

Overheids- financiën



Noordhoff Uitgevers

C. A. de Kam

15^e druk

Overheidsfinanciën

Prof. em. dr. C.A. de Kam

Vijftiende druk

Noordhoff Uitgevers | Groningen/Utrecht

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 of via het contactformulier op www.mijnnoordhoff.nl.

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



0 / 18

© 2018 Noordhoff Uitgevers bv Groningen/Utrecht, The Netherlands.

Behoudens de in of krachtens de Auteurswet van 1912 gestelde uitzonderingen mag niets uit deze uitgave worden veelevoudigd, 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 veelevoudigingen 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) 978-90-01-88964-7

ISBN 978-90-01-88963-0

NUR 800

Woord vooraf

De tekst van *Overheidsfinanciën* is begin 2018 bij de uitgever ingeleverd. Cijfers over de economie en de financiën van de overheid zijn hoofdzakelijk geput uit drie bronnen. Ten eerste de rijksbegroting voor 2018, zoals aangepast in het regeerakkoord van het kabinet-Rutte III. Daarnaast de *Macro Economische Verkenning 2018* van het Centraal Planbureau. Ten slotte de analyse van de gevolgen van het regeerakkoord voor economie en overheidsfinanciën, ook van het CPB.

Bij het afsluiten van de tekst heeft de Nederlandse economie – na een aantal magere jaren – de wind vol in de zeilen. De overheidsfinanciën zijn gezond, tabellen en figuren in dit boek laten dat zien. Het gaat om een momentopname. De cijfers veranderen voortdurend. Soms fors, door onvoorziene economische en politieke ontwikkelingen. Denk aan een nieuwe recessie of de val van het zittende kabinet. De meest recente informatie over de stand van de economie en de overheidsfinanciën is te vinden op twee websites: www.cpb.nl en www.rijksbegroting.nl.

Cijfers over de uitgaven en de inkomsten van de Europese Unie komen uit de EU-begroting voor 2018. Meer recente cijfers zijn te vinden op de site: www.europa.eu.

Tenzij anders staat aangegeven, is de weergave van wettelijke regelingen naar de situatie per 1 januari 2018. Latere wetwijzigingen zijn te raadplegen via twee websites: www.overheid.nl en www.rijksoverheid.nl. Andere nuttige websites zijn vermeld aan het eind van elk hoofdstuk.

Bedragen – de lengte van tariefschijven, premiegrenzen en zo verder – zijn voor de leesbaarheid soms iets afgerond. Ook cijfers in tabellen zijn afgerond. Hierdoor kan het totaalcijfer iets afwijken van de som van de deelcijfers. Bij figuren en tabellen is de bronvermelding achterwege gelaten. Alle gebruikte bronnen staan op de website van de uitgever: www.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.

Bij de voorbereiding van deze vijftiende druk hebben medewerkers van enkele ministeries, het Centraal Planbureau en het Sociaal en Cultureel Planbureau mij geholpen. Ik dank hen voor hun waardevolle assistentie. Anita Bartstra was net als bij eerdere drukken opnieuw mijn steunpilaar op de uitgeverij.

Groningen/Taarlo, 15 januari 2018
C.A. de Kam

Inhoud

- 1 Overheidsfinanciën 9**
 - 1.1 Een vak apart 10
 - 1.2 Overheid en publieke sector 11
 - 1.3 Overheidsingrijpen: drie functies 12
 - 1.4 Stabilisatiefunctie 12
 - 1.5 Allocatiefunctie 16
 - 1.6 Verdelingsfunctie 24
 - 1.7 Paternalisme 25
 - 1.8 Tekortkomingen van overheidsingrijpen 26
 - 1.9 Grenzen aan de overheidsmacht 28
 - Websites 29
 - Samenvatting 29
 - Vragen 31

- 2 Publieke sector 33**
 - 2.1 Omvang 34
 - 2.2 Uitgaven: groei en krimp 42
 - 2.3 Inkomsten 48
 - Websites 51
 - Samenvatting 51
 - Vragen 52

- 3 Overheidssaldo en overheidsschuld 53**
 - 3.1 Overheidssaldo 54
 - 3.2 Gewenst overheidssaldo 58
 - 3.3 Overheidsschuld 62
 - 3.4 Houdbare overheidsfinanciën 69
 - Websites 71
 - Samenvatting 72
 - Vragen 73

4 Politieke besluitvorming 75

- 4.1 Budgetmechanisme 76
- 4.2 Parlement 81
- 4.3 De minister van Financiën 85
- 4.4 Ambtenaren 86
- 4.5 Verkiezingsprogramma's in kaart 88
 - Websites 91
 - Samenvatting 91
 - Vragen 93

5 Naar rationeler besluitvorming 95

- 5.1 Begrotingsafspraken 96
- 5.2 Analyse en evaluatie van beleid 97
- 5.3 Profijtgedachte 101
- 5.4 Verzelfstandiging en privatisering van overheidstaken 102
- 5.5 Vraagfinanciering 109
- 5.6 Deregulering en vermindering van administratieve lasten 110
 - Websites 111
 - Samenvatting 111
 - Vragen 112

6 De begroting 113

- 6.1 Functies van de begroting 114
- 6.2 Overheidsprestaties meten en vergelijken 117
- 6.3 Begrotingsstelsels 120
- 6.4 Begrotingsproces 123
- 6.5 Meerjarenramingen 129
- 6.6 Overheidsuitgaven 130
 - Websites 133
 - Samenvatting 133
 - Bijlage: Wonen met subsidie 134
 - Vragen 136

7 Normen voor de overheidsfinanciën 137

- 7.1 De noodzaak van normen 138
- 7.2 Begrotingsregels Europese Unie 139
- 7.3 Normen voor het overheidssaldo 142
- 7.4 Normen voor de uitgaven 146
- 7.5 Normen voor de inkomsten 147
- 7.6 Trendmatig begrotingsbeleid 149
 - Websites 156
 - Samenvatting 156
 - Bijlage: Tekortnormen - discussie 157
 - Vragen 160

- 8 Sociale zekerheid 161**
 - 8.1 Motieven voor overheidsingrijpen 162
 - 8.2 Inkomensregelingen 166
 - 8.3 Prijs- en volumebeleid 173
 - 8.4 Economische gevolgen 177
 - 8.5 Uitgavenbeheersing 181
 - 8.6 Aanvullende pensioenen 182
 - 8.7 Het basisinkomen 187
 - Websites 189
 - Samenvatting 189
 - Vragen 191

- 9 Gezondheidszorg 193**
 - 9.1 Motieven voor overheidsingrijpen 195
 - 9.2 Zorg: sector en uitgaven 199
 - 9.3 Stelsel en financiering 202
 - 9.4 Overheidsbeleid 207
 - 9.5 Uitgavenbeheersing 209
 - Websites 214
 - Samenvatting 214
 - Vragen 215

- 10 Belastingstelsel 217**
 - 10.1 Financiering van de overheidsuitgaven 218
 - 10.2 Belastingbegrip 219
 - 10.3 Totaalbeeld 220
 - 10.4 Inkomstenbelasting 222
 - 10.5 Vennootschapsbelasting 229
 - 10.6 Kostprijsverhogende belastingen 232
 - 10.7 Premies voor de sociale verzekeringen 235
 - 10.8 Belastingen van decentrale overheden 236
 - 10.9 Wig 240
 - Websites 244
 - Samenvatting 244
 - Vragen 246

- 11 Belastingbeleid 247**
 - 11.1 Belastingstelsels: internationale vergelijking 249
 - 11.2 Belastingbeginselen 251
 - 11.3 Belastingen als beleidsinstrument 255
 - 11.4 Economische gevolgen 260
 - 11.5 Belastingconcurrentie 265
 - Websites 268
 - Samenvatting 269
 - Bijlage: Afwenteling van belastingen 270
 - Vragen 272

12 Verdelingsfunctie 273

- 12.1 Inkomen 274
- 12.2 Inkomensverdeling 277
- 12.3 Inkomensbeleid: resultaten 283
- 12.4 Armoede 284
- 12.5 Armoedeval 286
- 12.6 Koopkracht in beeld 287
- 12.7 Herverdeling tussen generaties 290
- 12.8 Vermogensverdeling 294
 - Websites 296
 - Samenvatting 297
 - Vragen 298

13 Decentrale overheden 299

- 13.1 Taakverdeling tussen bestuurslagen 300
- 13.2 Centralisatie en decentralisatie van taken 303
- 13.3 Uitgaven en inkomsten 309
- 13.4 De algemene uitkering 311
- 13.5 Specifieke uitkeringen 313
- 13.6 Vorderingsaldo en EMU-saldo 314
 - Websites 316
 - Samenvatting 316
 - Vragen 317

14 Europese Unie 319

- 14.1 Doelstellingen en instrumenten 320
- 14.2 Instellingen en begroting 323
- 14.3 Economische en Monetaire Unie 328
- 14.4 Coördinatie van economische politiek en begrotingsbeleid 330
 - Websites 337
 - Samenvatting 337
 - Vragen 338

Afkortingenlijst 339

Over de auteur 341

Register 343

1

Overheidsfinanciën

- 1.1 Een vak apart**
 - 1.2 Overheid en publieke sector**
 - 1.3 Overheidsingrijpen: drie functies**
 - 1.4 Stabilisatiefunctie**
 - 1.5 Allocatiefunctie**
 - 1.6 Verdelingsfunctie**
 - 1.7 Paternalisme**
 - 1.8 Tekortkomingen van overheidsingrijpen**
 - 1.9 Grenzen aan de overheidsmacht**
- Samenvatting**

Waarom bemoeit de overheid zich zo intensief met de gang van zaken in de economie? De hoofdreden is dat het prijsmechanisme – de werking van vraag en aanbod op markten – lang niet altijd maatschappelijk optimale uitkomsten oplevert.

Na elke periode van groot optimisme bij producenten en consumenten – hoogconjunctuur – volgt een terugslag, een periode van laagconjunctuur. De overheid kan proberen deze schommelingen in de conjunctuur te dempen (stabilisatiefunctie).

Bepaalde goederen – zoals openbaar bestuur, defensie – worden zonder overheidsingrijpen niet geproduceerd, terwijl daaraan wel behoefte bestaat. Alleen de overheid kan in de behoefte aan zulke collectieve goederen voorzien. Maar de invloed van de overheid op de samenstelling van de binnenlandse productie gaat veel verder (allocatiefunctie).

Een onbelemmerde werking van het prijsmechanisme leidt tot een scheve verdeling van inkomens en vermogens. De overheid kan inkomens- en vermogensongelijkheid via regels, belastingen en uitkeringen kleiner maken (verdelingsfunctie).

In een democratie beslissen gekozen volksvertegenwoordigers welke tekortkomingen van het prijsmechanisme zij willen corrigeren. Overheidsingrijpen in de economie kan falen. Sommige problemen kan de overheid niet oplossen. Verder moet de overheid er rekening mee houden dat bedrijven, wanneer die zich door belastingen en regelgeving te veel belemmerd voelen, hun activiteiten kunnen verplaatsen naar andere landen.

Twee soorten koopkracht

In het studiejaar 2017-2018 betaalt een voltijd student €2.006 collegegeld. Wie rechten of economie studeren, betalen via het collegegeld een redelijk deel van de kosten van hun opleiding zelf. Studenten aan een medische faculteit zijn in verhouding tot de hoge kosten van hun opleiding goedkoop uit. Voor alle studierichtingen aan universiteiten en hogescholen samen past de overheid jaarlijks *gemiddeld* meer dan €7.000 per student bij. Het peil van belastingen en sociale premies ligt in Nederland tegen de 40% van het bruto binnenlands product (bbp). In de Verenigde Staten (VS) legt de overheid een minder groot beslag op het bbp. Hierdoor kunnen Amerikanen na belastingheffing een groter deel van hun inkomen vrij besteden. Aangezien zij minder geld van de overheid ontvangen, moeten onderwijsinstellingen – om hun begroting sluitend te krijgen – daarginds hogere bijdragen van studenten en hun ouders vragen. In de VS bedraagt het collegegeld van particuliere topuniversiteiten \$60.000 of meer. De uiteenlopende mate waarin landen onderwijs en gezondheidszorg collectief financieren, verklaart voor een deel de verschillen in hun belastingpeil. De Amerikaanse doorsnee-werknemer – Joe Sixpack – houdt van zijn salaris netto meer over om zelf te besteden dan zijn Nederlandse collega Jan Modaal. Joe is echter veel meer kwijt aan eigen betalingen voor voorzieningen die in Nederland collectief worden gefinancierd. Niet alleen netto inkomen (na belastingheffing) geeft dus koopkracht. Ook door de overheid beneden de kostprijs ter beschikking gestelde goederen, zoals hoger onderwijs, vergroten de koopkracht van huishoudens. In een democratie beslissen gekozen politici over de verhouding tussen particuliere koopkracht en collectief verschaft koopkracht.

1.1 Een vak apart

De overheid bemoeit zich intensief met de economie en het leven van de burgers. Regering en parlement stellen talloze regels vast om de samenleving te ordenen. Een voorbeeld zijn belastingwetten. Die verplichten gezinnen en bedrijven een deel van hun inkomen en winst aan de fiscus af te dragen. Met de ontvangen belasting financiert de overheid haar uitgaven. De geschiedenis leert dat overheden doorgaans meer uitgeven dan zij via belastingheffing binnenkrijgen. De tekorten die hierdoor ontstaan, dekken overheden door geld te lenen, dus door een beroep te doen op de besparingen van gezinnen, bedrijven of buitenlandse beleggers. In Nederland bedragen de uitgaven van de overheid 43% van het bruto binnenlands product (bbp). Via haar uitgaven, belastingheffing en door regels te stellen oefent de overheid grote invloed uit op de samenstelling van de productie en op de verdeling van het daarmee verdiende nationaal inkomen. Daarom krijgen de overheidsfinanciën van economen apart aandacht.

Bij de studie van de openbare financiën draait het om de uitgaven, de inkomsten en de schuldpolitiek van de overheid. Wat voor gevolgen hebben die voor de economie? Daarnaast wordt de besluitvorming bestudeerd. Hoe komen binnen de overheidsorganisatie beslissingen met financiële gevolgen tot stand?

1.2 Overheid en publieke sector

De overheidsorganisatie in Nederland is opgebouwd uit verschillende bestuurslagen. Nationaal gezien vormt de centrale overheid – ook: het Rijk, de rijksoverheid – de hoogste bestuurslaag. Kort gezegd zijn dit de ministeries in Den Haag en hun uitvoeringsorganen.

Het grondgebied van Nederland is ingedeeld in twaalf provincies en verkaveld over 380 gemeenten. Provincies, gemeenten en waterschappen staan bekend als decentrale overheden – ook: lagere overheden. Met name kleinere gemeenten maken onderling vaak gemeenschappelijke regelingen, bijvoorbeeld voor de gezamenlijke verwijdering van huishoudelijk afval en de inkoop van zorg voor ouderen. Ook de twintig waterschappen die zorgen voor de dijken, beheersing van het waterpeil en zuivering van het afvalwater worden tot de decentrale overheden gerekend.

Anders dan bedrijven, financieren overheden hun activiteiten niet door goederen en diensten tegen een ten minste kostendeckende prijs te verkopen. Evenmin zijn overheden afhankelijk van vrijwillige bijdragen, zoals kerken, vakbonden en organisaties die zich inzetten voor goede doelen. Kenmerkend voor ‘de’ overheid is haar bevoegdheid dwingend bijdragen van gezinnen en bedrijven te vorderen. De hoogte van die bijdragen staat los van het profijt dat particuliere huishoudens van overheidsvoorzieningen hebben.

In een democratie ligt de beslissingsmacht over uitgaven en belastingen uiteindelijk bij volksvertegenwoordigers: het parlement (dit bestaat uit de Tweede Kamer en de Eerste Kamer van de Staten-Generaal), de gemeenteraad, Provinciale Staten en het waterschapsbestuur. Via vrije en geheime verkiezingen aangewezen volksvertegenwoordigers stellen aan het ambtenarenapparaat en zijn politieke top een bepaald budget ter beschikking. Dit budget geeft aan hoeveel maximaal voor in de jaarlijkse begroting aangewezen bestemmingen mag worden uitgegeven. Het besluitvormingsproces waarbij wordt vastgesteld welke taken de overheid zal uitvoeren en hoeveel daarvoor mag worden uitgegeven, heet het budgetmechanisme. Tevens beslissen volksvertegenwoordigers hoe goedgekeurde uitgaven zullen worden gefinancierd: uit belastingen, via andere inkomsten van de overheid, of door leningen aan te gaan.

De publieke sector van de economie omvat meer dan het Rijk en de decentrale overheden. Bij een ruime definitie omvat hij alle instanties waarvan de activiteiten grotendeels uit de opbrengst van belastingen en sociale premies (dus ‘collectief’) worden gefinancierd. Voorbeelden van instanties die onderdeel zijn van de publieke sector: ministeries, gemeenten, organisaties die de wettelijke sociale verzekeringen uitvoeren, onderwijsinstellingen en ziekenhuizen.

De omvang van de publieke sector wordt meestal gemeten via de collectieve-uitgavenquote: de uitgaven van alle instellingen uit de sector gedeeld door de waarde van de binnenlandse productie – het bbp. In 2018 ligt de collectieve-uitgavenquote op 43% bbp.

Centrale
overheid

Decentrale
overheden

Gemeenschap-
pelijke regelingen

Democratie

Budget-
mechanisme

Publieke sector

Collectieve-
uitgavenquote

Het bruto binnenlands product

De waarde van het bruto binnenlands product is te vinden in de nationale rekeningen, die worden opgesteld door het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS). Het CBS houdt zich bij het opstellen van de 'nationale boekhouding' aan internationale afspraken. Door deze afspraken meten alle landen de omvang van hun economie op dezelfde manier. De richtlijnen voor de becijfering van het bbp worden regelmatig aangepast. Het CBS becijfert het bbp door alle bij de productie binnen de landsgrenzen 'toegevoegde waarde' samen te tellen. Het gaat om de waarde die bedrijven en de overheid toevoegen aan wat andere producenten al hebben voortgebracht. Om de door een producent toegevoegde waarde te becijferen, worden zijn eigen verkopen verminderd met wat hij van andere producenten heeft ingekocht. Zodoende wordt dubbel telling voorkomen, want de waarde van de ingekochte goederen is bij de toeleveranciers al als toegevoegde waarde meegeteld.

Aangezien de overheid haar producten niet op de markt verkoopt, is – anders dan bij bedrijven – geen afzetcijfer bekend. Volgens een internationale afspraak wordt de afzetwaarde van door de overheid voortgebrachte diensten gelijkgesteld aan de salarissom van de ambtenaren.

Het bbp wordt bepaald tegen marktprijzen. Kostprijsverhogende belastingen, zoals de btw en de accijnzen, zijn in de marktprijzen begrepen en tellen dus mee als productiewaarde. In 2018 bedraagt het bbp €770 miljard.

Sociale uitkeringen en pensioenuitkeringen vormen geen onderdeel van het bbp. Mensen met een uitkering en gepensioneerden dragen immers niet (langer) bij aan de binnenlandse productie. Het geld voor hun uitkering wordt verdiend door de economisch actieven – de werknemers en de kapitaalverschaffers, waaronder de pensioenfondsen.

Quartaire sector De quaire sector omvat de publieke sector plus particuliere instellingen die noch collectief noch uit marktprijzen worden betaald, zoals kerken, vakbonden en verenigingen. Tegenover de quaire sector staat de marktsector, waarin ondernemingen hun productieve activiteiten uit marktprijzen financieren.

Marktsector

1.3 Overheidsingrijpen: drie functies

Veel tekstboeken over de overheidsfinanciën onderscheiden drie 'functies' van de overheidsbemoediging met de economie:

- stabilisatiefunctie (par. 1.4)
- allocatiefunctie (par. 1.5)
- verdelingsfunctie (par. 1.6)

1.4 Stabilisatiefunctie

De economie van een land kent afwisselend goede en slechte tijden. Perioden waarin de economie op volle toeren draait (hoogconjunctuur) worden afgewisseld door perioden waarin de bestedingen het tijdelijk laten afweten (laagconjunctuur). De stabilisatiefunctie houdt in dat de overheid probeert deze schommelingen in het niveau van de economische bedrijvigheid (de conjunctuurcyclus) te dempen. Om dat doel te bereiken kan de overheid via aanpassing van haar uitgaven en belastingmaatregelen

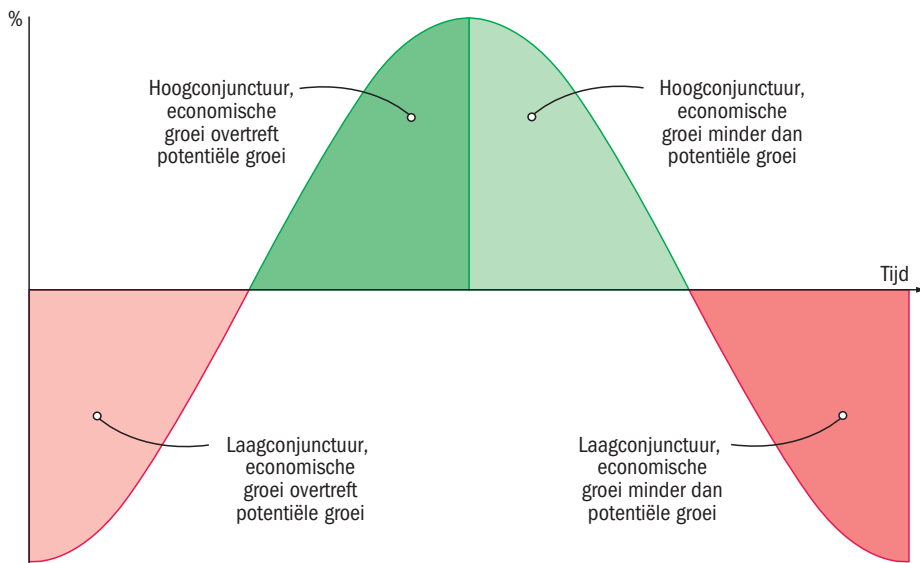
anticyclisch begrotingsbeleid voeren. Door verschillende oorzaken lukt dat lang niet altijd. In Nederland heeft het begrotingsbeleid de conjunctuurbeweging regelmatig versterkt. De overheid voerde procyclisch begrotingsbeleid.

Anticyclisch
begrotingsbeleid
Procyclisch
begrotingsbeleid

Tijdens de opgaande beweging van de conjunctuur groeit de bedrijvigheid tijdelijk sneller dan strookt met het onderliggende structurele groeivermogen van de economie. Na het bovenste omslagpunt van de conjunctuur groeit de bedrijvigheid tijdelijk minder snel dan past bij het structurele groeivermogen van de economie (figuur 1.1). In werkelijkheid is de conjunctuurgolf onregelmatiger dan figuur 1.1 laat zien. Zo varieert de lengte van de conjunctuurgolf. Krimpt de economie in twee opeenvolgende kwartalen, dan spreken statistici van een recessie.

Recessie

FIGUUR 1.1 Goede en slechte tijden



Een indicator voor de stand van de conjunctuur is de output gap. De output gap is de kloof (in procenten) tussen de feitelijke omvang van het bbp en het structurele bbp. Het structurele bbp is de omvang van de economie waarbij zowel de bezettingsgraad van de productiecapaciteit als het werkloosheidspercentage gelijk zijn aan hun evenwichtswaarden – de verhouding tussen vraag en aanbod leidt niet tot spanningen in de economie. Een *negatieve* output gap betekent doorgaans dat de bezettingsgraad van de productiecapaciteit lager is dan de evenwichtswaarde en dat het werkloosheidspercentage hoger is dan de evenwichtswaarde. De evenwichtswaarde van de werkloosheid staat bekend als de structurele werkloosheid. Sommige werklozen staan aan de kant door gebrek aan vaardigheden of doordat werken voor hen onvoldoende loont. Al zijn er vacatures, deze groep komt niet aan de slag. Deze mensen doen niet mee, terwijl de economie verder in evenwicht is.

Output gap

Structurele bbp

Structurele
werkloosheid

Een *positieve* output gap wijst meestal op een hogere dan normale bezettingsgraad en een werkloosheid die tijdelijk kleiner is dan de structurele werkloosheid. Werkgevers zitten te springen om personeel, ze bieden tijdelijk extra loon (dit maakt werken voor uitkeringsontvangers aantrekkelijker) en nemen op een tijdelijk contract ook mensen aan die ze normaal niet zouden inhuren.

De conjunctuurcyclus ontstaat, doordat de vraag naar goederen en diensten afwisselend harder en minder hard groeit dan strookt met een productiegroei die past bij aanhoudend evenwicht op markten voor goederen en arbeid. De vraag naar goederen en diensten komt van gezinnen (de consumptie), ondernemingen (voor investeringen), de overheid (aankopen, diensten van ambtenaren) en het buitenland (de export). De bestedingen van deze groepen afnemers leiden tot productie in eigen land, voor zover goederen en diensten niet worden geïmporteerd.

In een situatie van laagconjunctuur kan de overheid de binnenlandse bestedingen stimuleren door haar eigen uitgaven op te voeren of door de belastingen te verlagen. Na deze lastenverlichting krijgen gezinnen en ondernemingen meer te besteden. Als gevolg van dit stimulerende beleid verslechtert het overheidssaldo, het saldo van de begroting. Omgekeerd kan de overheid oververhitting van de economie bestrijden door tijdelijk haar eigen uitgaven te verlagen en de bestedingen van gezinnen en ondernemingen af te remmen door de belastingen te verhogen. Als gevolg van deze 'bestedingsbeperking' verbetert het overheidssaldo.

Vraag naar goederen en diensten

Overheidssaldo

Twee soorten werkloosheid

Ook bij evenwicht op de arbeidsmarkt is sprake van werkloosheid. Het CPB raamt deze structurele werkloosheid op dit moment op circa 4% van de beroepsbevolking. De omvang van de structurele werkloosheid hangt onder andere af van het inkomensverlies dat mensen lijden wanneer ze hun baan kwijtraken. Royale uitkeringen kunnen tot hogere structurele werkloosheid leiden, doordat zij het aanvaarden van een baan voor een deel van de uitkeringsontvangers minder lonend maken (par. 8.4). Een andere

oorzaak van structurele werkloosheid is de gebrekkige aansluiting van competenties van werkzoekenden bij de eisen die werkgevers stellen.

Tijdens de conjunctuurcyclus ligt het feitelijke werkloosheidspercentage afwisselend boven en onder het structurele niveau (geraamd op circa 4%). De laagconjunctuur gaat vergezeld van conjuncturele werkloosheid, bovenop de structurele werkloosheid. Bij hoogconjunctuur ligt de feitelijke werkloosheid tijdelijk onder de structurele werkloosheid.

Actief begrotingsbeleid

Actief begrotingsbeleid van de overheid om de golfbeweging van de conjunctuur te dempen hoeft niet succesvol te zijn. Het is lastig om de precieze stand van de conjunctuur te bepalen en het kost tijd voordat getroffen maatregelen effectief zijn. Het is niet uitzonderlijk dat maatregelen om de laagconjunctuur en de daarmee samenhangende conjuncturele werkloosheid te bestrijden, pas effect hebben wanneer de economie al uit het conjuncturele dal is, zodat zij de conjunctuurcyclus niet dempen, maar de opgang van de economie versterken.

Het verleden leert bovendien dat de overheidsfinanciën bij actief begrotingsbeleid kunnen ontsporen door het gedrag van politici. Zij dringen bij een tegenvallende economische ontwikkeling al snel aan op stimulerend beleid, want belastingverlaging en verhoging van de overheidsuitgaven liggen goed bij de kiezers. Politici aarzelen daarentegen om maatregelen te steunen om een oververhitte economie af te koelen. Zij zijn bang kiezers te verliezen wanneer zij instemmen met de daarvoor noodzakelijke belastingverhoging en/of bezuinigingen.

Gedrag van politici

Gezien deze bezwaren tonen veel economen zich geen voorstander van discretionaire maatregelen om de economische bedrijvigheid bij te sturen. Behalve bij een crisis, dient de overheid in hun ogen te vertrouwen op de werking van automatische stabilisatoren. Wanneer conjuncturele meevallers in de overheidsinkomsten en bij de werkloosheidsuitgaven doorwerken in het saldo van de begroting, hebben de overheidsfinanciën *automatisch* al een stabiliserende invloed op de economie. Tijdens een recessie krijgt de economie vanzelf de gewenste impuls. Door de tegenvallende economische ontwikkeling valt de opbrengst van belastingen en premies tegen. Voor extra belastingverlaging bestaat dus minder aanleiding. De uitgaven stijgen toch al, door de uitkeringen aan een groeiend aantal werklozen. Dit maakt het doen van aanvullende stimulerende overheidsuitgaven minder urgent.

Discretionaire maatregelen

Automatische stabilisatoren

Om de automatische stabilisatoren te kunnen laten werken, mag de begroting in jaren zonder onder- of overbesteding geen groot tekort tonen. In Nederland moet de begroting in zulke conjunctureel neutrale jaren zelfs min of meer in evenwicht zijn. Ook in magere tijden mag het tekort op de begroting namelijk niet groter zijn dan 3% bbp. Zo is het in de Europese Unie afgesproken. Dit betekent omgekeerd dat de begroting bij een floreerende economie een overschot moet tonen.

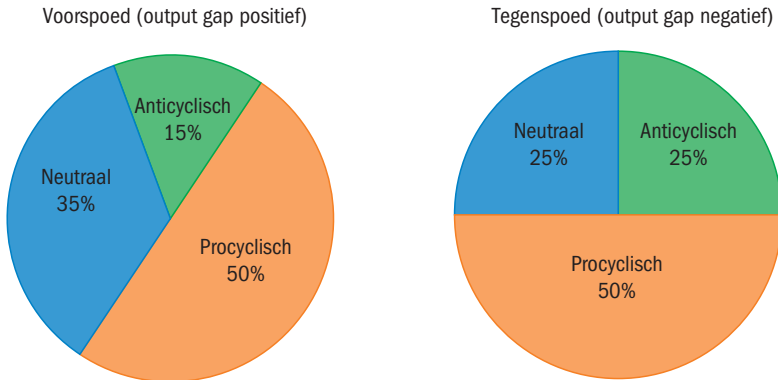
Conjunctureel neutrale jaren

Politici staan bloot aan de verleiding de budgettaire meevallers van de hoogconjunctuur te gebruiken voor verhoging van de uitgaven of verlaging van de belastingen. Aan die verleiding mogen zij niet toegeven. Anders toont de begroting in conjunctureel neutrale jaren een tekort. Tijdens de daaropvolgende periode van laagconjunctuur dreigt het tekort nu al snel hoger te worden dan de toegestane 3% bbp. Dit maakt bezuinigingen en belastingverhoging onvermijdelijk. Die maatregelen komen op een hoogst ongelukkig moment, aangezien zij de conjuncturele dip van de economie versterken.

In de periode 1970-2014 is vaak procyclisch begrotingsbeleid gevoerd, dat de conjunctuurbeweging versterkt (figuur 1.2). In goede tijden liet de overheid de begrotingsteugels vieren. In nog sterkere mate geldt dat de overheid in slechte tijden op de rem trapte via bezuinigingen en lastenverzwaringen. Verder kan een rol hebben gespeeld dat het een tijd duurt, voordat discretionaire maatregelen effect hebben. Stimulerend beleid uit een tijd van laagconjunctuur wordt soms pas effectief wanneer de economie op eigen kracht al een eind op weg is naar de volgende periode van hoogconjunctuur.

Procyclisch begrotingsbeleid

FIGUUR 1.2 Anti- en procyclisch begrotingsbeleid, 1970-2014



De rol van het monetaire beleid

Bij het conjunctuurbeleid staat de overheid er niet alleen voor. De centrale bank beschikt over instrumenten om de korte en de lange rente te manipuleren. Bij laagconjunctuur verlaagt de centrale bank de rente. Wordt lenen goedkoper, dan kan dit ondernemers bewegen meer te investeren en consumenten verleiden meer te besteden. De vraag neemt dus toe. Dreigt de economie oververhit te raken, dan kan een renteverhoging voor afkoeling zorgen. Wordt lenen duurder, dan zien ondernemers af van sommige investeringsplannen en moeten consumenten een deel van hun grote uitgaven uitstellen. Dit remt de vraag af. Tot het uitbreken van de wereldwijde economische crisis in 2008-2009 meenden de meeste economen dat de stabilisatiefunctie het beste was gediend met een doeltreffend rentebeleid van de centrale bank, terwijl de overheid de automatische stabilisatoren voluit liet werken.

Tijdens en na de wereldwijde economische crisis bleken in aanvulling daarop gerichte maatregelen onvermijdelijk om de economie uit het slop te krijgen. Door de lengte en diepte van de crisis kon het monetaire beleid de economie onvoldoende snel weer aan de praat krijgen, terwijl de werking van de automatische stabilisatoren niet genoeg zoden aan de dijk zette.

Het inzicht is gegroeid dat gerichte maatregelen – belastingverlaging, verhoging van de overheidsuitgaven – de vraag kunnen stimuleren in een situatie waarin de gereedschapskist van de centrale bank leeg raakt, terwijl banken terughoudend zijn met het geven van leningen aan bedrijven en gezinnen. In meer normale tijden zouden monetair beleid en onbelemmerde werking van de automatische stabilisatoren voldoende moeten zijn om de stabilisatiefunctie waar te maken.

1.5 Allocatiefunctie

De allocatiefunctie houdt in dat de overheid maatregelen neemt met gevolgen voor de samenstelling van de nationale productie en de manier waarop die tot stand komt. Zonder overheidsingrijpen regeert op markten het prijsmechanisme. Koopkrachtige vraag en aanbod bepalen samen wat, hoe, hoeveel en voor wie wordt geproduceerd. Op markten komen prijzen tot stand, waarbij de gevraagde en de aangeboden hoeveelheid samenvallen.

Verschuivingen in relatieve prijzen en inkomens, verandering van voorkeuren van afnemers, of wijzigingen in de kostenstructuur van producenten leiden via de dynamiek van vraag en aanbod snel en efficiënt tot aanpassingen in omvang en samenstelling van de productie.

Volgens het eerste theorema van de welvaartseconomie leidt het prijsmechanisme in een ideale markteconomie tot een Pareto-efficiënte allocatie van productiemiddelen. Bij Pareto-efficiëntie kan niemand er nog op vooruitgaan, zonder dat iemand anders erop achteruitgaat. Zo'n situatie staat bekend als een Pareto-optimum. Dit fraaie resultaat van het prijsmechanisme (in een ideale markteconomie) valt te verklaren, doordat mensen onderling transacties blijven aangaan zolang sommigen daar voordeel bij hebben, zonder dat anderen daarvan nadeel ondervinden. Zolang er mensen zijn die door de verkoop van bepaalde goederen of diensten hun positie kunnen verbeteren, zullen zij die kans niet laten liggen. En zolang andere mensen door de aankoop van bepaalde zaken erop vooruit kunnen gaan, zullen zij dat evenmin nalaten. Aangezien zowel kopers als verkopers van een goed of dienst vrijwillig transacties afsluiten, staat vast dat zij er via hun transacties qua welbevinden op vooruitgaan – of er in elk geval niet op achteruitgaan. Mensen gaan immers niet vrijwillig transacties aan die voor hen nadelig uitpakken.

In een ideale markteconomie komt 'vanzelf' een Pareto-optimum uit de bus. In de praktijk voldoet de markteconomie niet aan het ideaal. Door onvolkomenheden (marktimperfecties) wordt geen Pareto-optimum bereikt. Dit kan voor de overheid argumenten opleveren om in markten in te grijpen, met als doel de efficiëntie te vergroten, dat wil zeggen dichter in de buurt van een Pareto-optimum te komen.

Marktimperfecties zijn:

- collectieve goederen worden niet geproduceerd (subpar. 1.5.1)
- machtsposities (marktmacht) (subpar. 1.5.2)
- asymmetrische informatie (subpar. 1.5.3)
- onevenredig hoge kosten (subpar. 1.5.4)
- externe effecten (subpar. 1.5.5)
- schaalvoordelen (subpar. 1.5.6)
- tekortkomingen van de verzekeringsmarkt (subpar. 1.5.7)

Elk van deze vormen van marktfalen *kan* een argument zijn voor overheidsoptreden. De overheid kan proberen de uitkomsten van het prijsmechanisme te corrigeren via haar uitgaven- en inkomstenbeleid, door regels te stellen, door garanties te geven en door voorlichting.

Soms verzorgt de overheid de productie van gewenste goederen en diensten zelf, zoals bij het openbaar bestuur, politie en defensie. In andere gevallen vindt de productie door derden plaats, maar neemt de overheid de bekostiging volledig voor haar rekening. Voorbeelden zijn de aanleg van wegen door particuliere aannemers en het verzorgen van het basisonderwijs door stichtingen voor neutraal en bijzonder onderwijs. Minder ver gaat de variant waarbij de overheid de productie van goederen en diensten gedeeltelijk bekostigt, door subsidie te geven aan niet-winstbeogende instellingen, zoals musea en theatergezelschappen.

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.

1.5.1 Collectieve goederen

Sommige goederen en diensten worden niet geproduceerd, tenzij de overheid de voortbrenging ervan organiseert. Zulke producten heten zuiver collectieve goederen. Zij hebben twee kenmerkende eigenschappen. Bij een zuiver collectief goed is het onmogelijk om individuen uit te sluiten van het gebruik. Door hun non-exclusiviteit is het onmogelijk het gebruik te beperken tot wie bereid zijn de prijs te betalen. Geen ondernemer ziet brood in de productie van zulke goederen. Bovendien gaat het profijt dat de een van een zuiver collectief goed heeft, niet ten koste van het profijt dat anderen ervan (kunnen) hebben (non-rivaliteit).

Non-exclusiviteit

Non-rivaliteit

Voorbeelden van collectieve goederen zijn het openbaar bestuur, de bescherming tegen het water door dijken en zeekeringen, de nationale defensie, straatverlichting en zuivere lucht. Doordat de overheid burgers in deze gevallen geen geïndividualiseerde, op de omvang van het gebruik afgestemde bijdrage in rekening kan brengen, worden de kosten over iedereen omgeslagen, door ze te dekken via de belastingen.

Behalve dat de overheid de productie van collectieve goederen organiseert, bemoeit zij zich ook intensief met de productie en de prijs van veel individuele goederen. Individuele goederen zijn rivaliserend (de appel die A eet is niet beschikbaar voor B) en exclusief (alleen als A bereid is de prijs te betalen kan hij zijn appel kopen). Soms zitten aan individuele goederen collectieve kanten. Een voorbeeld is de Afsluitdijk. Deze is als waterkering non-exclusief (een zuiver collectief goed). Als wegverbinding is de Afsluitdijk exclusief (een individueel goed), doordat het gebruik afhankelijk kan worden gemaakt van de bereidheid van automobilisten om een prijs (tolgeld) te betalen.

Individuele goederen

1.5.2 Marktmacht

Wil het prijsmechanisme een Pareto-optimum opleveren, dan mogen producenten niet over marktmacht beschikken. Anders zullen zij voor hun goederen en diensten prijzen vragen die hoger zijn dan de marginale kosten (de kosten van de laatst geproduceerde eenheid). De prijzen die een monopolist zet, hebben een ongunstige invloed op de welvaart, want de extra welvaart die producenten door monopolieprijzen hebben is kleiner dan het welvaartsverlies dat consumenten daardoor lijden. Voor de overheid kan dit ongunstige effect op de welvaart een argument opleveren om machtsposities van producenten te bestrijden via het mededingingsbeleid of door maximumprijzen vast te stellen.

Telecomtarieven

Een perfect werkende markt veronderstelt dat nieuwe aanbieders zonder belemmeringen kunnen toetreden. De praktijk is doorgaans anders. Veronderstel dat een

telecombedrijf al zwaar heeft geïnvesteerd in een netwerk. De kans is niet groot dat potentiële concurrenten in een tweede netwerk gaan investeren. Want dan dreigt

een prijsoorlog uit te breken, waardoor de nieuwe toetreders zijn omvangrijke investering nooit kan terugverdienen. Het bestaande telecombedrijf heeft dankzij zijn netwerk een natuurlijk monopolie. Om consumenten te beschermen tegen de marktmacht van deze monopolist kan de overheid een tariefmaatregel treffen. Het tarief maakt bijvoorbeeld de kosten goed en staat een winstmarge toe. Bij zo'n tarief (*cost plus*) valt voor het telecombedrijf de prikkel weg om steeds efficiënter te gaan werken. De overheid staat immers toe alle kosten door te berekenen in het tarief. Het alternatief is dat de overheid een maximumtarief (*cap*) vaststelt. In dit geval kan de monopolist

echter alle toekomstige efficiencyvoordelen opstrijken, in plaats van deze deels door te geven aan de consument. Welke prijsmaatregel geeft optimale uitkomsten? *Cost plus* of een *cap*? De overheid kent de kostenstructuur van bedrijven niet. Om de beste uitkomst te krijgen, kan de overheid overwegen bedrijven de keus te geven. Bedrijven met weinig ruimte om de kosten te verlagen zullen dan al snel kiezen voor een *cost plus*-contract. Sterk innovatieve bedrijven tonen waarschijnlijk voorkeur voor een vast tarief. Zo kan de overheid achter de kostenstructuur van bedrijven komen. Zij kan die kennis vervolgens gebruiken om de voor de consumenten voordeligste tariefmaatregel te treffen.

1.5.3 Asymmetrische informatie

Het eerste theorema van de welvaartseconomie steunt onder andere op de veronderstelling dat producenten en consumenten volledig geïnformeerd zijn. Vaak is de ene marktpartij echter beter geïnformeerd dan de andere. Door deze informatie-asymmetrie kan de minst geïnformeerde partij zoveel schade lijden, dat de overheid optreedt. Consumenten kunnen 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 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 optimaal is.

De overheid is vaak minder goed geïnformeerd dan marktpartijen. Het tekstkader over telecommtarieven laat zien hoe de overheid haar achterstand in informatie voor een deel kan inlopen.

1.5.4 Onevenredig hoge kosten

Soms gaat de levering van goederen en diensten via het prijsmechanisme gepaard met onevenredig hoge kosten. Neem het gebruik van de weg. Tolheffing voor alle weggebruikers zou leiden tot extreem hoge inningskosten, doordat de autowegen hier – anders dan in Frankrijk – veel op- en afritten hebben. Tolheffing via de gebruikelijke methoden ('poortjes') leidt bij bruggen en tunnels bovendien in veel gevallen tot opstoppingen en filevorming (congestiekosten). Om deze reden worden aanleg en onderhoud van de weginfrastructuur in ons land – met een enkele uitzondering – tot nu toe collectief bekostigd.

De nadelen van tolheffing vallen te vermijden door een elektronisch registratiesysteem 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.

Tolheffing

Zo kan het tarief van de heffing worden gedifferentieerd: rijden in de spitsuren op de meest dichtgeslibde weggedeelten wordt het zwaarste belast.

Rekeningrijden

Door deze vorm van rekeningrijden toe te passen zouden de files kunnen verdwijnen, zonder dat grote investeringen in het wegennet nodig zijn. De beprijzing van het weggebruik kan namelijk zo worden afgesteld, dat voldoende automobilisten een alternatief kiezen, door op een ander tijdstip van huis te gaan – wanneer het tarief lager is –, door samen met anderen te reizen of door te kiezen voor het openbaar vervoer.

Waar het systeem van rekeningrijden is ingevoerd – Singapore, de binnenstad van Londen – heeft het geleid tot een flinke vermindering van de verkeersopstoppingen. Er bestaat echter veel weerstand tegen betalen voor een voorziening die tot nu toe gratis was.

1.5.5 Externe effecten

Externe effecten zijn een belangrijke bron van marktfalen. Bij een extern effect brengt de consumptie of de productie van de een kosten of baten voor anderen mee, die niet in de marktprijs zitten. Onderwijs is een bekend voorbeeld van een goed met positieve externe effecten. Scholing heeft niet alleen voordelen voor het individu zelf, maar ook voor anderen. Moderne samenlevingen kunnen niet functioneren zonder dat de bevolking kan lezen, schrijven en rekenen. Genoten onderwijs maakt niet alleen mensen zelf productiever, maar het leidt ook tot een hogere arbeidsproductiviteit van de individuen met wie zij samenwerken. Dat maakt hogere lonen van die anderen mogelijk. Met dit gunstige externe effect van langer leren houden mensen zelf geen rekening. Daarom zullen zij minder onderwijs volgen dan maatschappelijk gewenst is. Zij letten namelijk uitsluitend op de voordelen die het onderwijs voor hen zelf heeft. Wordt onderwijs gratis of beneden de kostprijs aangeboden, dan zullen de meeste mensen langer doorleren. Met dank aan de overheidssubsidie volgen mensen extra onderwijs. 'Via een omweg' houden zij toch rekening met de positieve externe effecten van hun eigen onderwijsbeslissing.

Positieve externe effecten

Negatieve externe effecten

Productie en consumptie brengen ook negatieve externe effecten mee. De productie van goederen en diensten is vaak schadelijk voor het milieu. Denk aan bedrijven die afval lozen in het oppervlaktewater, of die stank- en geluidsoverlast veroorzaken. Dit levert voor derden schade (kosten) op, waarmee de producent zonder overheidsingrijpen geen rekening houdt. Door de milieuschade is de marktprijs van zijn product uit maatschappelijk oogpunt te laag. Daardoor wordt maatschappelijk gezien van dit product te veel geproduceerd en geconsumeerd. De overheid kan hier bijsturen door milieuvervuilers aan regels te binden of ze heffingen op te leggen. Dit maakt milieubelastende producten duurder, zodat de maatschappelijke kosten voor afnemers zichtbaar worden. Niet alleen de productie, ook de consumptie kan negatieve externe effecten hebben. Denk aan de overlast die mensen elkaar bezorgen wanneer zij op een zonnige zomerdag in de file naar het strand staan. Die kosten komen evenmin in marktprijzen tot uiting.

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 aan een eigenaar 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 zo veel mogelijk), maar samen schaden zij hun eigenbelang. Straks is er geen vis meer over. Om deze maatschappelijk ongewenste uitkomst te voorkomen, 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). 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.

Bij het optreden van externe effecten kan de overheid op verschillende manieren in de markt ingrijpen. Bij een positief extern effect van de consumptie of productie van een bepaald goed, ligt het voor de hand dat goed te subsidiëren. Door een subsidie wordt de maatschappelijk gewenste consumptie eerder gerealiseerd. Zo wordt het onderwijs gesubsidieerd om ervoor te zorgen dat studenten (en hun ouders) de positieve externe effecten van onderwijs beter meewegen bij hun beslissing hoe lang zij gaan studeren.

Subsidie

Bij een negatief extern effect door de consumptie of productie van een goed, kan de overheid een heffing op het goed in kwestie leggen. De heffing maakt het goed duurder. Negatieve externe effecten worden zo 'geïnternaliseerd', via een opslag op de te lage prijs, die op de markt tot stand zou komen. 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 in ons land toepassing gevonden in de milieuwetgeving.

Heffing

De overheid kan nog op andere manieren tussenbeide komen dan via subsidies en heffingen. Neem die files naar het strand op zonnige dagen. De overheid kan zich hier bedienen van voorlichting, bijvoorbeeld door te waarschuwen voor de lange files in de hoop dat een deel van de zonzoukers zich ergens anders gaat verpozen. Verder kan de overheid bepaalde

Voorlichting

Verbod

activiteiten verbieden. Een voorbeeld van zo'n verbod is dat de overheid de strandweg op zonnige dagen alleen openstelt voor auto's waarvan het kenteken aan bepaalde voorwaarden voldoet.

Een ander voorbeeld van regulerend optreden is dat er richtlijnen komen voor de maximaal toegestane uitstoot van gevaarlijke stoffen. Voor politici en ambtenaren is regelgeving een verleidelijk instrument, omdat langs deze weg een doel wordt bereikt, zonder dat dit de begroting met extra uitgaven belast.

Regelgeving

1

Coase-theorema

In het Nederlandse milieubeleid ligt lang de nadruk op regelgeving. Eerst in de loop van de jaren negentig van de vorige eeuw komen beleidsmakers in Den Haag tot de slotsom dat, om lozingen te beperken, heffingen vaak een doelmatiger instrument zijn dan vergunningen.

De econoom Coase (1910-2013) bestrijdt dat de overheid milieuvuilers altijd het beste heffingen kan opleggen. Hij stelt dat veroorzakers en slachtoffers van vervuiling ook via onderhandelingen samen een doelmatige omvang van de overlast zullen bereiken, mits zij geen hoge 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 omvang van de na onderhandelingen afgesproken overlast wordt door de toedeling van rechten niet beïnvloed, maar de inkomensverdeling wel. De partij zonder rechten (om te mogen vervuilen, dan wel om van vervuiling verschoond te blijven) moet

betalen; die gaat er dus op achteruit. De partij mét rechten ontvangt een vergoeding voor het feit dat hij een deel van zijn rechten (om te mogen vervuilen, dan wel om van vervuiling verschoond te blijven) afstaat; die gaat er dus op vooruit.

Deze redenering staat bekend als het Coase-theorema. Dit zegt dus dat de overheid niet hoeft op te treden, mits de transactiekosten niet te hoog 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).

1.5.6 Schaalvoordelen

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 omvangrijke investeringen (energiecentrales, aanleg van kabel- en spoorwegennet), zodat de productie gebeurt onder dalende gemiddelde kosten. Zulke schaafeffecten maken productie op grote schaal het voordeligst. Het leidt bijvoorbeeld tot onnodig hoge kosten, wanneer twee bedrijven tussen Amsterdam en Haarlem elk een eigen spoorlijn aanleggen.

Schaafeffecten

In zulke gevallen kan de overheid een lokaal, regionaal of nationaal monopolie scheppen. Via een concessie geeft de overheid aan één onderneming het recht exclusief de productie te verzorgen. Bij een monopolie kan de ondernemer – anders dan bij concurrentie – de prijs 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 overheidsexploïtatie, of om de prijsvorming te reguleren (telecommunicatietarieven).

Monopolie
Concessie

Soms achten particuliere bedrijven 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. Dit kan voor de overheid het motief zijn om de financiering geheel of gedeeltelijk voor haar rekening te nemen door subsidies te verlenen, of zulke investeringen zelf te verrichten.

Investerings-
risico's

1.5.7 Tekortkomingen van de verzekeringsmarkt

Sommige risico's, zoals vermogensverlies door geldontwaarding of oorlogschade, zijn onverzekerbaar. Anders dan bij een brand- of inboedelverzekering kunnen particuliere verzekeraars de kans op eventueel te vergoeden schade vooraf niet inschatten. Die kans is onvoorspelbaar, doordat betrouwbare statistische gegevens ontbreken. De te betalen vergoeding zou bovendien enorm groot zijn, doordat alle verzekerden door inflatie of oorlog tegelijkertijd schade lijden. Zulke onverzekerbare risico's kunnen voor de overheid aanleiding zijn zelf een verzekering te organiseren. Particuliere verzekeraars zijn bijvoorbeeld ook niet bereid het risico van inkomensverlies door werkloosheid te verzekeren. Hier is de oorzaak dat tijdens een recessie veel werknemers tegelijkertijd een beroep op de werkloosheidsverzekering zullen doen. 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 daar aan geen behoefte te hebben.

Onverzekerbare
risico's

Werkloosheids-
verzekering

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 doordat alle bedrijven die naar zo'n land exporteren tegelijk een schadeclaim zullen indienen. De overheid kan daarom een exportkredietverzekering opzetten.

Politieke risico's

Exportkrediet-
verzekering

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 ouderen – zeker hoogbejaarden met voorspelbaar hoge ziektekosten – hebben niet tegen een betaalbare premie toegang tot de zorgverzekering. Deze risicoselectie door verzekeraars vormt een tweede argument voor overheidsbemoeienis met de verzekeringsmarkt. Zo zijn zorgverzekeraars in Nederland verplicht iedereen te accepteren voor de basisverzekering tegen ziektekosten (subpar. 9.3.2).

Risicoselectie

Brengen verzekeraars iedereen dezelfde doorsneepremie in rekening, dan 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. Het bestand van de verzekeraars bestaat door deze zelfselectie (ook: averechtse selectie) van potentiële verzekerden 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. Uiteindelijk ontvalt de basis aan de verzekering. Als de overheid deze uitkomst onaanvaardbaar vindt, dan is ingrijpen in de verzekeringsmarkt geboden. Zo is iedereen in Nederland verplicht een basisverzekering tegen ziektekosten te sluiten (subpar. 9.3.2).

Zelfselectie

1.6 Verdelingsfunctie

De verdelingsfunctie houdt in dat de overheid invloed wil uitoefenen op de verdeling van inkomens en vermogens. Zonder het stelsel van sociale zekerheid zouden veel mensen die nu een uitkering ontvangen, in bittere armoede leven. Verder bestaat brede maatschappelijke steun voor het idee dat mensen met hoge inkomens meer dan evenredig aan de financiering van de overheidsuitgaven kunnen bijdragen. De inkomstenbelasting roomt een groter deel van het inkomen af, naarmate iemand meer verdient – dit maakt haar tot een 'progressieve' belasting. Dat geldt ook voor de erfbelasting, die zwaarder drukt naarmate een groter vermogen van de overledene overgaat naar zijn erfgenamen.

Sociale zekerheid

Progressieve belastingen

Gesubsidieerde voorzieningen

Draagkracht

Afgezien van sociale uitkeringen en progressieve belastingen beschikt de overheid over heel wat andere instrumenten om inkomenspolitiek te bedrijven. Een voorbeeld zijn goederen die de overheid zonder eigen bijdragen (basisonderwijs) of beneden de kostprijs (openbaar vervoer) beschikbaar maakt. Alle gebruikers van deze gesubsidieerde voorzieningen – arm en rijk – hebben hiervan een even groot voordeel.

Door de voorziening via haar budget te regelen, kan de overheid desgewenst rekening houden met de draagkracht van gebruikers. Een voorbeeld biedt de in Nederland verplichte basisverzekering tegen ziektekosten. 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). Ouderen met een laag inkomen en een slechte gezondheidstoestand zijn zodoende voor een schijntje verzekerd tegen de juist voor deze groep hoge ziektekosten.

Minimumloon Topinkomens

Inkomensbeleid krijgt ook vorm via regelgeving. Nederland kent een wettelijk minimumloon. Werkgevers mogen hun werknemers niet minder dan dit minimum betalen. De Wet normering topinkomens stelt een bovengrens aan salarissen van topfunctionarissen in de publieke sector. Zij mogen in beginsel niet méér verdienen dan een minister, maar voor medisch specialisten in loondienst bestaat bijvoorbeeld een uitzondering.

Toenemende inkomensongelijkheid

In veel landen zijn de inkomensverschillen de afgelopen dertig jaar toegenomen – soms fors. Deze trend vergroot de belangstelling voor de verdelingsfunctie van de begraoting. De meningen verschillen waarom de inkomensongelijkheid groeit. Hoogstwaarschijnlijk ligt een deel van de verklaring bij snelle technologische veranderingen en wereldwijde economische integratie ('globalisering'). Werknemers die de veranderingen niet kunnen bijbenen of hun baan zien verdwijnen naar een land met lagere

arbeidskosten zijn de 'verliezers'. Daar tegenover staan de vaak hoogopgeleide 'winnaars', werkzaam in sectoren die bloeien dankzij innovaties en globalisering. De toenemende kloof tussen de inkomens van winnaars en verliezers verklaart een deel van de groeiende ongelijkheid. Daarnaast heeft het overheidsbeleid in veel landen bijgedragen aan de grotere inkomensongelijkheid. Het toptarief van de inkomstenbelasting is overal verlaagd en de belastingdruk op vermogen is verlicht.

1.7 Paternalisme

Een ander motief voor overheidsbemoeyenis met de productie van individuele goederen is dat politici menen dat de burgers hun belang bij bepaalde voorzieningen onderschatten. Dit paternalistische motief maakt 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, klassieke concerten).

Bemoeigoederen

Omgekeerd wensen politici het gebruik van bepaalde schadelijk geachte goederen af te remmen. De consument wordt ontmoedigd zulke goederen aan te schaffen door voorlichting, 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 eigenlijk wel 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 (liberaal paternalisme).

In Nederland bestaat een tekort aan voor transplantatie beschikbare organen, zoals nieren. Wie een orgaan wil doneren, moet dat uitdrukkelijk aangeven. In sommige an-

dere landen is het uitgangspunt van de overheid dat mensen hiertoe vanzelfsprekend bereid zijn. Zij krijgen daar een duwtje in de gewenste richting (*nudge*), doordat mensen uitdrukkelijk dienen aan te geven dat zij na hun overlijden géén donor willen zijn. In landen, zoals Spanje, waar de standaardoptie is dat mensen bereid zijn organen te doneren, zijn in verhouding meer organen beschikbaar. Zij die bezwaar hebben, houden ook in die landen de vrijheid om hun eigen, afwijkende keuze (= geen donor) te maken.

De overheid zou ook kunnen bepalen dat mensen alleen in aanmerking komen voor transplantatie van een nier of ander orgaan,

wanneer zij zich bereid hebben verklaard na hun overlijden organen af te staan (ruilprincipe).

Gedragen mensen zich volstrekt rationeel en houden zij bij hun gedrag dus met alle gevolgen daarvan op zowel korte als lange termijn rekening, dan bestaat weinig aanleiding voor paternalistisch overheidsingrijpen. Gedragseconomen hebben echter aangetoond dat individuen lang niet altijd rationeel handelen. Zij zijn kortzichtig, houden te weinig rekening met de toekomst. Of ze hebben te weinig wilskracht om hun goede voornemens uit te voeren.

1.8 Tekortkomingen van overheidsingrijpen

Markt-
imperfecties

Het voorafgaande wekt misschien de indruk dat de overheid zich bij elke onvolkomenheid van het prijsmechanisme met het functioneren van markten moet bemoeien. Dat is zeker niet zo. Het is onbegonnen werk alle markt-imperfecties op te sporen, om die vervolgens recht te trekken. Markten werken nu eenmaal zelden perfect. Vraag en aanbod reageren soms vertraagd of in onvoldoende mate op (veranderingen van) prijzen. Afnemers beschikken vaak niet over voldoende informatie, diverse soorten machtsposities komen relatief veel voor. Politici en hun ambtenaren moeten dus beslissen *welke* markt-imperfecties zij willen 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 niet zo krachtig optreden als een dictator die zijn eigen wil doorzet.

Verschillende
politieke
opvattingen

Keuze van instrumenten

Niet alleen moet worden beslist *wanneer* de overheid ingrijpt, maar ook *hoe* dat zal gebeuren. Meestal kan de overheid uit verschillende instrumenten kiezen, zoals regelgeving, heffingen, subsidies of het geven van voorlichting. Selectie van optimale beleidsinstrumenten kan problematisch zijn. Vooraf hebben overheidsinstanties meestal beperkt inzicht in de gevolgen van bepaalde instrumenten. Verder is vaak onduidelijk hoe ondernemingen en individuen op het gebruik van een instrument zullen reageren. Is eenmaal een bepaald instrument gekozen en blijkt dit niet doeltreffend te zijn, dan kost het grote moeite dit weer af te schaffen. Politici en ambtenaren geven niet graag toe dat zij zich hebben vergist en dat (soms honderden) miljoenen aan belastinggeld over de balk zijn gegooid. Zelfs wanneer evaluaties spijkerhard aantonen dat een instrument niet of nauwelijks (aantoonbaar) werkt, dan zal dit lang niet altijd leiden tot het stopzetten van een subsidie of aanpassing van de regels.

Optimale
beleids-
instrumenten

Beleidsinconsistenties

Diverse doelen

Daar komt bij dat de overheid zo veel en zulke diverse doelen nastreeft, 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. Door maatregelen om de inkomenspositie van laagbetaalden te verbeteren kan de werkloosheid onder de doelgroep oplen, 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 muzikieliefhebbers uit hogere inkomensgroepen, wat de (tertiaire) inkomensverdeling schever maakt (par. 12.1).

Zulke onbedoelde en soms ronduit ongewenste neveneffecten van beleid moeten bij de besluitvorming over het overheidsingrijpen worden meegenomen. Die neveneffecten kunnen inspanningen op andere beleidsterreinen immers dwarsbomen. 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 door bezwaar te maken tegen het tracé over hun grondgebied.

Informatietekort

De afstemming van het beleid en het voorzieningenaanbod op de voorkeuren van de bevolking wordt bemoeilijkt door informatietekorten. Dat is een groot verschil met het prijsmechanisme. Anders dan ondernemers heeft de overheid geen instrument dat voortdurend de behoeften aan voorzieningen peilt en dat de (belasting)offers meet die burgers bereid zijn daarvoor te brengen. In dit opzicht is het prijsmechanisme superieur, doordat het uitvretergedrag – ook wel: liftgedrag – uitsluit. Op een markt kan de consument niet gratis winkelen.

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 uitoefenen. Vertegenwoordigers van belangengroepen dringen erop aan voorzieningen uit te breiden die vooral aan de eigen achterban ten goede komen. Tegenover omvangrijke baten voor de eigen groep staan slechts bescheiden kosten, doordat de lasten over de grote groep van anonieme belastingbetalers worden gespreid. Het gevolg kan een voorzieningenaanbod zijn dat niet aansluit bij de voorkeuren van de gemiddelde kiezer.

De overheid als monopolist

Trekt de overheid de productie van goederen of diensten helemaal naar zich toe, 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. Een overheidsmonopolie kan de doeltreffendheid en doelmatigheid van de productie verminderen. Wanneer de vuilnisophaal in een gemeente exclusief is toevertrouwd aan de eigen reinigingsdienst, voelt het management weinig prikkels om het huisvuil tegen de laagst 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 doordat de arbeidskosten per manuur een stuk hoger zijn dan bij particuliere bedrijven.

Beleids-
inconsistenties

Informatie-
tekorten

Uitvretergedrag

Overheids-
monopolie

Concurrentie

Deze procedure dwingt de reinigingsdienst zo doelmatig mogelijk te (gaan) werken.

Concurrentie brengt een minder doelmatige productiewijze ‘vanzelf’ aan het licht, doordat 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 boven water te krijgen, doordat zij afhankelijk zijn van de kwaliteit van door het uitvoerend apparaat verschaft informatie.

Optimale omvang overheidsingrijpen

Bijna dagelijks moeten politici en hun ambtelijk apparaat beslissen welke marktperfectionen zij zullen proberen te corrigeren. Steeds moeten voor- en nadelen van ingrijpen tegen elkaar worden afgewogen. Politieke en persoonlijke opvattingen zullen daarbij een rol spelen. Daarom valt geen eenduidig antwoord te geven op vragen naar de optimale omvang van de overheidsbemoeienis met de economie en naar de ideale hoogte en samenstelling van de overheidsuitgaven.

Het denken over de rol van de overheid kan sterk door omstandigheden en eerdere ervaringen worden beïnvloed. Teleurstellingen over de uitkomsten van het prijsmechanisme en resultaten van overheidsingrijpen wisselen elkaar af. Zo hebben ervaringen met de omvangrijke werkloosheid in de jaren dertig van de vorige eeuw de weg geëffend voor een veel grotere 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 – de nodige twijfels gezaaid. Sinds de tweede helft van de jaren tachtig is het beleid in veel landen gericht 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. Omvangrijke schandalen en de systeemcrisis van het bankwezen hebben laten zien dat de deregulering van de financiële sector te ver is doorgesloten. Ondoordachte of slordig vormgegeven privatiseringen uit het verleden leiden in de praktijk tot problemen die vraagtekens oproepen over het afstoten van overheidstaken naar de marktsector.

1.9 Grenzen aan de overheidsmacht

De overheid kan bedrijven en gezinnen dwingen hun gedrag aan te passen en bij te dragen aan de financiering van de overheidsuitgaven. Maar zij staat 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 sterk ingeperkt. 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, en gelijke behandeling van gelijke gevallen. Burgers die zich

tekortgedaan voelen, kunnen met hun klachten over het optreden van de overheid terecht bij de Nationale ombudsman of de onafhankelijke rechter.

Onafhankelijke
rechter

Doordat de manier waarop de overheid van haar bevoegdheden gebruik mag maken met de nodige waarborgen is 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, doordat 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 er dan vaak voor zorgen 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. Lidstaten uit de eurozone moeten hun begrotingsplannen vooraf ter beoordeling aan de Commissie voorleggen. En zo verder. Naarmate de grenzen binnen Europa vervagen, neemt de macht van nationale overheden ook af door beleidsconcurrentie. Landen beconcurreren elkaar om economische activiteiten en financiële instellingen aan te trekken, bijvoorbeeld via een aantrekkelijk belastingklimaat. Een land kan het zich niet permitteren door extreem hoge belastingtarieven of zeer strenge milieueisen al te zeer uit de Europese pas te lopen. Anders vertrekken bedrijven en vermogende individuen.

Europese Unie

Beleids-
concurrentie

Al de hierboven aangestipte factoren beperken de mate waarin de Nederlandse overheid de nationale economie kan beïnvloeden.

Websites

cbs.nl	Centraal Bureau voor de Statistiek
cpb.nl	Centraal Planbureau
rijksoverheid.nl	diverse ministeries
scp.nl	Sociaal en Cultureel Planbureau
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.
- Verder krijgen de sturende rol van de overheid op financieel-economisch terrein en de besluitvorming in de publieke sector 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: stabilisatie van de conjunctuurbeweging, beïnvloeding van de allocatie en bijsturing van de verdeling van inkomens en vermogens.
- 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 nationale overheid is in belangrijke opzichten ingeperkt, onder andere doordat de Europese Unie steeds meer bevoegdheden krijgt en landen elkaar beconcurreren via lage belastingtarieven en gunstige vestigingsvoorwaarden.

Vragen

-
- 1.1** Het kabinet-Rutte II bezuinigde €200 miljoen op subsidies voor culturele instellingen (musea, orkesten). Ga na met welke argumenten zulke subsidies zijn te verdedigen, en noem een voordeel van subsidiebeperking.
 - 1.2** Leg uit waarom de overheid toch niet kan worden gemist, wanneer veroorzakers en slachtoffers van milieuvervuiling zonder transactiekosten kunnen onderhandelen over beperking van de overlast.
 - 1.3** In dit hoofdstuk wordt beweerd dat een forse verhoging van het minimumloon de kans kleiner maakt dat laagopgeleiden werk vinden. Welke redenering zit daarachter?
 - 1.4** Waarom zou in de Wet normering topinkomens een uitzondering zijn gemaakt voor medisch specialisten in loondienst?
-