
Overheidsfinanciën

Prof. dr. C.A. de Kam
Prof. em. dr. L. Koopmans
Dr. A.H.E.M. Wellink

Dertiende druk



Noordhoff Uitgevers



Overheids- financiën

prof. dr. C.A. de Kam

prof. em. dr. L. Koopmans

dr. A.H.E.M. Wellink

Dertiende druk

Noordhoff Uitgevers/Groningen

Ontwerp omslag: G2K Groningen/Amsterdam
Omslagillustratie: Hollandse Hoogte

Eventuele op- en aanmerkingen over deze of andere uitgaven kunt u richten aan:
Noordhoff Uitgevers bv, Afdeling Hoger Onderwijs, Antwoordnummer 13,
9700 VB Groningen, e-mail: info@noordhoff.nl

Aan de totstandkoming van deze uitgave is de uiterste zorg besteed. Voor informatie die desondanks onvolledig of onjuist is opgenomen, aanvaardt auteur(s), redactie en uitgever geen aansprakelijkheid. Voor eventuele verbeteringen van de opgenomen gegevens houden zij zich aanbevolen.

0 1 2 3 4 5 / 15 14 13 12 11

© 2011 Noordhoff Uitgevers bv Groningen/Houten, The Netherlands.

Behoudens de in of krachtens de Auteurswet van 1912 gestelde uitzonderingen mag niets uit deze uitgave worden verveelvoudigd, opgeslagen in een geautomatiseerd gegevensbestand of openbaar gemaakt, in enige vorm of op enige wijze, hetzij elektronisch, mechanisch, door fotokopieën, opnamen of enige andere manier, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de uitgever. Voor zover het maken van reprografische verveelvoudigingen uit deze uitgave is toegestaan op grond van artikel 16h Auteurswet 1912 dient men de daarvoor verschuldigde vergoedingen te voldoen aan Stichting Reprorecht (postbus 3060, 2130 KB Hoofddorp, www.reprorecht.nl). Voor het overnemen van gedeelte(n) uit deze uitgave in bloemlezingen, readers en andere compilatiewerken (artikel 16 Auteurswet 1912) kan men zich wenden tot Stichting PRO (Stichting Publicatie- en Reproductierechten Organisatie, postbus 3060, 2130 KB Hoofddorp, www.stichting-pro.nl).

All rights reserved. No part of this publication may be reproduced, stored in a retrieval system, or transmitted, in any form or by any means, electronic, mechanical, photocopying, recording, or otherwise, without the prior written permission of the publisher.

ISBN (ebook) 978 90 01 83858 4
ISBN 978 90 01 80247 9
NUR 781

Woord vooraf

Velen assisteerden bij de voorbereiding van deze dertiende druk. Grote dank ben ik verschuldigd aan dr. Jan H.M. Donders (directeur BOFEB en directeur van de Wim Drees Stichting voor Openbare Financiën) voor zijn uitvoerige en gedetailleerde commentaar. Collega Bas Jacobs (hoogleraar Overheidsfinanciën aan de Erasmus Universiteit) deed suggesties waardoor de eerste zeven hoofdstukken van het boek aan theoretische diepgang hebben gewonnen. Dr. Peter J. Wierts (Divisie Economisch Beleid & Onderzoek, De Nederlandsche Bank) las de gehele tekst en zette de puntjes op de i. Drs. Mark A. Roscam Abbing – hoofd van de sector Conjunctuur en collectieve sector van het Centraal Planbureau – vond tijd om een groot deel van het manuscript van nuttige kanttekeningen te voorzien. Zijn collega's dr. Frits Bos (2, 7) en drs. Harry J.M. ter Rele (par. 2.7 en 13.5) keken naar specifieke gedeelten van de tekst.

Medewerkers van het Ministerie van Financiën – mw. drs. Maaïke Adema, drs. Sioux van Dijck, mw. drs. Emine Hanedar en drs. Helmer (W.)J. Vossers – becommentarieerden hoofdstuk 3, 5, 7 en 8. Hun collega mw. Sylvia I.S. Teunissen MSc. hield paragraaf 15.5 tegen het licht. Hun talrijke vingerwijzingen en aanvullende gegevens hebben mij voor uitglijders behoed. Opmerkingen van drs. B. Akkerboom (docent Openbare Financiën, Rijksuniversiteit Groningen) leidden tot verbeteringen in hoofdstuk 1–4, 7 en 13. Collega Maarten Allers (hoogleraar Economie van decentrale overheden, Rijksuniversiteit Groningen) was behulpzaam bij hoofdstuk 14. Dr. Leonard P.A. Haakman (Sector Financiën van de Overheid, Centraal Bureau voor de Statistiek) hielp bij de teksten over afbakening en productie van de overheid (par. 1.11 en 2.3). Drs. Joost H.M. van Boekel (Directie FEZ, Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid) maakte tabel 9.1. Drs. Evert J. Pommer (Sociaal en Cultureel Planbureau) assisteerde bij tabel 13.1.

Anton C. Gerritse – student-assistent bij de Stichting COELO – tekende voor de meeste figuren.

Geen van de genoemde personen en instanties kan op de inhoud van dit boek worden aangesproken.

De tekst is afgesloten per 1 maart 2011. Dit betekent dat de weerslag van latere economische ontwikkelingen op de stand van de overheidsfinanciën en nadien gemaakte afspraken over het monetaire toezicht en het economische beleid in de eurozone niet konden worden verwerkt.

Tenzij anders staat aangegeven, is de weergave van wettelijke regelingen naar de situatie per 1 januari 2011. Latere wetwijzigingen zijn te raadplegen via twee websites: overheid.nl en rijksoverheid.nl.

Cijfers over uitgaven, ontvangsten, begrotingssaldo en overheidsschuld zijn in het algemeen ontleend aan ramingscijfers uit de rijksbegroting voor 2011, of gebaseerd op data van het Centraal Planbureau (stand september 2010). Opzet en invulling van het trendmatig begrotingsbeleid (par. 7.3-7.6), bezuinigingen en uitgavenverhogingen (par. 8.3) zijn voor de periode tot en met het jaar 2015 geïllustreerd met het regeerakkoord van het kabinet-Rutte. Mocht dit kabinet voor 2015 vallen, dan veranderen uiteraard ook de cijfers, net als onder invloed van onvoorziene economische ontwikkelingen. De meest recente informatie over de stand van de overheidsfinanciën is steeds te vinden op twee websites: rijksbegroting.nl en cpb.nl.

Cijfers over de uitgaven en ontvangsten van de Europese Unie komen uit de door het Europees Parlement goedgekeurde begroting voor 2011. Meer recente cijfers zijn te vinden op de site: europa.eu.

Het beeld van de inkomensherverdeling door de overheid in paragraaf 13.3 is noodgedwongen nogal gedateerd. In de loop van 2011 publiceert het Sociaal en Cultureel Planbureau hoogstwaarschijnlijk cijfers op basis van de situatie in 2007 (website: scp.nl).

Andere nuttige websites zijn vermeld aan het eind van diverse hoofdstukken.

Bij figuren en tabellen is de bronvermelding achterwege gelaten. Alle gebruikte bronnen zijn te achterhalen op de website van de uitgever: overheidsfinancien.noordhoff.nl. Daar vinden gebruikers ook de antwoorden op de begripsvragen waarmee elk hoofdstuk afsluit. Verder geeft deze vindplaats toegang tot artikelen en columns over actuele ontwikkelingen op het terrein van de Nederlandse overheidsfinanciën.

Groningen, 1 maart 2011

C.A. de Kam

Inhoud

	Studiewijzer 8		
1	Overheidsfinanciën 11	3	Politieke besluitvorming 61
1.1	Overheidsfinanciën: een vak apart 12	3.1	Budgetmechanisme 62
1.2	Overheidsingrijpen: drie functies 14	3.2	Parlement 66
1.3	Stabilisatiefunctie 14	3.3	Kabinet 72
1.4	Allocatiefunctie 17	3.4	Minister van Financiën 74
1.5	Verdelingsfunctie 18	3.5	Ambtenaren 75
1.6	Tekortkomingen van het prijsmechanisme 18	4	Naar rationeler besluitvorming 79
1.7	Collectieve goederen 20	4.1	Begrotingsafspraken 80
1.8	Individuele goederen 20	4.2	Heroverwegingen 81
1.9	Tekortkomingen van overheidsingrijpen 26	4.3	Beleidsanalyse 82
1.10	Grenzen aan de overheidsmacht 28	4.4	Profijtgedachte 83
1.11	Overheid en collectieve sector 29	4.5	Privatisering 84
2	Collectieve sector en economie 33	4.6	Vraagfinanciering 88
2.1	Omvang: terugblik 34	4.7	Marktwerking en deregulering 89
2.2	Groei en krimp: op zoek naar verklaringen 39	5	De begroting 93
2.3	Overheidsproductie 44	5.1	Functies en beginselen 94
2.4	EMU-saldo 45	5.2	Overheidsprestaties: meten en vergelijken 97
2.5	EMU-schuld 48	5.3	Begrotingsstelsels 100
2.6	Vermogenspositie 53	5.4	Begrotingscyclus 103
2.7	Naar houdbare overheidsfinanciën 55	5.5	Begrotingsregels 108
		5.6	Meerjarenramingen 110
		5.7	Meerjarenbeeld van de zorguitgaven 111

6 Stabilisatiefunctie 115

- 6.1 Stabilisatiedoelstelling 116
- 6.2 Conjunctureel begrotingsbeleid 119
- 6.3 Kritiek 122
- 6.4 Fijnregeling tegenover automatische stabilisatoren 124
- 6.5 De grote recessie 125

7 Normen voor de overheidsfinanciën 129

- 7.1 De noodzaak van normen 130
- 7.2 Normen in de Europese muntunie 131
- 7.3 Begrotingssaldo 133
- 7.4 Uitgaven 137
- 7.5 Inkomsten 140
- 7.6 Trendmatig begrotingsbeleid 143

8 Allocatiefunctie: collectieve uitgaven 149

- 8.1 Totaalbeeld 150
- 8.2 Rijksbegroting 154
- 8.3 Bezuinigingen en intensiveringen 155

9 Sociale zekerheid 161

- 9.1 Sector en uitgaven 162
- 9.2 Stelsel en financiering 168
- 9.3 Motieven voor overheidsingrijpen 173
- 9.4 Beleid 175
- 9.5 Economische gevolgen 179
- 9.6 Instrumenten voor uitgavenbeheersing 180

10 Gezondheidszorg 185

- 10.1 Sector en uitgaven 186
- 10.2 Stelsel en financiering 188
- 10.3 Motieven voor overheidsingrijpen 193
- 10.4 Beleid 197
- 10.5 Instrumenten voor uitgavenbeheersing 199

11 Allocatiefunctie: collectieve inkomsten 205

- 11.1 Totaalbeeld 206
- 11.2 Belastingbegrip 207
- 11.3 Belastingstelsel 209
- 11.4 Belastingbeginselen 211
- 11.5 Belastingen als beleidsinstrument 214
- 11.6 Belastinguitgaven 218
- 11.7 Economische gevolgen 218
- 11.8 Internationale omgeving 223

12 Rijksbelastingen en sociale premies 229

- 12.1 Totaalbeeld 230
- 12.2 Inkomstenbelasting 233
- 12.3 Premies voor de sociale verzekeringen 239
- 12.4 Vennootschapsbelasting 240
- 12.5 Kostprijsverhogende belastingen 244

13 Verdelingsfunctie 249

- 13.1 Inkomen: begrip en verdeling 250
- 13.2 Inkomensbeleid: doel en instrumenten 253
- 13.3 Inkomensbeleid: resultaten 256
- 13.4 Armoede 258
- 13.5 Herverdeling tussen generaties 260
- 13.6 De wig 263
- 13.7 Koopkrachtgevolgen van overheidsbeleid 267
- 13.8 Valkuilen van de verzorgingsstaat 268

14 Gemeenten en provincies 273

- 14.1 Taakverdeling tussen bestuurslagen 274
- 14.2 Uitgaven 281
- 14.3 Inkomsten 282
- 14.4 Belastingen 284
- 14.5 Algemene uitkering 286
- 14.6 Specifieke uitkeringen 287
- 14.7 EMU-saldo 288
- 14.8 Vermogenspositie 289

15 Europese Unie 293

- 15.1 Doelstellingen en instrumenten van de Unie 294
- 15.2 Instellingen en begroting van de Unie 296
- 15.3 Economische en Monetaire Unie 303
- 15.4 Het gemeenschappelijke monetaire beleid 305
- 15.5 De economische crisis 306

Register 314

Over de auteurs 320

Studiewijzer

De overheid heeft veel invloed op de gang van zaken in de economie. Door overheidsinstanties uitgevaardigde regels bepalen grotendeels de speelruimte van ondernemingen en gezinnen. Het grote belang van de overheid blijkt ook uit de geldstromen die circuleren in de economie. De collectieve uitgaven beslaan vrijwel de helft van het bruto binnenlands product. De opbrengst van belastingen en diverse andere inkomsten van de overheid komt daarbij in de buurt. Soms blijven de ontvangsten langdurig achter bij de uitgaven. Dan ontstaan tekorten die via leningen worden afgedekt. Gevolg: de schuld van de overheid zwelt op.

Het vakgebied overheidsfinanciën is een onderdeel van de economische wetenschap. Het gaat over de uitgaven, de inkomsten, het begrotingssaldo en de schuld van de collectieve sector. Verder worden economische gevolgen van het in Brussel, Den Haag en op gemeentehuizen uitgestippelde beleid belicht.

Overheidsfinanciën is allereerst bestemd voor studenten in het hoger onderwijs. Aan de economische faculteit van Nederlandse universiteiten worden al jarenlang vrijwel uitsluitend Amerikaanse studieboeken gebruikt, met als bezwaar dat studenten weinig of geen idee hebben van nationale instituties, die grote invloed hebben op de vaderlandse overheidsfinanciën. Dit boek vult die lacune op. Het is verder bij uitstek bedoeld als leermethode voor economische studierichtingen in het hoger beroepsonderwijs. Het is ook geschikt voor gebruik aan bestuursacademies en voor gevorderde studenten politicologie, bestuurskunde, rechtsgeleerdheid en sociologie.

Dit is nadrukkelijk een eerste inleiding in de openbare financiën. Zie voor een meer theoretische en analytische fundering van het vak bijvoorbeeld:

- Arye L. Hillman, *Public Finance and Public Policy* (Cambridge, 2003)
- Jean Hindriks, Gareth D. Myles, *Intermediate Public Economics* (Cambridge, 2006)
- Harvey S. Rosen, Ted Gayer, *Public Finance* (8th ed., New York, 2008)

De opzet van het boek is als volgt. Het eerste hoofdstuk introduceert de studie van de overheidsfinanciën, als onderdeel van de economische wetenschap. Hoofdstuk 2 zoekt naar verklaringen voor groei en krimp van de collectieve sector van de economie. Ook de ontwikkeling van de schuld en de vermogenspositie van de overheid en de houdbaarheid van de overheidsfinanciën op lange termijn krijgen hier aandacht. In hoofdstuk 3 staat de besluitvorming in de collectieve sector centraal. Hoofdstuk 4 behandelt pogingen om deze besluitvorming te rationaliseren en belicht mogelijkheden om bestaande overheidstaken te privatiseren. Hoofdstuk 5 werpt licht op de voorbereiding en uitvoering van de rijksbegroting en de begroting van de gemeenten.

De overheidsfinanciën hebben drie functies: allocatie, verdeling en stabilisatie. Hoofdstuk 6 gaat over de stabilisatiefunctie: de mogelijkheden waarover de overheid beschikt om een evenwichtige economische ontwikkeling te bevorderen. Hoofdstuk 7 laat zien waarom het verstandig is dat beleidsmakers zich vooraf binden aan bepaalde normen voor de overheidsfinanciën. De allocatiefunctie – de invloed van de overheid op de samenstelling van productie en consumptie – krijgt behalve via regulering vooral gestalte via het uitgavenbeleid. Hoofdstuk 8 presenteert een totaalbeeld van de collectieve uitgaven. De hoge collectieve uitgaven voor sociale zekerheid en gezondheidszorg rechtvaardigen bespreking in afzonderlijke hoofdstukken (9 respectievelijk 10).

Ook de belastingheffing heeft gevolgen voor de allocatie van schaarse middelen. Hoofdstuk 11 en 12 richten het vizier op de inkomsten van de overheid. Dan is de verdelingsfunctie aan de beurt. De gevolgen van de overheidsbemoeyenis met de inkomensverdeling worden belicht in hoofdstuk 13. De taakverdeling en financiële verhouding tussen de rijksoverheid en de gemeenten en provincies vormen het onderwerp van hoofdstuk 14. In het afsluitende hoofdstuk komen de begroting van de Europese Unie, de Europese muntunie en de gevolgen van de economische crisis aan de orde.

1

Overheids- financiën

- 1.1 Overheidsfinanciën: een vak apart**
- 1.2 Overheidsingrijpen: drie functies**
- 1.3 Stabilisatiefunctie**
- 1.4 Allocatiefunctie**
- 1.5 Verdelingsfunctie**
- 1.6 Tekortkomingen van het prijsmechanisme**
- 1.7 Collectieve goederen**
- 1.8 Individuele goederen**
- 1.9 Tekortkomingen van overheidsingrijpen**
- 1.10 Grenzen aan de overheidsmacht**
- 1.11 Overheid en collectieve sector**

Waarin de lezer kennismaakt met het vak overheidsfinanciën. Wordt gevolgd door een toelichting waarom de overheid zich met de gang van zaken in de economie bemoeit. De achtergrond van veel overheidsbemoeienissen is dat beleidsmakers bepaalde tekortkomingen van het prijsmechanisme – de werking van vraag en aanbod op markten – willen corrigeren. Onvrede met de ongelijke inkomensverdeling is een ander motief. Aan overheidsinterventies kleven beperkingen, die voorstanders van ingrijpen soms onvoldoende onder ogen zien. De overheid vormt de spil van de collectieve sector, die op uiteenlopende manieren valt af te bakenen.

Twee soorten koopkracht

In Nederland betalen studenten €1.672 collegegeld per jaar. Hun studie kost een stuk meer. De overheid past het verschil bij: gemiddeld meer dan €6.000 per student. Mede door de grotendeels collectieve financiering van het hoger onderwijs ligt het peil van belastingen en sociale premies in ons land tegen de 40% van het bruto binnenlands product (bbp). In de Verenigde Staten legt de overheid via belastingen en premies beslag op ongeveer een kwart van het bbp. Amerikanen kunnen dus een groter deel van hun inkomen vrij besteden. De andere kant van de medaille is dat studenten in Amerika een veel hoger collegegeld verschuldigd zijn. Want om hun begroting sluitend te maken zijn onderwijsinstellingen aangewezen op geld van de overheid, dan wel op eigen betalingen van studenten en hun ouders. In de Verenigde Staten vragen particuliere topuniversiteiten een collegegeld van \$40.000 of meer. De uiteenlopende mate waarin landen onderwijs en gezondheidszorg collectief financieren verklaart een deel van de verschillen in hun collectieve-lastenpeil. De Amerikaanse doorsnee werknemer – Joe Sixpack – houdt van zijn salaris netto weliswaar meer over om zelf te besteden dan zijn Nederlandse collega Jan Modaal, maar Joe is ook veel meer kwijt aan eigen betalingen voor essentiële voorzieningen die in Nederland collectief worden gefinancierd.

Niet alleen netto inkomen (na belastingheffing) geeft koopkracht. Ook door de overheid beneden de kostprijs ter beschikking gestelde goederen en sociale uitkeringen vergroten de koopkracht. In een democratie beslissen gekozen politici over de verhouding tussen particuliere koopkracht en collectief verschaft koopkracht.

1.1 Overheidsfinanciën: een vak apart

Iedereen weet dat de overheid grote invloed heeft op de gang van zaken in de economie. Regering en parlement stellen regels vast waaraan iedereen wordt geacht zich te houden. Die regels beogen een geordende samenleving mogelijk te maken. Een deel ervan is te vinden in de belastingwetten, die gezinnen en bedrijven verplichten een deel van hun inkomen en winst aan de fiscus af te dragen. Dankzij die belastinginkomsten kan de overheid veruit de meeste van haar uitgaven financieren. De geschiedenis leert evenwel dat overheden vaak meer uitgeven dan zij via belastingheffing binnenkrijgen. Overheden moeten de tekorten die hierdoor ontstaan dekken door voor een korte periode te lenen op de geldmarkt of lang te lenen op de kapitaalmarkt, dus door een beroep te doen op besparingen van gezinnen, bedrijven of buitenlandse beleggers.

In Nederland zijn de uitgaven van de overheid gelijk aan vrijwel de helft van het bruto binnenlands product. Door haar omvangrijke uitgaven en door op talloze terreinen regels te stellen, oefent de overheid enorme invloed uit op de samenstelling van de nationale productie en op de verdeling van het nationale inkomen. Onder omstandigheden is zij bij uitstek de aangewezen instantie om de economie uit het slop te halen. Omgekeerd kan slecht beleid de economie in een recessie doen belanden. Dit alles verklaart dat de overheidsfinanciën binnen het vakgebied van de economische wetenschap afzonderlijk aandacht krijgen.

Bij het vak openbare financiën draait het om de uitgaven, de inkomsten en de schuldpolitiek van de overheid. Daarnaast krijgt haar sturende rol op financieel-economisch terrein veel aandacht. Het verzamelbegrip overheid bestrijkt talrijke instanties, zoals de Haagse ministeries en het apparaat van gemeenten, provincies en waterschappen. Anders dan het bedrijfsleven financiert de overheid haar activiteiten niet door goederen en diensten tegen een ten minste kostendeckende prijs te verkopen. Evenmin is zij afhankelijk van vrijwillige bijdragen, zoals kerken en particuliere instellingen die in het algemeen belang werkzaam zijn. Kenmerkend voor de overheid is haar bevoegdheid dwingend bijdragen van gezinnen en bedrijven te vorderen, los van de mate waarin zij profijt hebben van door haar tot stand gebrachte voorzieningen.

Overheid

1

In een democratie ligt de uiteindelijke beslissingsmacht over uitgaven en belastingen bij de volksvertegenwoordigers, dus bij de leden van het parlement, de gemeenteraad, de Provinciale Staten of het bestuur van het waterschap. Via vrije en geheime verkiezingen aangewezen volksvertegenwoordigers stellen aan de uitvoerende macht (het ambtenarenapparaat en zijn politieke top) een bepaald budget ter beschikking, dat aangeeft hoeveel middelen maximaal voor de daarin aangewezen bestemmingen mogen worden uitgegeven. Het besluitvormingsproces waarbij wordt vastgesteld welke taken de overheid zal uitvoeren en hoeveel daarvoor mag worden uitgegeven, staat bekend als het budgetmechanisme. Tevens beslist de volksvertegenwoordiging hoe goedgekeurde uitgaven zullen worden gefinancierd: uit belastingen, niet-belastingontvangsten of door leningen aan te gaan.

Democratie

Budget-
mechanisme

Tot het vakgebied van de openbare financiën hoort ook de studie van doelstellingen die overheidsinstanties bij dit politieke afwegingsproces voor ogen hebben, hoe die doelen het meest effectief zijn te bereiken en hoe het overheidsingrijpen de economie beïnvloedt. Daarnaast worden besluitvormingsprocessen zelf bestudeerd. Vragen zijn dan: wie formuleert voorstellen, hoe wordt beslist, welke groepen zijn daarbij betrokken en met welke waarborgen is het besluitvormingsproces omgeven?

Bruto binnenlands product

Het Centraal Bureau voor de Statistiek bepaalt het bruto binnenlands product (bbp) door alle bij de productie binnen de landsgrenzen 'toegevoegde waarde' samen te tellen. De toegevoegde waarde valt toe aan de productiefactor arbeid in de vorm van lonen en salarissen, bonussen en andere arbeidsvoorwaarden van werknemers. Een belangrijke component van de arbeidskosten zijn de sociale premies en pensioenpremies, die werkgevers voor hun werknemers afdragen. Toegevoegde waarde die niet aan de

werknemers toekomt, gaat naar de factor kapitaal. De beloning van kapitaalverschaffers heeft de vorm van een rentevergoeding op door hen uitgeleend geld, huur en pacht wegens door verhuurders en verpachters aan gebruikers ter beschikking gestelde onroerende zaken, en de winst van ondernemingen die – als zij worden gedreven in de rechtsvorm van een vennootschap – voor een deel als dividend aan aandeelhouders wordt uitgekeerd. In 2011 bedraagt het bbp €615 miljard.

1.2 Overheidsingrijpen: drie functies

Op markten voor de productiefactoren arbeid en kapitaal, en op goederenmarkten – bijvoorbeeld artikelen uit de supermarkt – komen prijzen tot stand onder invloed van vraag en aanbod. In essentie is het overheidsingrijpen in de economie terug te voeren op onvrede met de uitkomsten van dit prijsmechanisme. De overheid kan proberen de uitkomsten van het prijsmechanisme te corrigeren via haar uitgaven- en inkomstenbeleid, of door regelgeving en voorlichting. Bij hun streven de economische bedrijvigheid bij te sturen, hebben beleidsmakers drie hoofddoelstellingen voor ogen:

- 1 een evenwichtige macro-economische ontwikkeling (stabilisatiefunctie – par. 1.3)
- 2 beïnvloeding van de samenstelling van de productie (allocatiefunctie – par. 1.4)
- 3 een redelijke inkomensverdeling (verdelingsfunctie – par. 1.5).

1.3 Stabilisatiefunctie

Bij de stabilisatiefunctie gaat het om de overheidsinvloed op de ontwikkeling van de economie als geheel. De afgelopen halve eeuw hanteerde de overheid daarbij als doelstellingen:

- evenwicht op de arbeidsmarkt (subpar. 1.3.1)
- een stabiel prijspeil (subpar. 1.3.2)
- een evenwichtige betalingsbalans (subpar. 1.3.3)
- duurzame economische groei (subpar. 1.3.4)
- een rechtvaardige inkomensverdeling (par. 1.5)

De overheid kan deze ambities onder andere nastreven door hoogte en samenstelling van haar uitgaven en inkomsten te variëren. Onder invloed van zich wijzigende omstandigheden en veranderde inzichten hebben sommige van de genoemde doelstellingen in de loop van de tijd een ander gewicht gekregen.

1.3.1 Evenwicht op de arbeidsmarkt

Van de potentiële beroepsbevolking, iedereen van 15–64 jaar, is een deel door verschillende oorzaken niet bij het productieproces ingeschakeld. Veel jongeren volgen nog een studie. Anderen willen aan de slag, maar zij vinden om diverse redenen geen emplooi. De werkloosheid in een land kan het gevolg zijn van tijdelijk tekortschietende bestedingen (conjunctuur), of structurele oorzaken hebben.

Conjuncturele werkloosheid

In een situatie van tijdelijke onderbesteding kan de overheid de nationale bestedingen stimuleren door haar uitgaven op te voeren, of de belastingen te verlagen. Zo'n actieve inzet van het begrotingsbeleid om conjuncturele werkloosheid te bestrijden, kan echter gemakkelijk tot ontsporingen leiden (par. 6.2). Het heeft daarom in het algemeen gesproken de voorkeur dat de overheid bij de uitvoering van de begroting niet reageert op conjuncturele mee- en tegenvallers voor de schatkist. Die mogen doorwerken in het begrotingssaldo. In Nederland vertrouwen beleidsmakers op de automatische stabiliserende werking van de overheidsfinanciën (par. 6.4). Om de automa-

tische stabilisatoren te kunnen laten werken, moet de begroting in conjunctureel neutrale jaren ongeveer in evenwicht zijn. Ook in magere tijden mag het tekort namelijk niet groter zijn dan 3% van het bbp. Dat hebben de landen die deelnemen aan de Europese muntunie zo met elkaar afgesproken (par. 7.2).

In het verleden beschikte ons land, afgezien van het begrotingsbeleid, theoretisch over de mogelijkheid de koers van de gulden tijdens een recessie te laten dalen. Zo'n devaluatie van de nationale munt maakt de export goedkoper voor afnemers in het buitenland, waardoor de afzetperspectieven voor het bedrijfsleven verbeteren. Sinds Nederland deel uitmaakt van de eurozone (vanaf 1999) is dit instrument weggefallen. De koers van de euro wordt bepaald op de internationale valutamarkten.

Devaluatie

Een alternatief instrument om de economie te stimuleren is verlaging van de officiële rente, ook bekend als de refirente. De refirente is de herfinancieringsrente, die de centrale bank andere banken in rekening brengt voor door haar verstrekte kredieten. Wanneer banken goedkoper kunnen lenen bij de centrale bank, geven zij dit rentevoordeel allicht door aan hun klanten. Dit maakt het voor ondernemingen goedkoper om hun investeringen te financieren met geleend geld. Gezinnen kunnen goedkoper op krediet kopen. Reageren ondernemingen en gezinnen op de renteprikkels, dan krijgen de binnenlandse bestedingen een extra stimulans.

Refirente

Sinds ons land deel uitmaakt van de eurozone beschikken nationale beleidsmakers niet langer over het rente-instrument. Tegenwoordig beslist de Europese Centrale Bank over de refirente. Deze is overal in het eurogebied even hoog en wordt afgestemd op de inflatie in de gehele eurozone.

Onder deze omstandigheden kan een land met een beschadigde nationale concurrentiepositie, nadat het de euro eenmaal heeft ingevoerd, zich alleen herstellen wanneer de arbeidskosten per eenheid product er een aantal jaren lang minder snel stijgen dan elders in het eurogebied. De overheid kan proberen loonmatiging te bevorderen door de collectieve lasten te verlagen en met het oog daarop de collectieve uitgaven te beperken.

Structurele werkloosheid

In 2011 ontvangen in Nederland rond 1,6 miljoen mensen uit de leeftijdsgroep 15-64 jaar een uitkering. Dat zij niet zijn ingeschakeld bij het productieproces komt niet door tijdelijke onderbesteding, maar heeft structurele en institutionele oorzaken. Een van de hoofdoorzaken van de omvangrijke structurele werkloosheid ligt bij het geheel van fiscale en sociale regelingen, die het voor veel werklozen financieel weinig aantrekkelijk maken om een aangeboden laagbetaalde baan te accepteren (subpar. 11.7.2 en par. 13.8). Daarnaast komen veel werklozen met een uitkering moeilijk aan de slag door gebrek aan vaardigheden: onvoldoende beheersing van de Nederlandse taal, onaangepast sociaal gedrag, gebrekkige opleiding. Niet alleen het arbeidsaanbod (van mensen zonder betaald werk) kent structurele zwakke plekken. Ook de vraag naar arbeid van werkgevers heeft vlekken. Werkgevers weten dat het lastig is om werknemers die eenmaal een vaste aanstelling hebben weer kwijt te raken, ook wanneer zij aantoonbaar slecht functioneren. Bovendien kan de leiding van de onderneming de omvang van het personeelsbestand moeilijk snel aanpassen aan gewijzigde afzetperspectieven. Dit maakt werkgevers huiverig om personeel in vaste dienst te nemen.

Om de werking van de arbeidsmarkt te verbeteren, kan de overheid proberen werklozen te scholen en werkritme bij te brengen. Door het stelsel van sociale zekerheid te versoberen, krijgen uitkeringsontvangers een sterkere financiële prikkel om op zoek te gaan naar betaald werk. Het succes van zulke maatregelen blijft betrekkelijk beperkt, zolang het ontslagrecht niet verandert en zolang werkgevers discrimineren bij het aannemen van nieuw personeel.

1.3.2 Stabiel prijspeil

Prijsinflatie

Ook een stabiel prijspeil vormt een van de doelstellingen van het stabilisatiebeleid. Prijspeil en werkloosheid hangen nauw met elkaar samen. Stijgen de prijzen in ons land harder dan in de buurlanden, dan heeft dit direct nadelige gevolgen voor onze concurrentiepositie en daarmee voor de werkgelegenheid. Het tempo van de binnenlandse prijsinflatie hangt onder andere af van de overheid (een verhoging van de btw drijft de prijzen op) en van de stijging van de arbeidskosten. Het kabinet roept de sociale partners daarom regelmatig op tot terughoudendheid bij overleg over verbetering van de arbeidsvoorwaarden.

Ondanks zorgvuldig begrotingsbeleid en verantwoorde loonsverhogingen kunnen beleidsmakers in Nederland niet voorkomen dat de inflatie in de gehele eurozone onverhoopt oploopt. In dit geval zal de Europese Centrale Bank zich geroepen voelen om 'de geldkraan dicht te draaien' door de reffirente te verhogen. Dit maakt geld lenen voor producenten en consumenten duurder, wat de groei van de bestedingen en prijsstijgingen afremt. Stabiele prijzen zijn de hoofddoelstelling van de ECB. Deze doelstelling is geoperationaliseerd als een inflatie van dichtbij maar niet hoger dan 2% per jaar. Overigens kan de ECB de inflatie alleen in toom houden wanneer de regering van landen die deel uitmaken van de eurozone bereid blijken te zijn nationale begrotingstekorten in de hand te houden. Daarover zijn afspraken gemaakt, die vastliggen in het Verdrag van Maastricht (par. 7.2 en 15.3).

1.3.3 Evenwichtige betalingsbalans

Lopende rekening van de betalingsbalans

Grote tekorten of overschotten op de lopende rekening van de betalingsbalans kunnen een signaal zijn voor onevenwichtigheden in een nationale economie. Nederland heeft een omvangrijk overschot op de lopende rekening, net als bijvoorbeeld Duitsland. Overschotlanden investeren en beleggen dit surplus aan binnenlandse besparingen elders in de wereld. Wanneer dit rendabele investeringen en beleggingen zijn, beschikt de vergrijsde bevolking straks over meer consumptiemogelijkheden. Via de opbrengst van buitenlandse beleggingen van Nederlandse pensioenfondsen delen gepensioneerden immers mee in elders in de wereld verdiend inkomen (subpar. 9.2.3). De overheid hanteert al een kwarteeuw geen doelstelling meer voor het saldo op onze eigen betalingsbalans.

1.3.4 Duurzame economische groei

De productie van goederen en diensten berokkent vaak schade aan het milieu en doet een aanslag op beschikbare natuurlijke hulpbronnen – zeldzame metalen, fossiele energiedragers. In Nederland streeft de overheid naar een meer evenwichtige economische ontwikkeling door vervuiling van de leefomgeving tegen te gaan, energiebesparing aan te moedigen en ook op andere manieren duurzame groei te bevorderen. Bij grensoverschrijdende vormen van aantasting van het leefmilieu, zoals door de uitstoot van broeikasgassen, is internationale samenwerking geboden.

Ongeprijsde schaarste

Veel natuurlijke hulpbronnen, zoals vis, zijn geen eigendom van een individu of groep. Doordat eigendomsrechten ontbreken, ontstaat geen markt waarop het prijsmechanisme bepaalt hoeveel iemand moet betalen voor het recht om te mogen vissen. In dit geval zullen hengelaars een meer of rivier al snel leegvissen, omdat dit 'gratis' lijkt te zijn. Individueel gedragen alle vissers zich rationeel (vang zoveel mogelijk), maar samen schaden zij hun eigen belangen. Om deze maatschappelijk ongewenste uitkomst te corrigeren, zijn twee oplossingen denkbaar. Ten eerste kunnen alle belanghebbenden bindende afspraken maken over vangstbeperking, zodat de visstand op peil blijft. In de middeleeuwen maakten boeren in dorpen zo afspraken over de begrazing van gemeenschappelijke weiden. Deze oplossing werkt alleen bij kleine gemeenschappen, sterke sociale controle en harde sancties voor overtreders.

Een alternatief is dat de overheid ingrijpt. Mensen moeten dan een visvergunning

aanvragen en daar een vergoeding voor betalen. Bij grote belangstelling zal de overheid vergunningen rantsoeneren, bijvoorbeeld via een wachtlijst, of vangstquota vaststellen. Efficiënter en gunstiger voor de schatkist is dat de overheid een markt organiseert, door de visrechten bij opbod te veilen. Vissers die geen rechten weten te bemachtigen moeten hun bedrijf staken. Zo valt overbevissing te voorkomen, terwijl het prijsmechanisme zorgt voor optimale uitkomsten: de meest doelmatig werkende visondernemingen blijven in bedrijf, bij de hoogste opbrengst voor de overheid (de samenleving).

Merk op dat het tegengaan van overbevissing buiten de territoriale wateren vereist dat landen internationale verdragen sluiten, waarbij in beginsel alle zeevarende landen meedoen, met strikte controle en strenge sancties voor overtreders. Landen bevinden zich hier in eenzelfde situatie als de boeren in middeleeuwse dorpen.

1.4 Allocatiefunctie

De overheid heeft invloed op de samenstelling van de nationale productie en de manier waarop die tot stand komt. Soms verzorgt de overheid de productie van gewenste goederen en diensten zelf, zoals bij het openbaar bestuur en defensie. In andere gevallen vindt de productie door derden plaats, maar neemt de overheid de bekostiging voor haar rekening (zoals bij de aanleg van wegen en dijken door particuliere aannemers) of verleent zij een bijdrage in de productiekosten (zoals bij subsidies voor het bijzonder onderwijs en toneelvoorstellingen).

Ook via wetgeving stuurt de overheid de allocatie: productie van en handel in harddrugs zijn verboden, de productie van motorhelmen is gestimuleerd door de verplichting voor motorrijders om zichzelf beter te beschermen. Verder kan de overheid maatregelen treffen om de marktwerking te verbeteren en marktprocessen doorzichtig te maken. In al deze gevallen stuurt de overheid de inzet van productiefactoren of, anders gezegd, de allocatie van arbeid en kapitaal.

1.5 Verdelingsfunctie

In paragraaf 1.3 is als vijfde doelstelling van overheidsbeleid een rechtvaardige inkomensverdeling genoemd. De opvattingen over wat 'rechtvaardig' is verschillen nogal. Maar vaststaat dat de overheid op allerlei manieren de verdeling van de bij het productieproces verdiende inkomens beïnvloedt (hoofdstuk 13). De overheid herverdeelt als het ware de koopkracht over de gezinnen: sommige huishoudens moeten per saldo inleveren, andere krijgen per saldo juist meer. Instrumenten van verdelingsbeleid zijn progressieve belastingtarieven, sociale uitkeringen en goederen die met subsidie beneden de kostprijs ter beschikking worden gesteld.

1.6 Tekortkomingen van het prijsmechanisme

In essentie zijn de besproken vormen van overheidsingrijpen in de economie terug te voeren op onvrede met uitkomsten van het prijsmechanisme – de werking van vraag en aanbod. In de marktsector coördineert het prijsmechanisme de beslissingen wat, hoe, hoeveel en voor wie wordt geproduceerd. Consumenten kunnen alleen over goederen en diensten beschikken als zij in staat en bereid zijn daarvoor de gevraagde prijs te betalen. Gezien hun beperkte middelen (inkomen, vermogen) wegen consumenten voortdurend nut en offer van diverse goederen tegen elkaar af. Elke consument gaat na of hij – gegeven de prijzen – niet aan andere goederen de voorkeur zal geven. Voor de producent vormt de prijs een aanwijzing of de gekozen productieomvang optimaal is. Uiteindelijk zal hij – om te blijven voortbestaan – een meer dan kostendekkende prijs moeten ontvangen. Loopt als gevolg van uitbundige vraag de geboden prijs op tot aanzienlijk boven de kostprijs, dan kunnen producenten hun winst vergroten door de productie uit te breiden. In dit geval kan het ook voor anderen aantrekkelijk zijn zich op deze markt te begeven, waardoor een aanpassing van het aanbod in de door consumenten gewenste richting volgt.

Op markten worden vraag en aanbod voortdurend met elkaar geconfronteerd en komen prijzen tot stand, waarbij de gevraagde en de aangeboden hoeveelheid op elkaar zijn afgestemd; een soort continue veiling. Verschuivingen in relatieve prijzen en inkomens, verandering van voorkeuren van afnemers, of wijzigingen in de kostenstructuur leiden via de dynamiek van vraag en aanbod snel en efficiënt tot aanpassingen in omvang en samenstelling van de productie.

De markt dwingt consumenten te kiezen en hun voorkeuren kenbaar te maken, terwijl de producent door de concurrentie wordt gedwongen zijn productieproces zo doelmatig mogelijk in te richten, wat vervolgens weer doorwerkt in de prijsvorming van de productiefactoren: de structuur van de lonen, de inkomens van zelfstandigen, de rentevoet, de hoogte van vennootschapswinsten, huren en pachtprizen.

Tot zover de theorie. In de praktijk van alledag verloopt het economisch proces door het bestaan van een groot aantal marktimperfecties lang niet zo vlekkeloos als hiervoor is geschetst. In een aantal gevallen komen via de markt – voor de samenleving soms vitale – voorzieningen niet of in te beperkte mate tot stand. Het gaat met name om collectieve goederen (par. 1.7), zoals het openbaar bestuur en de rechtsbescherming.

**Markt-
imperfecties**

**Collectieve
goederen**

Het prijsmechanisme kan alleen goed werken bij voldoende rechtsbescherming, dus wanneer de overheid de particuliere eigendom beschermt en mensen contracten kunnen afsluiten. Zelfstandige ondernemers zijn doorgaans eigenaar van hun zaak. Meer dan de helft van de gezinnen bezit een eigen huis. De overheid beschermt deze eigendomsrechten. Wie zich vergrijpt aan andermans eigendom (diefstal, vernieling) krijgt straf of moet de schade vergoeden. Doordat de eigendom is beschermd, loont het voor mensen om te sparen en vermogen te vormen. Hun bezit kan immers niet zomaar worden afgepakt door anderen – die sterker zijn – of door de overheid.

**Rechts-
bescherming**

De overheid dwingt ook af dat mensen hun contractuele verplichtingen nakomen: wie zijn schulden niet betaalt, wordt door de rechter failliet verklaard. Hierdoor durven mensen veel eerder overeenkomsten (koop, huur, en dergelijke) aan te gaan, ook wanneer zij hun tegenpartij niet of nauwelijks persoonlijk kennen. De ervaring leert dat particuliere eigendom, vrije ondernemingswijze productie, betrouwbaar en niet-corrupt openbaar bestuur en een goede rechtsbescherming de economische ontwikkeling van een land sterk bevorderen. Bij het handhaven van de rechtsorde kan de overheid niet worden gemist.

Soms komen bepaalde (maatschappelijke) kosten niet in marktprijzen tot uitdrukking, zoals wanneer een producent kosteloos afval in het milieu mag lozen. Zulke negatieve externe effecten bewegen de overheid soms om in te grijpen – net als positieve externe effecten trouwens: baten die niet in marktprijzen tot uiting komen. Verder kunnen machtsposities leiden tot manipulatie van prijzen.

**Externe
effecten**

Bovendien hebben consumenten en producenten doorgaans onvolledig zicht op de kwaliteit van aangeboden goederen. Vaak is de ene marktpartij beter geïnformeerd dan de andere. Door deze informatieasymmetrie kan de minst geïnformeerde partij zoveel schade lijden, dat de overheid corrigeert. Zo kunnen consumenten de kwaliteit van etenswaren en medicijnen niet of slecht beoordelen. Daarom verplicht de overheid producenten van voedingsmiddelen informatie op de verpakking te zetten over ingrediënten en uiterste houdbaarheidsdatum. Medicijnen worden uitgebreid getest voordat de farmaceutische industrie ze op de markt mag brengen. Zonder zulk overheidsingrijpen kunnen samenstelling en omvang van de productie afwijken van wat maatschappelijk het meest gewenst wordt geacht.

**Informatie-
asymmetrie**

Verder zou de confrontatie van vraag en aanbod, gevolgd door prijsaanpassingen, ertoe moeten leiden dat alle beschikbare productiefactoren volledig bij de voortbrenging van goederen en diensten zijn ingeschakeld. Van tijd tot tijd komen echter perioden met hardnekkige, onvrijwillige werkloosheid voor. Om zo'n recessie te bestrijden kan overheidsingrijpen gewenst zijn.

Recessie

De ongelijke inkomensverdeling die uit het marktproces voortvloeit – ook als dit proces overigens optimaal verloopt – hoeft maatschappelijk gezien niet aanvaardbaar te zijn. Dan zal de overheid proberen de inkomensverdeling bij te sturen.

**Inkomens-
verdeling**

1.7 Collectieve goederen

De overheid is onmisbaar om bepaalde collectieve goederen te verschaffen. Collectieve goederen hebben twee belangrijke eigenschappen: hun non-rivaliteit en hun non-exclusiviteit.

Non-rivaliteit

Het gebruik van collectieve goederen door de één gaat niet ten koste van het gebruik door een ander (non-rivaliteit). Dijken beschermen alle polderbewoners, het leger komt ook voor de meest overtuigde pacifisten in het geweer. Andere voorbeelden van collectieve goederen zijn het openbaar bestuur, de handhaving van de rechtsorde, straatverlichting, ruimtelijke ordening, zuivere lucht.

Non-exclusiviteit

Bij voortbrenging via de markt wordt een individu uitgesloten van de levering van een bepaald goed wanneer hij niet bereid is de gevraagde prijs te betalen. Collectieve goederen zijn echter niet te splitsen in eenheden die op een markt kunnen worden verkocht. In tegenstelling tot individuele goederen zijn zij non-exclusief. Zij staan aan iedereen ter beschikking, ook aan afnemers die weigeren mee te betalen. Door hun non-exclusiviteit valt het gebruik van collectieve goederen niet te rantsoeneren via prijzen. Dus is geen ondernemer bereid ze aan te bieden. Hij kan er immers geen prijs voor vragen. Daarom geschiedt levering door de overheid.

In de regel kan burgers voor collectieve goederen geen geïndividualiseerde tegenprestatie (prijs) in rekening worden gebracht. Dan worden de kosten van collectieve goederen over iedereen omgeslagen, door ze te dekken via belastingen. De voortbrenging van collectieve goederen vindt niet plaats onder invloed van vraag en aanbod op een markt, maar via een politiek proces, waarbij de allocatie wordt bepaald door toewijzing van gelden.

1.8 Individuele goederen

Gemengde goederen

Behalve dat de overheid collectieve goederen verstrekt, bemoeit zij zich ook met de productie en de prijs van individuele goederen, waarvoor in beginsel wél een prijs kan worden gevraagd, zoals onderwijs, volkshuisvesting en gezondheidszorg. Hoewel de voortbrenging van individuele goederen in beginsel aan de markt kan worden overgelaten, is in deze gevallen tot gehele of gedeeltelijke uitschakeling van het prijsmechanisme besloten. De overheid handelt alsof het gaat om een collectief goed, maar daarmee wordt het goed naar zijn aard nog niet collectief. Hooguit is sprake van gemengde goederen: individuele goederen waar collectieve kanten aan zitten. Zo komt onderwijs niet alleen ten goede aan de leerlingen; ook de samenleving als geheel heeft baat bij een goed opgeleide beroepsbevolking. Een ander voorbeeld is de Afsluitdijk. Deze is als waterkering non-exclusief (een collectief goed), maar als wegverbinding exclusief (een individueel goed), omdat het gebruik afhankelijk kan worden gemaakt van de bereidheid van automobilisten om een prijs (tolgeld) te betalen.

Om welke redenen bemoeit de overheid zich met de productie van individuele goederen? Waarom wordt de voortbrenging ervan niet overgelaten aan het prijsmechanisme, dus aan particuliere ondernemers? Algemeen gesproken grijpt de overheid op grond van zes argumenten in het allocatieproces in:

- 1 onevenredig hoge kosten (subpar. 1.8.1)
- 2 paternalisme (subpar. 1.8.2)
- 3 externe effecten (subpar. 1.8.3)
- 4 monopolies en schaaleffecten (subpar. 1.8.4)
- 5 tekortkomingen van de verzekeringsmarkt (subpar. 1.8.5)
- 6 inkomenspolitieke motieven (subpar. 1.8.6)

1.8.1 Onevenredig hoge kosten

Bij onevenredig hoge kosten kan de overheid besluiten de directe band tussen profijt en bijdrage te doorbreken. Zo zou tolheffing voor alle auto-wegen in ons land leiden tot extreem hoge inningskosten, omdat de grote verkeerswegen gemiddeld om de vijf à acht kilometer een oprit hebben. Tolheffing via de gebruikelijke methoden ('poortjes') leidt bij bruggen en tunnels bovendien in veel gevallen tot opstoppingen en filevorming (congestiekosten). Hierin kan verandering komen door geavanceerde elektronische registratiesystemen toe te passen. Het lijkt technisch mogelijk een kilometerheffing in te voeren waarbij elke auto is uitgerust met een mobimeter, die registreert wanneer hoeveel kilometer op welke wegtrajecten is gereden. Zo kan het tarief van de heffing worden gedifferentieerd: rijden in de spitsuren op de meest dichtgeslibde weggedeelten wordt het zwaarste belast. Dankzij rekeningrijden zouden de bijdragen van weggebruikers beter zijn afgestemd op het profijt dat zij van infrastructurele voorzieningen hebben.

Tolheffing

Waar het systeem van rekeningrijden is ingevoerd – in Singapore, de binnenstad van Londen – heeft het geleid tot een aanzienlijke vermindering van de verkeersopstoppingen. Er bestaat echter aanzienlijke weerstand tegen invoering van betalingen voor voorzieningen, waarvan tot nu toe zonder betaling gebruik kon worden gemaakt. Het kabinet-Rutte heeft een principebesluit van het kabinet-Balkenende IV (2007–2010) om een systeem van rekeningrijden in te voeren teruggedraaid.

Rekeningrijden

1.8.2 Paternalisme

Een ander motief voor overheidsbemoeienis met de voortbrenging van individuele goederen is dat beleidsmakers soms van oordeel zijn dat de burgers hun belang bij bepaalde voorzieningen systematisch onderschatten. Dit paternalistische motief bestempelt sommige goederen tot bemoeigoederen. Bevoogding door de overheid speelt hier een rol. Het gebruik wordt verplicht gesteld (leerplichtig onderwijs, deelneming aan sociale verzekeringen) of goederen worden gratis dan wel tegen gereduceerde prijs verstrekt (basisonderwijs, openbare bibliotheken, klassieke concerten).

Bemoeigoederen

Omgekeerd wensen beleidsmakers het gebruik van bepaalde schadelijk geachte goederen af te remmen. De consument wordt ontmoedigd zulke goederen aan te schaffen door voorlichting (spotjes van Postbus 51), regulering (als afschrikwekkend bedoelde waarschuwingen op pakjes sigaretten), het opleggen van hoge heffingen (tabaks- en alcoholaccijnzen) of door de aanschaf van bepaalde goederen te verbieden (harddrugs, vuurwapens, bepaalde bestrijdingsmiddelen in de land- en tuinbouw).

Te weinig nierdonoren

Onderzoek van gedragseconomen bevestigt wat iedereen weet: mensen zijn onvolledig geïnformeerd, ze kunnen soms moeilijk kiezen en ze voeren hun goede voornemens vaak niet uit. De overheid kan irrationele burgers helpen beslissingen voor hun eigen en andermans bestwil te nemen, zonder hun vrijheid daarbij in te perken (libertair paternalisme). Voorbeeld: in Nederland bestaat een tekort aan organen, zoals nieren. Wie een orgaan willen doneren, moeten dat uitdrukkelijk aangeven. In veel andere landen is het uitgangspunt van de over-

heid dat mensen hiertoe vanzelfsprekend bereid zijn. Zij krijgen daar een duwtje in de gewenste richting (*nudge*), omdat mensen uitdrukkelijk dienen aan te geven dat zij na hun overlijden géén donor willen zijn. Door de vormgeving van de *default option* – de hoofdregel en de uitzondering daarop – zijn in het buitenland in verhouding meer organen beschikbaar. Wie echter bezwaar hebben, houden ook in het buitenland de vrijheid om hun eigen, afwijkende keuze (= geen donor) te maken.

1.8.3 Externe effecten

Negatieve en positieve externe effecten vormen een volgend motief voor overheidsingrijpen. Zij treden op als de marktprijs van een goed niet alle offers of baten tot uitdrukking brengt.

Negatieve externe effecten

Soms brengt de productie kosten mee die 'extern' zijn, dat wil zeggen offers die de ondernemer niet als kosten ervaart en die daardoor niet aan afnemers in rekening worden gebracht. Het zijn kosten die derden dragen. Zo ontstaat discrepantie tussen de bedrijfseconomische kosten van de ondernemer en de maatschappelijke kosten voor de samenleving. Ook consumptie kan met negatieve externe effecten gepaard gaan. Denk aan de overlast die mensen elkaar bezorgen wanneer zij op een zonnige zomerdag in de file naar het strand staan. De offers door negatieve externe effecten, zoals bodemverontreiniging en verkeersopstoppingen, komen in marktprijzen niet tot uiting. Daarom is de marktprijs uit maatschappelijk oogpunt te laag. De consument betaalt niet alle kosten die hij met zijn vraag veroorzaakt. Daardoor wordt uit een oogpunt van optimale allocatie van zo'n goed te veel geproduceerd en geconsumeerd.

Overreding

De overheid kan dan op verschillende manieren tussenbeide komen. Zo kan zij zich bedienen van overreding, bijvoorbeeld door te waarschuwen voor files naar het strand. Verder kan de overheid bepaalde activiteiten simpelweg verbieden. Zo is het denkbaar dat op zondagen sommige wegen naar het strand worden afgesloten. Een ander voorbeeld van regulerend optreden is dat er richtlijnen komen voor de maximaal toegestane uitstoot van bepaalde gevaarlijk geachte stoffen. Voor politici en ambtenaren zijn regels een verleidelijk instrument, omdat langs deze weg een doel wordt bereikt, zonder dat dit de begroting met extra uitgaven belast.

Regels

Heffingen

Ook kan de overheid aan producenten heffingen opleggen om het verschil tussen de bedrijfseconomische en de maatschappelijke kosten te overbruggen. Met inbegrip van de heffing is de regulerende werking van de prijs hersteld. Het verbruik zal worden afgeremd; ondernemers zullen de heffingen immers proberen door te berekenen in de verkoopprijzen. Dit internationaal

aanvaarde beginsel – dat de vervuiler betaalt – heeft toepassing gevonden in nationale wetten op de lucht-, water- en bodemverontreiniging.

Coase-theorema

In het Nederlandse milieubeleid lag lang de nadruk op regelgeving. Eerst in de loop van de jaren negentig kwamen beleidsmakers in Den Haag tot de slotsom dat, om lozingen te beperken, heffingen vaak een doelmatiger instrument zijn dan vergunningen. De econoom Coase betwist evenwel dat de overheid milieuvervuilers altijd heffingen moet opleggen. Hij stelt dat veroorzakers en slachtoffers van vervuiling ook via onderhandelingen een doelmatige allocatie van de overlast zullen bereiken, mits zij geen transactiekosten hoeven te maken in de vorm van tijd en geld die zijn gemoeid met onderhandelingen. Die onderhandelingen zullen bovendien hetzelfde resultaat opleveren, of de veroorzaker nu het recht heeft om de omgeving te vervuilen, of dat de slachtoffers het recht hebben vervuiling te verbieden.

De allocatie van de overlast wordt door de toedeling van rechten niet beïnvloed, maar de personele inkomensverdeling wel, omdat de partij zonder rechten moet betalen (om te mogen vervuilen, dan wel

om van vervuiling verschoond te blijven). Deze redenering staat bekend als het Coase-theorema. Het zegt dus dat de overheid het tekortschietende prijsmechanisme niet hoeft te corrigeren, mits de transactiekosten nul zijn. In werkelijkheid is zelden of nooit aan deze voorwaarde voldaan. Neem als voorbeeld de nationale luchthaven. De omwonenden van Schiphol zouden ‘als één man’ met de exploitant van de luchthaven kunnen onderhandelen over beperking van de geluidsoverlast, bijvoorbeeld via een vereniging van belanghebbenden. De transactiekosten zijn dan hoog. Dit maakt het begrijpelijk dat de overheid namens de betrokken burgers hun belangen afweegt tegen die van de luchthaven. Los daarvan kan de overheid willen ingrijpen op grond van rechtvaardigheid (veroorzaker van geluidsoverlast moet betalen), of met inkomenspolitieke motieven (arme mensen kunnen de vergoeding voor het verminderen van geluidsoverlast niet opbrengen).

Positieve externe effecten

Ook positieve externe effecten zijn een bekend verschijnsel. Denk aan de sociale en culturele betekenis van het basisonderwijs. Moderne samenlevingen kunnen niet functioneren zonder dat de bevolking kan lezen, schrijven en rekenen. Een jaar (speciaal) basisonderwijs kost meer dan €5.000 per leerling. Lang niet alle ouders zijn in staat of bereid dit bedrag op tafel te leggen. Bij de afweging hoeveel zij over hebben voor het onderwijs van hun kinderen laten ouders de gunstige gevolgen voor de samenleving buiten beschouwing. Deze onmiskenbare positieve externe effecten plus inkomenspolitieke motieven zijn voor de overheid aanleiding om tot subsidiëring van het basisonderwijs over te gaan.

In dorpen heeft ook de aanwezigheid van ten minste één supermarkt of de lokale kroeg positieve externe effecten. De politiek beslist wanneer die effecten subsidie rechtvaardigen (dorpshuis) en wanneer niet (geen subsidie om de supermarkt open te houden).

1.8.4 Monopolies en schaafeffecten

Het bestaan van particuliere bedrijven die als enige essentiële goederen voortbrengen (monopolie) kan eveneens een motief voor overheidsingrijpen zijn. De productie en distributie van sommige individuele goederen, zoals elektriciteit en spoorwegvervoer, kunnen economisch alleen zinvol plaatsvinden in zeer grote eenheden. De voortbrenging van deze goederen en diensten vergt fabuleus grote investeringen (energiecentrales, kabel- en spoorwegennet), zodat de productie geschiedt onder dalende gemiddelde kosten. Zulke schaafeffecten maken productie op grote schaal het voordeligst. De exploitatie van twee spoorlijnen van verschillende maatschappijen tussen twee plaatsen of de bouw van twee elektriciteitscentrales in hetzelfde gebied, is echter vaak niet zinvol.

Concessie

De creatie van een lokaal, regionaal of nationaal monopolie via verlening van een concessie door de overheid ligt in deze gevallen voor de hand. Eén onderneming verwerft dan het recht exclusief de productie te mogen verzorgen. Het probleem is echter dat bij een monopolie – anders dan bij concurrentie – de ondernemer de prijs kan beïnvloeden. De prijs valt dan doorgaans een stuk hoger uit dan vanuit maatschappelijk oogpunt optimaal is. Dit kan een reden zijn om over te gaan tot overheidsexploitatie, of om de prijsvorming te reguleren (telecommunicatietarieven).

Soms acht het particuliere bedrijfsleven het risico van bepaalde, op zichzelf voor de samenleving van belang zijnde investeringen, te groot. Bij zulke investeringsrisico's valt te denken aan de aanleg van infrastructuur, zoals de hogesnelheidslijn. Opnieuw kan dit voor de overheid aanleiding zijn de financiering geheel of gedeeltelijk voor haar rekening te nemen door subsidies te verlenen, of zulke investeringen zelf te verrichten.

1.8.5 Tekortkomingen van de verzekeringsmarkt

Onverzekerbare risico's

Sommige risico's zijn onverzekerbaar. Onverzekerbare risico's kunnen voor de overheid aanleiding zijn om zelf een verzekering te organiseren. Particuliere verzekeraars zijn bijvoorbeeld om de in paragraaf 9.3 besproken redenen niet bereid het risico van inkomensverlies door werkloosheid te verzekeren. De overheid heeft hier ingegrepen. De Werkloosheidswet verplicht alle werkgevers om voor hun werknemers premie voor de collectief georganiseerde werkloosheidsverzekering te betalen. Deze risicodekking geldt voor iedereen, ook voor diegenen die menen daaraan geen behoefte te hebben. In andere gevallen zijn verzekeraars uitsluitend bereid gunstige risico's te verzekeren. Zo zal een ziektekostenverzekeraar studenten – met een kleine kans op ziektekosten – graag accepteren. Maar hoogbejaarden – met voorstelbaar hoge ziektekosten – komen niet tegen een betaalbare premie onder de pannen. Risicoselectie door verzekeraars vormt een tweede argument voor overheidsbemoeienis met de verzekeringsmarkt.

Risicoselectie

Wanneer verzekeraars iedereen dezelfde doorsneepremie in rekening brengen, melden alleen mensen met een flinke schadekans – de minder goede risico's – zich aan. De betere risico's vinden – gezien hun kleine kans op schade – de premie te hoog en besluiten zich daarom niet te verzekeren.

Averechtse selectie

Het bestand van de verzekeraars bestaat door deze zelfselectie of averechtse selectie van potentiële verzekerden steeds meer hoofdzakelijk uit slechtere risico's. Daarom moet de premie omhoog. Hierop haakt weer een groep af, die de verhoogde premie niet langer vindt opwegen tegen het gelopen risico. Zo ontstaat een spiraal van steeds meer mensen die afhaken, en steeds hogere premies om de schade van de nog geïnteresseerde slechtste risico's

te dekken. Zo ontvalt de basis aan de verzekering. Wanneer de overheid deze uitkomst onaanvaardbaar vindt, is ingrijpen in de verzekeringsmarkt geboden.

Exporterende bedrijven lopen het risico dat door gebrek aan deviezen, of bij binnenlandse politieke onlusten en oorlog, bepaalde landen hun betalingen aan buitenlandse leveranciers plotseling stopzetten. In de regel weigeren particuliere verzekeraars zulke politieke risico's te verzekeren, gelet op hun onvoorspelbaarheid en de zeer grote bedragen die hierbij in het geding zijn – mede omdat alle bedrijven die naar zo'n land exporteren tegelijk een schadeclaim zullen indienen. De overheid kan daarom een exportkredietverzekering opzetten.

**Politieke
risico's**

1

1.8.6 Inkomenspolitieke motieven

Tot slot vormen inkomenspolitieke overwegingen vaak een motief voor overheidsingrijpen, zij het dikwijls in combinatie met een van de eerdergenoemde motieven. Door de voorziening via haar budget te regelen, kan de overheid de relatie tussen gebruik en financiering doorbreken en rekening houden met de draagkracht van gebruikers. Een voorbeeld biedt de verplichte verzekering tegen ziektekosten (par. 10.2). In dit geval is de premie niet afgestemd op het risico van de verzekerde, dat vooral samenhangt met leeftijd, gezondheid, gezinsgrootte en zorggebruik in het verleden. In plaats daarvan bedraagt de premie een vast bedrag plus een percentage van het inkomen (met een maximum). Bejaarden met een laag inkomen en een slechte gezondheidstoestand zijn zodoende voor een habbekrats verzekerd tegen de juist voor deze groep hoge kosten van verzorging en verpleging.

Naar kostendekkend collegegeld?

Gemiddeld kost het hoger onderwijs bijna €8.000 per student per jaar. Het van studenten gevraagde collegegeld (€1.672) dekt dus circa 20% van de kosten. Twee motieven kunnen de overheid bewegen het volgen van hoger onderwijs zo zwaar te subsidiëren. Ten eerste zijn er positieve externe effecten voor de samenleving, die scholieren en hun ouders niet meewegen bij de beslissing om al dan niet te gaan studeren. Hierbij past de kanttekening dat bijna iedereen die aan de toelatingseisen voldoet toch wel gaat studeren. Individuen beseffen drommels goed dat zij door een hogere opleiding in de toekomst meer kunnen verdienen. Elk jaar extra scholing betekent later jaarlijks gemiddeld 6% tot 8% meer inkomen. De investering in de eigen studie loont dus doorgaans, ook als een kostendekkend collegegeld zou

worden gevraagd. Ook studerende kinderen van arme ouders verdienen later meer, en kunnen dus de lening terugbetalen, zeker wanneer de terugbetaling afhankelijk wordt gemaakt van het na de studie verdiende inkomen. Een collegegeld van bijna €8.000 per jaar zou scholieren uit armere gezinnen echter kunnen afschrikken om te gaan studeren (leenangst). Dit kan overheidsingrijpen rechtvaardigen. De financiële drempel valt te verlagen door de studiefinanciering te verruimen voor studenten met armlastige ouders. Bij dit alternatief zijn de belastingbetalers een stuk goedkoper uit, omdat bemiddelde ouders – die op dit moment een subsidie van meer dan €6.000 per studerend kind genieten – dan zelf de opleiding van hun spruiten gaan betalen.

1.9 Tekortkomingen van overheidsingrijpen

Ook overheidsingrijpen kent tekortkomingen (subpar. 1.9.1). Voor- en nadelen van overheidsingrijpen moeten daarom steeds tegen elkaar worden afgewogen (subpar. 1.9.2).

1.9.1 Zwakke kanten van de overheid

Het voorafgaande wekt misschien de indruk dat de overheid zich bij elke onvolkomenheid van het prijsmechanisme met het marktgebeuren moet bemoeien – ten onrechte. Het is onbegonnen werk alle marktimperfecties op te sporen, om die vervolgens recht te trekken. Markten werken zelden perfect. Afnemers beschikken vaak niet over voldoende informatie, diverse soorten machtsposities komen relatief veel voor. De centrale vraag is dus eerder bij welke omvang van marktimperfecties de overheid dient te corrigeren. Dit maakt het probleem veel ingewikkelder en laat bovendien ruimte voor uiteenlopende visies. Een overheid die rekening moet houden met verschillende politieke opvattingen kan veelal niet krachtig optreden.

Verschillende
politieke
opvattingen

Niet alleen moet worden beslist *wanneer* de overheid ingrijpt, maar ook *hoe* dat zal gebeuren. Zoals bleek, kan de overheid vaak uit verschillende instrumenten kiezen, zoals regelgeving, heffingen, subsidies of voorlichting. Selectie van optimale beleidsinstrumenten kan problematisch zijn. Overheidsinstanties beschikken meestal slechts over beperkt inzicht in de gevolgen van de keuze van een bepaald instrument. Verder is vaak onduidelijk hoe ondernemingen en individuen op de inzet van een instrument zullen reageren.

Selectie van
optimale
beleids-
instrumenten

Bovendien streeft de overheid zoveel en zulke diverse doeleinden na, dat daartussen onvermijdelijk spanning ontstaat. Zo is de uitbreiding van de luchthaven Schiphol van groot economisch belang, terwijl duidelijk is dat daarvoor – in strijd met een andere doelstelling – bepaalde milieuwaarden moeten worden opgeofferd. Maatregelen gericht op verbetering van de inkomenspositie van laagbetaalden kunnen de werkloosheid onder de doelgroep sterk doen oplopen, bijvoorbeeld na een forse verhoging van het minimumloon. Subsidies die zijn bedoeld om operavoorstellingen ook voor personen met een smalle beurs toegankelijk te maken, blijken vooral ten goede te komen aan muzikkliefhebbers uit hogere inkomensgroepen, waardoor de inkomensverdeling schever wordt.

Diverse
doeleinden

Zulke onbedoelde en soms ook rechtuit ongewenste neveneffecten van het beleid moeten bij de besluitvorming over het overheidsingrijpen worden meegenomen. Die neveneffecten kunnen inspanningen op andere beleids-terreinen ook nog eens dwarsbomen. Hoge uitkeringen (doel: armoedebestrijding) ontmoedigen uitkeringsontvangers bijvoorbeeld naar werk te zoeken (doel: volledige werkgelegenheid). Al met al kunnen gemakkelijk beleidsinconsistenties optreden, die nog worden versterkt doordat de bij de besluitvorming betrokken partijen soms verschillend denken over het belang van diverse doelstellingen. Gemeenten kunnen bijvoorbeeld plannen voor een nieuwe rijksweg dwarsbomen, omdat zij bezwaar maken tegen het tracé over hun grondgebied.

Beleids-
inconsistenties

De afstemming van het beleid en het voorzieningenaanbod op de voorkeuren van de bevolking wordt erg bemoeilijkt door informatietekorten. Anders dan bij het prijsmechanisme hoeven mensen hun voorkeuren voor door de

Informatie-
tekorten

overheid verschaft goederen niet kenbaar te maken. Soms hebben betrokkenen er zelfs belang bij die verborgen te houden. Burgers die pretenderen niet in bepaalde voorzieningen te zijn geïnteresseerd, verwachten dat de overheid deze toch wel tot stand brengt, zodat zij ervan kunnen profiteren zonder aan de bekostiging ervan te hoeven bijdragen. Zulk uitvretergedrag valt moeilijk te voorkomen, omdat de overheid niet beschikt over een instrument dat voortdurend de behoeften aan voorzieningen peilt en dat de (belasting)offers meet die burgers werkelijk bereid zijn daarvoor te brengen. In dit opzicht is het prijsmechanisme superieur, omdat het uitvretergedrag – ook wel: liftgedrag – uitsluit.

Uitvretergedrag

Het informatietekort over gewenste omvang en samenstelling van overheidsvoorzieningen maakt het moeilijk het overheidsbeleid snel aan gewijzigde voorkeuren aan te passen. Het heeft ook tot gevolg dat belangengroepen soms grote invloed op de besluitvorming kunnen uitoefenen (subpar. 3.2.2). Belangengroepen dringen erop aan voorzieningen die vooral aan de eigen achterban ten goede komen sterk uit te breiden. Tegenover omvangrijke baten voor de eigen groep staan slechts bescheiden kosten, omdat de lasten over de grote groep van anonieme belastingbetalers kunnen worden gespreid. Het gevolg kan een onevenwichtig voorzieningenaanbod zijn.

Trekt de overheid de voortbrenging van goederen of diensten geheel aan zich, dan ontstaat nog een ander probleem. In dit geval is de overheid de enige producent. Het ontbreken van concurrentie schakelt de tucht van de markt uit. Het overheidsmonopolie kan de doelmatigheid en de doeltreffendheid van de voortbrenging verminderen. Wanneer de vuilnisophaal in een gemeente exclusief is toevertrouwd aan de eigen reinigingsdienst, zijn er voor het management weinig prikkels om het huisvuil tegen de laagste mogelijke kosten in te zamelen. Stel dat de gemeenteraad besluit een eind te maken aan het monopolie van de reinigingsdienst. Voortaan mogen particuliere bedrijven, en ook de eigen reinigingsdienst, een offerte uitbrengen voor welk bedrag zij de vuilnisophaal zullen verzorgen. De kans bestaat dan dat de ambtelijke dienst buiten de prijzen valt, bijvoorbeeld omdat de arbeidskosten per manuur een stuk hoger zijn dan in het bedrijfsleven. Deze procedure dwingt de reinigingsdienst zo doelmatig mogelijk te (gaan) werken. Concurrentie brengt een minder doelmatige productiewijze ‘vanzelf’ aan het licht, omdat de producent die tegen de laagste kosten werkt de opdracht binnenhaalt. Bij afwezigheid van concurrentie kost het volksvertegenwoordigers daarentegen grote moeite eventuele verspilling en ondoelmatigheden van overheidsdiensten aan de kaak te stellen, doordat zij zo afhankelijk zijn van de kwaliteit van door het uitvoerend apparaat verschaft informatie.

Overheidsmonopolie

1.9.2 Afwegingen bij overheidsingrijpen

Bijna dagelijks moeten beleidsmakers beslissen welke marktimperfecties zij zullen corrigeren. Voor- en nadelen van ingrijpen moeten daarbij steeds worden afgewogen. Subjectieve opvattingen zullen bij deze afweging een rol spelen. Een eenduidig antwoord op de vraag naar de optimale omvang van de overheidsbemoediging met economische processen en de ideale hoogte van de overheidsuitgaven valt daarom niet te geven. Het denken over de rol van de overheid kan sterk door omstandigheden en ervaringen met het overheidsingrijpen worden beïnvloed. Teleurstellingen over de uitkomsten van het prijsmechanisme en desillusies over het overheidsoptreden wisselen elkaar af. Zo hebben de ervaringen met de omvangrijke werkloosheid in de

jaren dertig in de daaropvolgende decennia de weg geëffend voor een aanzienlijke uitbreiding van de rol van de overheid. In de 'gouden' jaren vijftig en zestig won de mening veld dat de overheid de economische ontwikkeling tot in details kon sturen. Daarentegen heeft in de jaren zeventig en tachtig de geringe beheersbaarheid van de overheidsuitgaven – die tot uiting kwam in sterk oplopende tekorten en een voortdurende stijging van het collectieve lastenpeil – weer de nodige twijfels doen ontstaan. Sinds de tweede helft van de jaren tachtig is het beleid in veel landen gericht geweest op beperking van de groei van de overheidsuitgaven, afstoting van taken naar de marktsector (privatisering) en vermindering van de hoeveelheid door de overheid gestelde regels (deregulering). Momenteel zwaait de slinger weer uit naar de andere kant, aangeduwd door omvangrijke financiële schandalen, de systeemcrisis van het bankwezen (subpar. 15.5.4), soms te ver doorgeschoten deregulering en slordig vormgegeven privatiseringen.

1.10 Grenzen aan de overheidsmacht

Hoewel de overheid bedrijven en gezinnen kan dwingen hun gedrag aan te passen en bij te dragen aan de bekostiging van collectieve uitgaven, staat zij niet boven de wet. Taken en bevoegdheden van de vele overheidsinstanties zijn bij wet of internationaal verdrag geregeld. Lang niet alle instanties kunnen naar eigen inzicht lasten aan de burgers opleggen. Zo heeft de rijksoverheid het belastinggebied van gemeenten en provincies fors ingeperkt (subpar. 14.4.1). Maar ook voor de centrale overheid gelden beperkingen. Ten eerste doordat de overheid algemene beginselen van behoorlijk bestuur in acht behoort te nemen, bijvoorbeeld bij de heffing van belastingen. Tot die beginselen horen: geen heffing zonder voorafgaande wetgeving, gelijke behandeling van gelijke gevallen. Meer in het algemeen kunnen burgers zich met klachten over het optreden van de overheid richten tot de Nationale ombudsman of tot de onafhankelijke rechter.

Door de manier waarop de overheid van haar bevoegdheden gebruik mag maken met de nodige waarborgen te omgeven, zijn burgers beschermd tegen machtsmisbruik en willekeur. De macht van de overheid is echter niet alleen formeel ingeperkt. Ook feitelijk is de beleidsruimte soms sterk begrensd, omdat politici rekening wensen te houden met belangen van minderheden, met het idee van verkregen rechten en met gedragsreacties van burgers en ondernemingen. Zo kan de overheid uiteraard bestaande wetten wijzigen, maar langdurige overgangsregelingen moeten dan vaak bewerkstelligen dat lopende gevallen geen (grote) inkomensachteruitgang ervaren.

Misschien nog belangrijker is dat de macht van de lidstaten van de Europese Unie op veel beleidsterreinen inmiddels (sterk) is ingeperkt door regelgeving vanuit Brussel en door uitspraken van het Europese Hof van Justitie. Het beleid met betrekking tot bijvoorbeeld landbouw, handel en mededinging wordt niet langer in nationale hoofdsteden bepaald. De Europese Commissie toetst verder de steunverlening aan nationale industrieën.

Niet alleen formeel is de nationale beleidsruimte van lidstaten gekrompen. Naarmate de grenzen binnen Europa vervagen, neemt de macht van nationale overheden ook materieel af door belastingconcurrentie (par. 11.8) en beleidsconcurrentie in het algemeen. Een land kan het zich niet langer

permitteren door bijvoorbeeld extreem hoge belastingtarieven of vergaande milieueisen al te zeer uit de Europese pas te lopen.

De hier slechts aangestipte factoren beperken de mate waarin de Nederlandse overheid de nationale economie kan beïnvloeden.

1.11 Overheid en collectieve sector

In Nederland is de overheidsorganisatie opgebouwd uit verschillende bestuurslagen. Nationaal gezien vormt de centrale overheid (het Rijk) de hoogste bestuurslaag. Het grondgebied van Nederland is ingedeeld in twaalf provincies, en vervolgens verkaveld over ruim vierhonderd gemeenten. Provincies en gemeenten staan bekend als de decentrale overheden (ook wel: lagere overheden). Met name kleinere gemeenten maken onderling vaak gemeenschappelijke regelingen, bijvoorbeeld voor de gezamenlijke verwijdering van huishoudelijk afval en voor de uitvoering van de Wet werk en bijstand. Bepaalde taken worden daarnaast uitgevoerd door regionale overheidsorganen, zoals politieregio's. Ook de ruim twintig waterschappen, die zorgen voor bescherming tegen het water, de beheersing van het waterpeil en de zuivering van afvalwater, worden tot de decentrale overheden gerekend.

Verder omvat de collectieve sector de instellingen die de wettelijke sociale verzekeringen uitvoeren. Ook instellingen die voor het overgrote deel collectief worden gefinancierd, zoals ziekenhuizen, worden tot de collectieve sector gerekend. De collectieve sector van de economie omvat dus:

- De centrale overheid (het Rijk).
- De decentrale overheden.
- De instellingen die de wettelijke sociale verzekeringen uitvoeren.
- De instellingen die gefinancierd en gecontroleerd worden door de overheid, zoals het gesubsidieerd onderwijs, bureaus voor jeugdzorg en zo verder.
- Grotendeels collectief gefinancierde, maar niet door de overheid gecontroleerde instellingen; deze gepremieerde en gesubsidieerde sector (g&g-sector) omvat onder andere de ziekenhuizen, de verpleeg- en verzorgingshuizen.

De collectieve sector plus particuliere instellingen – kerken, vakbonden en verenigingen, die noch collectief noch uit marktprijzen worden betaald – vormen samen de quataire sector.

In de Nationale rekeningen worden zorginstellingen tot de sector Bedrijven gerekend. Ook bedrijven in handen van de overheid, zoals de luchthaven N.V. Schiphol, de N.V. Nederlandse Spoorwegen en energiebedrijven waarvan de meeste aandelen nog in handen van decentrale overheden zijn, zijn onderdeel van de sector Bedrijven. De collectieve sector met inbegrip van alle overheidsdeelnemingen heet de publieke sector. Tabel 1.1 vat enkele sectorbegrippen samen.

Centrale
overheid

Decentrale
overheden

Gepremieerde
en gesubsidi-
eerde sector

Quataire
sector

Publieke
sector

TABEL 1.1 Sectorbegrippen

	Collectieve sector	G&g-sector	Quartaire sector	Bedrijven	Marktsector
<i>Enheid</i>					
Centrale overheid (het Rijk)	ja	nee	ja	nee	nee
Decentrale overheden	ja	nee	ja	nee	nee
Sociale verzekeringen	ja	nee	ja	nee	nee
Gezondheidszorg en welzijn	ja	ja	ja	ja	nee
<i>Bedrijven</i>					
• aandelen bij de overheid	nee	nee	nee	ja	ja
• aandelen niet bij de overheid	nee	nee	nee	ja	ja

In dit boek staan overheid, sociale verzekeringen en zorginstellingen centraal. Voor de eenvoud worden al deze instanties aangeduid als de collectieve sector van de economie, zoals het CBS in zijn publicaties ook steeds vaker doet.

Websites

cbs.nl	Centraal Bureau voor de Statistiek
cpb.nl	Centraal Planbureau
overheid.nl	bron voor wetteksten en kamerstukken
rijksoverheid.nl	diverse ministeries
scp.nl	Sociaal en Cultureel Planbureau
ser.nl	Sociaal-Economische Raad
tweedekamer.nl	Tweede Kamer van de Staten-Generaal

Samenvatting

- Het vak openbare financiën is een onderdeel van de economie, dat kijkt naar uitgaven, inkomsten en schuldpolitiek van de overheid.
- De sturende rol van de overheid op financieel-economisch terrein en de besluitvorming in de collectieve sector krijgen eveneens de nodige aandacht.
- Het overheidsingrijpen in de economie is vooral terug te voeren op onvrede met de uitkomsten van het prijsmechanisme.
- Bij hun handelen hebben beleidsmakers drie doelstellingen voor ogen: een evenwichtige economische ontwikkeling en stabilisatie van de conjunctuurbeweging, en beïnvloeding van de allocatie en van de inkomensverdeling.
- Ingrijpen door de overheid brengt zijn eigen problemen mee, door tegenstrijdige doelstellingen, de lastige keuze van optimale instrumenten en een informatiekort welke voorzieningen de burgers wensen.
- De macht van de overheid is in belangrijke opzichten ingeperkt, onder andere doordat overheden steeds vaker in concurrentie treden met andere overheden.

Vragen

- 1.1** Geef een voorbeeld hoe de verdelingsfunctie van overheidsactiviteiten kan botsen met de stabilisatiefunctie.
 - 1.2** Geef een voorbeeld hoe de stabilisatiefunctie van overheidsactiviteiten kan botsen met de allocatiefunctie.
 - 1.3** Noem voorbeelden van collectieve goederen die niet door de overheid zijn geproduceerd.
 - 1.4** Het kabinet-Rutte bezuinigt op de subsidies voor veel culturele instellingen (musea, orkesten). Ga na met welke argumenten zulke subsidies zijn te verdedigen, en noem ook een voordeel van deze subsidiebeperking.
 - 1.5** Leg uit waarom de overheid toch niet kan worden gemist, wanneer veroorzakers en slachtoffers van milieuvuiling zonder transactiekosten kunnen onderhandelen over beperking van de overlast, en milieuheffingen dus overbodig zijn.
-