

Overheids- financiën



Flip de Kam, Wimar Bolhuis, Jasper Lukkezen

17^e druk

Overheidsfinanciën

Economie van de collectieve sector

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

Dr. W.D. Bolhuis

Dr. J.H.J. Lukkezen

Zeventiende druk

Noordhoff Groningen

Ontwerp omslag: G2K Creative Agency (Groningen-Amsterdam)

Omslagillustratie: Shutterstock

Eventuele op- en aanmerkingen over deze uitgave kunt u richten aan: Noordhoff Uitgevers bv, Afdeling Hoger Onderwijs, Antwoordnummer 13, 9700 VB Groningen of via het contactformulier op www.mijnnoordhoff.nl.

De informatie in deze uitgave is uitsluitend bedoeld als algemene informatie. Aan deze informatie kunt u geen rechten of aansprakelijkheid van de auteur(s), redactie of uitgever ontnemen.



0 / 24

© 2024 Noordhoff Uitgevers bv, Groningen/Utrecht, Nederland.

Deze uitgave is beschermd op grond van het auteursrecht. Auteursrechten, databankenrechten en naburige rechten nadrukkelijk voorbehouden. Verwerking door kunstmatige intelligentie niet toegestaan. Wanneer u (her)gebruik wilt maken van de informatie in deze uitgave, dient u vooraf schriftelijke toestemming te verkrijgen van Noordhoff Uitgevers bv. Meer informatie over collectieve regelingen voor het onderwijs is te vinden op www.onderwijsauteursrecht.nl.

This publication is protected by copyright. Copyrights, database rights and neighboring rights explicitly reserved. Processing by artificial intelligence is not allowed. Prior written permission of Noordhoff Uitgevers bv is required to (re)use the information in this publication.

ISBN(ebook) 978-90-01-02363-8

ISBN 978-90-01-02362-1

NUR 781

Om te beginnen

Misschien sla je *Overheidsfinanciën* open omdat je docent het als studieboek heeft voorgeschreven. Ons boek gaat over de rol van de overheid in de economie en het komt in veel studierichtingen van pas – economie, rechten, bestuurskunde, politicologie, sociologie. Wij weten dat veel gebruikers dit basisboek ook uit eigen beweging lezen: burgers met belangstelling voor de overheidsfinanciën, politici en journalisten.

Het draait niet alleen om geld

De meeste mensen denken bij overheidsfinanciën aan uitgaven die de overheid doet voor defensie, zorg, onderwijs, de politie. Ze snappen dat je belasting betaalt om die uitgaven te financieren. Maar bij het vak overheidsfinanciën gaat het om meer dan de geldstromen die lopen van de private sector (burgers en bedrijven) naar de collectieve sector (de overheid), en omgekeerd. De invloed van de overheid op ons samenleven en onze economie loopt net zo goed via wetten en regels als via geldstromen. Economen onderzoeken hoe dit overheidsingrijpen onze welvaart kan verhogen. Daarbij is het belangrijk om te begrijpen wat daar achter zit. Hoe beslissen politici, met steun van hun ambtenaren, over wetgeving, over de hoogte en samenstelling van de overheidsuitgaven, en over de verdeling van de belastingdruk?

Geldstromen

Maar we beginnen wel met het geld. In 2024 bedragen de overheidsuitgaven €485 miljard. Dat is nagenoeg 45% van wat de Nederlanders samen verdienen met de binnenlandse productie. Vóór de eeuwwisseling lagen de overheidsuitgaven in procenten van de economie nog een stuk hoger. Normaal gesproken dekt de overheid haar uitgaven voor het overgrote deel met de opbrengst van belastingen en sociale premies. Daarnaast wordt de schatkist gespekt door niet-belastinginkomsten, zoals van staatsdeelnames ontvangen dividenden en door overheidsinstanties opgelegde en geïnde boetes.

De geschiedenis leert dat overheden doorgaans meer uitgeven dan zij via de belastingen en niet-belastinginkomsten ontvangen. De begrotingstekorten die hierdoor ontstaan, dekken zij door geld te lenen. Is er elk jaar een tekort, dan loopt de schuld van de overheid in euro steeds hoger op. Dit hoeft geen probleem te zijn als de overheid leent om productieve investeringen te doen, zolang de economie groeit en de rentelasten laag zijn. Of als de overschrijding tijdelijk is.

Gedagsreacties

Wanneer de overheid een uitgave doet, een belasting heft of regels uitvaardigt, reageren burgers en bedrijven daarop. Zij passen hun gedrag aan. Door de uitgave, de belasting of de regel gedragen ze zich anders dan dat

ze zonder deze overheidsmaatregelen hadden gedaan. Soms is dat de bedoeling: milieuheffingen maken vervuilende productie duurder en als gevolg daarvan zullen bedrijven schoner gaan produceren. Soms is dat niet de bedoeling. Zelfstandigen betalen minder belasting dan werknemers – paragraaf 18.3. Verpleegkundigen die vanwege dit fiscale voordeel als zelfstandig ondernemer tegen een hoger tarief gaan werken bij hetzelfde ziekenhuis waar zij vroeger op de loonlijst stonden, maken de zorg duurder en verlagen de belastingopbrengst (paragraaf 14.5).

Gevolgen van overheidsuitgaven (zoals subsidies), regels en belastingheffing voor de manier waarop mensen zich gedragen, krijgen bij de bestudering van de overheidsfinanciën veel aandacht. Het is immers de bedoeling via gedragsveranderingen de maatschappelijke welvaart in brede zin te vergroten (paragraaf 1.3.1).

De overheid als monopolist

De overheid is bijzonder. Zij mag als enige mensen dwingen iets te doen, zoals zich aan de wetten houden en belasting betalen. De overheid mag ook belastingen heffen zonder daarvoor een direct aanwijsbare tegenprestatie te leveren. Die dwang is mogelijk doordat de overheid, zo nodig, als enige geweld mag gebruiken – handhaving van de regels en de openbare orde door deurwaarders van de Belastingdienst en de politie, en de landverdediging tegen buitenlandse agressie. Door deze monopoliepositie staan ministers, gedeputeerden van provincies, wethouders, bestuurders van waterschappen en het ambtenarenapparaat dat hen ondersteunt bloot aan de verleiding hun macht te misbruiken.

Om machtsmisbruik tegen te gaan zijn de bevoegdheden van overheidsinstanties aan wetten en regels gebonden. Zo moeten gekozen volksvertegenwoordigers vooraf alle wetten en de begroting van uitgaven en inkomsten goedkeuren. Via de Wet open overheid en klokkenluiders kunnen journalisten proberen miskleunen en corruptie openbaar te maken. Zijn burgers het niet eens met het algemene beleid, dan kunnen zij bij de eerstvolgende verkiezing hun ongenoegen laten blijken door andere vertegenwoordigers te kiezen. En krijgen burgers te maken met beslissingen van een overheidsinstelling waarmee zij het oneens zijn, dan kunnen zij naar een onafhankelijke rechter stappen om hun gelijk te halen. Bescherming van rechten en vrijheden van burgers tegen inbreuken daarop door hun medeburgers én door de overheid kenmerkt een rechtsstaat.

Nederlandse context

Kennis van nationale wetgeving, instituties en gewoonten is onmisbaar voor goed begrip van de Nederlandse overheidsfinanciën. Een voorbeeld van zo'n nationaal instituut, verankerd in wetgeving, is het trendmatig begrotingsbeleid (paragraaf 10.2). Dit bepaalt de financiële kaders waarbinnen landelijke politici opereren. Het trendmatig begrotingsbeleid legt vast hoeveel geld de overheid voor welke zaken uitgeeft en hoe die uitgaven worden gefinancierd. In ons boek staat deze Nederlandse context centraal. Overheidsorganisatie, collectieve uitgaven, fiscale en sociale wetgeving en Europese en nationale spelregels voor de begroting krijgen hierbij de nodige aandacht.

De economische theorie komt terug in de manier waarop onderwerpen worden behandeld. De theorie zelf wordt wat minder diepgaand besproken. Wij verwijzen hierin geïnteresseerde lezers graag naar studieboeken

over *public sector economics* of *public finance*. Zij zijn veelal gebaseerd op de Amerikaanse context en worden met name voorgeschreven aan universitaire opleidingen.

Nieuwe opzet

Wij hebben dit boek geschreven omdat wij onze liefde voor het vak met studenten en anderen willen delen. Opzet en indeling van deze zeventiende druk zijn geschrapt: gedateerd (corona), elders in de hoofdtekst verwerkt (belastinghervorming) of als verdieping te vinden op www.studiemeister.noordhoff.nl (rijksuitgaven). Nieuw is hoofdstuk 3 over de rol van de overheid bij de verduurzaming van de economie. Alle hoofdstukken zijn geactualiseerd en scherper verwoord.

Elk hoofdstuk begint met een opsomming van wat je gaat leren – de leerdoelen. De hoofdstukken sluiten af met een samenvatting van wat je hebt geleerd. Op de site van de uitgever vind je actualiteiten die aansluiten bij de inhoud van het boek. En verder opdrachten en vragen waarmee je kunt toetsen of je de leerstof voldoende onder de knie hebt. Docenten vinden op de site handzame slides voor gebruik tijdens de colleges.

Cijfers

De cijfers in het boek komen hoofdzakelijk uit de in september 2023 ingediende rijksbegroting voor 2024 en de *Concept Macro Economische Verkenning 2024* van het Centraal Planbureau. De cijfers zijn een momentopname; ze veranderen, soms fors. Dat zal zeker gebeuren, nu de tekst bij de uitgever is ingeleverd, een week na de verkiezingen voor de Tweede Kamer op 22 november 2023. Onzeker is hoelang de kabinetsformatie gaat duren en wat de inhoud van het komende regeerakkoord zal zijn. Wanneer het regeerakkoord van het na deze verkiezing gevormde kabinet bekend is, plaatsen wij een analyse op www.studiemeister.noordhoff.nl.

Er zijn meer onzekerheden. De Europese begrotingsafspraken worden herzien; ook Nederland heeft daar als lid van de Europese Unie mee te maken. Ramingen van de ontwikkeling van de overheidsfinanciën kunnen in de prullenbak als de rente de komende jaren sterk stijgt. De recentste informatie over de stand van de economie en de overheidsfinanciën is te vinden op twee websites: www.cpb.nl en www.rijksbegroting.nl.

Let op. Door afrondingen tellen cijfers in tabelkolommen en op tabelregels niet altijd op tot het bijbehorende totaalcijfer.

Wetten

De weergave van sociale en fiscale wetgeving is naar de situatie in 2023, tenzij anders aangegeven. Latere wetswijzigingen zijn te raadplegen via www.overheid.nl.

Verwijzingen

Bij tabellen, figuren en tekstkaders staat de bron vermeld, behalve wanneer het gaat om cijfers en tekst van de auteurs zelf. Sommige onderwerpen en begrippen komen in meer dan één hoofdstuk terug. Dan zijn dwarsverwijzingen soms handig; (2.2.1) verwijst naar paragraaf 2.2.1.

Taal

Als in de tekst met 'hij' en 'hem' naar een persoon wordt verwezen, kan evengoed 'zij' en 'haar' worden gelezen, en omgekeerd.

Dank

Bij het schrijven kregen wij waardevolle hulp van medewerkers van het Centraal Bureau voor de Statistiek, het Centraal Planbureau en de ministeries van Financiën en van Sociale Zaken en Werkgelegenheid. Wij bedanken ze voor cijfers, enkele figuren en nuttig commentaar op een aantal passages uit de tekst.

Mensenwerk

Het maken van een boek zoals dit blijft mensenwerk. Bij de jaarcontrole van de rijksfinanciën accepteert de Algemene Rekenkamer een foutenmarge van 1% (9.6). Wij mikken op een kleinere foutenmarge en zijn gebruikers bijzonder erkentelijk wanneer zij ons willen wijzen op denkfouten en feitelijke onjuistheden.

Groningen/Den Haag/Leiden, 1 december 2023

Flip de Kam
Wimar Bolhuis
Jasper Lukkezen

Inhoud

Om te beginnen 3

Inleiding

1 Kennismaken met overheidsfinanciën 13

- 1.1 Inleiding 14
- 1.2 Marktsector en collectieve sector 14
- 1.3 Overheidsingrijpen in de economie 17
- 1.4 Wisselende kijk op de rol van de overheid 22
- 1.5 Overheidsingrijpen: tekortkomingen 25
- 1.6 Overheidsmacht: grenzen 29

2 Economie van de collectieve sector 33

- 2.1 Inleiding 34
- 2.2 Allocatiefunctie 34
- 2.3 Stabilisatiefunctie 40
- 2.4 Verdelingsfunctie 47
- 2.5 Coördinatiefunctie 49

3 Overheid en duurzame economie 53

- 3.1 Inleiding 54
- 3.2 Duurzame economie 55
- 3.3 Klimaat en natuur: instrumenten 57
- 3.4 Klimaat en natuur: beleid 64
- 3.5 Begrotingsfondsen in opmars 68

Speelveld

4 De overheid in cijfers 73

- 4.1 Inleiding 74
- 4.2 Omvang van de overheid 74
- 4.3 Uitgaven van de overheid: groei en krimp 76
- 4.4 Uitgaven van de overheid: bestemming 79
- 4.5 Dynamiek van de overheidsuitgaven: verklaringen 82
- 4.6 Inkomsten van de overheid 88

5 Overheidssaldo en overheidsschuld 93

- 5.1 Inleiding 94
- 5.2 Overheidssaldo 95
- 5.3 Overheidsschuld 98
- 5.4 Financiering van de staatsschuld 101
- 5.5 Overheidsvermogen 102
- 5.6 Begrotingsbeleid en de rente 103

6 De noodzaak van normen 109

- 6.1 Inleiding 110
- 6.2 Het belang van begrotingsregels 111
- 6.3 Begrotingssaldo: een korte geschiedenis 111
- 6.4 Begrotingsregels van de Europese Unie 113
- 6.5 Normen voor de uitgaven van de overheid 120
- 6.6 Normen voor de inkomsten van de overheid 121

7 Doeltreffend en doelmatig beleid 127

- 7.1 Inleiding 128
- 7.2 Analyse en evaluatie van beleid 129
- 7.3 Overheidsprestaties meten en vergelijken 132
- 7.4 Deregulering en vermindering van administratieve lasten 135
- 7.5 Verzelfstandiging en privatisering van overheidstaken 136
- 7.6 Profijtedachte 141
- 7.7 Vraagfinanciering 142

Besluitvorming

8 De begroting 147

- 8.1 Inleiding 148
- 8.2 Functies 148
- 8.3 Beginselen 150
- 8.4 Stelsels 152
- 8.5 Wetten die het begrotingsproces regelen 156
- 8.6 De Algemene Rekenkamer 157

9 Verkiezingen, kabinetsformatie en regeerakkoord 163

- 9.1 Inleiding 164
- 9.2 Economische vooruitzichten 165
- 9.3 Middellange-termijnverkenning 166
- 9.4 Vergrijzing en houdbaarheidssaldo 169
- 9.5 Studiegroep Begrotingsruimte en de Ombuigingslijst 172
- 9.6 Verkiezingen op komst: Keuzes in Kaart 174
- 9.7 Kabinetsformatie en regeerakkoord 178
- 9.8 Startnota en trendmatig begrotingsbeleid 179

10 De begrotingscyclus van het Rijk 185

- 10.1 Inleiding 186
- 10.2 Trendmatig begrotingsbeleid 187
- 10.3 Stabiliserend begrotingsbeleid 190
- 10.4 Rijksbegroting: van voorbereiding tot verantwoording 190
- 10.5 Meerjarenramingen 198

- 11 Politieke besluitvorming 203**
 - 11.1 Inleiding 204
 - 11.2 Het budgetmechanisme 204
 - 11.3 Maximaliseren van de maatschappelijke welvaart 205
 - 11.4 Stemprocedures 206
 - 11.5 Kiesstelsels 208
 - 11.6 Politieke economie 210
 - 11.7 Parlement 211
 - 11.8 Ambtenaren 215

- 12 Overheid en verzekeringsmarkt 219**
 - 12.1 Inleiding 220
 - 12.2 Risico's beperken 220
 - 12.3 Soorten verzekeringen 221
 - 12.4 Tekortkomingen van de verzekeringsmarkt 223
 - 12.5 Voor- en nadelen van collectieve risicodekking 228

Collectieve uitgaven

- 13 Sociale-zekerheidsstelsel 231**
 - 13.1 Inleiding 232
 - 13.2 Vijf motieven voor overheidsingrijpen 233
 - 13.3 Drie soorten inkomensregelingen 234
 - 13.4 Uitgaven en hun financiering 240
 - 13.5 Uitvoeringsorganisaties sociale zekerheid 240
 - 13.6 Armoede in Nederland 241

- 14 Sociale zekerheid en de economie 249**
 - 14.1 Inleiding 250
 - 14.2 Sociale-zekerheidsquote 250
 - 14.3 Prijs- en volumebeleid 252
 - 14.4 Economische gevolgen 257
 - 14.5 Werknemers, zelfstandigen en basisbanen 259
 - 14.6 Basisinkomen 261

- 15 Gezondheidszorg 265**
 - 15.1 Inleiding 266
 - 15.2 Motieven voor overheidsingrijpen 267
 - 15.3 Sector en stelsel 269
 - 15.4 Collectieve zorguitgaven 272
 - 15.5 Financiering 275
 - 15.6 Kostenbeheersing 281
 - 15.7 Werkt marktwerking? 283

Collectieve inkomsten

- 16 Belastingen 287**
 - 16.1 Inleiding 288
 - 16.2 Begrip 289
 - 16.3 Beginselen 290
 - 16.4 Stelsel 293

- 16.5 Beleidsinstrument 298
- 16.6 Bezwaren van fiscale regelingen 302
- 17 Rijksbelastingen en sociale premies 307**
 - 17.1 Inleiding 308
 - 17.2 Overzicht 308
 - 17.3 Inkomstenbelasting 310
 - 17.4 Vennootschapsbelasting 317
 - 17.5 Omzetbelasting 320
 - 17.6 Schenk- en erfbelasting 322
 - 17.7 Sociale-verzekeringspremies 324
- 18 Belastingen en de economie 329**
 - 18.1 Inleiding 330
 - 18.2 Gevolgen voor de welvaart 331
 - 18.3 Legale belastingontwijking 332
 - 18.4 Winst verschuiven naar belastingparadijzen 343
 - 18.5 Belastingfraude 346
 - 18.6 Belastingconcurrentie 347
 - 18.7 Belastingcoördinatie 349

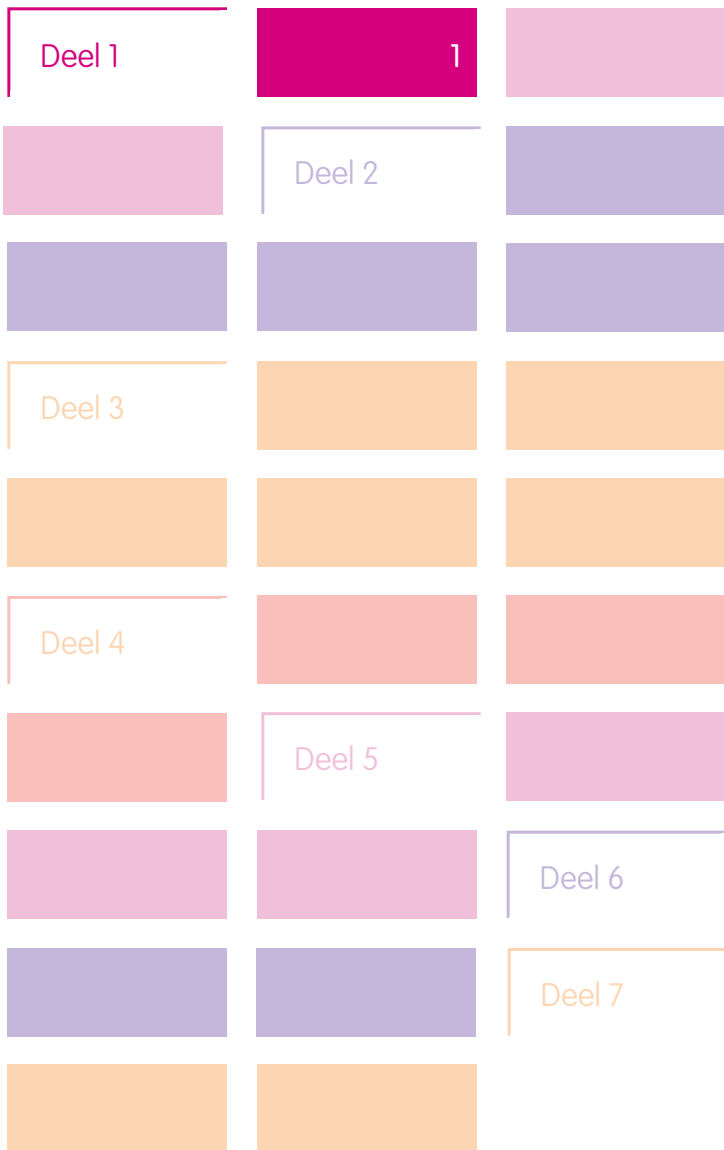
Herverdeling

- 19 Inkomensongelijkheid en het herverdeelde inkomen 353**
 - 19.1 Inleiding 354
 - 19.2 Inkomensbegrippen 354
 - 19.3 Een politieke doelstelling 357
 - 19.4 Inkomensbeleid: instrumenten 357
 - 19.5 Meten is weten 359
 - 19.6 Inkomensbeleid: resultaten 361
 - 19.7 Koopkracht in beeld 364
- 20 Vermogensongelijkheid 371**
 - 20.1 Inleiding 372
 - 20.2 Vermogensbegrippen 372
 - 20.3 Meten is weten 373
 - 20.4 Mogelijkheden voor vermogensbeleid 377
 - 20.5 Herverdeling tussen generaties 382

Andere overheden

- 21 Decentrale overheden 389**
 - 21.1 Inleiding 390
 - 21.2 Taakverdeling tussen bestuurslagen 391
 - 21.3 Centralisatie en decentralisatie van taken 394
 - 21.4 Ruimtelijke externe effecten 397
 - 21.5 Uitgaven 399
 - 21.6 Inkomsten 400
 - 21.7 Uitkeringen van het Rijk 401
 - 21.8 Eigen belastingen 403
 - 21.9 Begrotingsaldo 407

22	Europese Unie	411
22.1	Inleiding	412
22.2	Doelstellingen en instellingen	413
22.3	Begroting	416
22.4	Economische en Monetaire Unie	423
22.5	Coördinatie van het begrotingsbeleid	424
22.6	Coördinatie van het macro-economisch beleid	426
22.7	Europees Semester	426
	Over de auteurs	429
	Register	430



1

Kennismaken met overheidsfinanciën

- 1.1 **Inleiding**
- 1.2 **Marktsector en collectieve sector**
- 1.3 **Overheidsingrijpen in de economie**
- 1.4 **Wisselende kijk op de rol van de overheid**
- 1.5 **Overheidsingrijpen: tekortkomingen**
- 1.6 **Overheidsmacht: grenzen**

In dit hoofdstuk leer je:

- hoe economen naar de overheidsfinanciën kijken
- welke instellingen onderdeel van de overheid zijn
- waarom de overheid zich bemoeit met de gang van zaken in de economie
- hoe het denken over de rol van de overheid in de afgelopen eeuw is veranderd
- dat overheidsingrijpen in de economie zijn eigen problemen met zich meebrengt
- waarom de invloed van de overheid op de economie grenzen kent.

Twee soorten koopkracht

In Nederland betaalt een student €2.200 wettelijk collegegeld. Voor je universiteit of hogeschool kan dat niet uit. Daarom past de overheid in 2023 per student gemiddeld €8.800 bij. Dat geld uit de rijksbegroting gaat naar je onderwijsinstelling. In de Verenigde Staten is het collegegeld meestal hoger, doordat onderwijsinstellingen daar minder uit de schatkist ontvangen. Bij particuliere topuniversiteiten leggen studenten of hun ouders \$65.000 per jaar op tafel.

De Amerikaanse doorsneewerknemer – Joe Sixpack – betaalt minder belasting. Hij houdt van zijn loon netto meer over dan zijn Nederlandse collega Jan Modaal. Maar bij een bezoek aan het ziekenhuis of wanneer zijn kinderen studeren, is Joe meer aan eigen betalingen kwijt dan Jan. Koopkracht hangt niet alleen af van het netto inkomen (na belastingheffing over het bruto inkomen). Als je alleen daarnaar kijkt, is Joe beter af. Ook door de overheid beneden de kostprijs ter beschikking gestelde goederen, zoals zorg en hoger onderwijs, vergroten de koopkracht van studenten en hun ouders. Tel je die goederen mee, dan is Jan hoogstwaarschijnlijk beter af dan Joe.

1.1 Inleiding

Producten van goederen en diensten zijn actief in de marktsector of zij zijn onderdeel van de collectieve sector (1.2). De collectieve sector omvat alle overheidsinstellingen. De overheid bemoeit zich intensief met ons dagelijks leven en de gang van zaken in de economie. Dit overheidsingrijpen vervult vier functies: allocatie, stabilisatie, verdeling en coördinatie (1.3). Over de jaren heen is de kijk op de rol van de overheid veranderd (1.4). Overheidsbemoeienis met economie en samenleving om een zo groot mogelijke maatschappelijke welvaart te bereiken stuit op praktische grenzen (1.5). De macht van de Nederlandse overheid is verder begrensd door nationale wetten, internationale verdragen, gedragsreacties van bedrijven en burgers, en beleidsconcurrentie met andere landen (1.6).

1.2 Marktsector en collectieve sector

Marktsector

In Nederland omvat de marktsector anderhalf miljoen bedrijven die winst willen maken en daarnaast enkele honderdduizenden niet-winstbeogende stichtingen en verenigingen, zoals kerkgenootschappen en organisaties die zich inspannen voor natuurbescherming. De collectieve sector telt ruim vierduizend instellingen, waaronder de ministeries in Den Haag en de gemeenten. De collectieve sector valt volledig samen met de sector overheid uit de nationale rekeningen. In deze 'boekhouding van Nederland' registreert het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) alle economische activiteiten in ons land waarbij geld en goederen tegen elkaar worden geruild.

Collectieve sector

Overheid

De overheid is bijzonder. Anders dan bedrijven financieren overheidsinstellingen hun activiteiten maar beperkt door goederen en diensten te

verkopen. Evenmin zijn overheden afhankelijk van vrijwillige bijdragen – dit in tegenstelling tot bijvoorbeeld vakbonden, werkgeversclubs en organisaties die zich inzetten voor goede doelen. Door in verhouding geringe verkoopopbrengsten en bij afwezigheid van vrijwillige bijdragen moet de overheid haar uitgaven op een andere manier financieren. Dat gebeurt door belastingen te heffen. De hoogte van deze gedwongen bijdragen aan de overheid staat los van het individuele profijt dat bedrijven en huishoudens van overheidsvoorzieningen hebben. Dat is het grote verschil met aankopen in de winkel. Daar reken je uitsluitend af wat je koopt: prijs en profijt vallen er samen.

Belastingen

1

Sub-sectoren van de overheid

De sector overheid kent drie sub-sectoren:

- 1 de centrale overheid (rijksoverheid en overige centrale overheid, zoals universiteiten)
- 2 decentrale overheden (gemeenten, provincies, waterschappen, gemeenschappelijke regelingen en overige lokale overheid, zoals collectief bekostigd niet-universitair onderwijs)
- 3 de sociale fondsen, waaronder het Ouderdomsfonds (AOW) en het Zorgverzekeringsfonds (basisverzekering tegen ziektekosten).

De centrale overheid vormt de hoogste bestuurslaag. Kort gezegd zijn dit de ministeries in Den Haag en hun uitvoeringsorganisaties – zoals Rijkswaterstaat en de Belastingdienst. Ook de universiteiten worden tot de centrale overheid gerekend. De Europese Unie (hoofdstuk 22) is een bovennationale organisatie en vormt geen onderdeel van de Nederlandse overheid.

Centrale overheid

Het grondgebied van Nederland is ingedeeld in 12 provincies en verkaveld over 342 gemeenten. Verder zorgen 21 waterschappen voor het onderhoud van de zeekeringen en rivierdijken, de beheersing van het (grond)waterpeil en de zuivering van afvalwater. Gemeenten maken onderling vaak gemeenschappelijke regelingen, bijvoorbeeld voor de gezamenlijke verwijdering van huishoudelijk afval en de inkoop van zorg voor ouderen. Samen staan de genoemde bestuursorganen bekend als de decentrale overheden. In (21.2) wordt uitgelegd waarom bij de uitvoering van overheidstaken verschillende bestuurslagen zijn ingeschakeld. Besluiten over zaken die vooral plaatselijke of regionale belangen dienen, kunnen doorgaans het best worden genomen op lokaal of provinciaal niveau. De rijksoverheid concentreert zich op taken die het hele land raken, zoals de nationale defensie en de betrekkingen met het buitenland. Ook schaalvoordelen doen ertoe. Geen enkele gemeente is groot genoeg om een eigen legermacht op de been te houden.

Decentrale overheden

Tot slot omvat de sector overheid elf sociale fondsen. Die zijn bijvoorbeeld ingeschakeld bij uitkeringen aan werklozen (WW), arbeidsongeschikten (WAO/WIA) en ouderen (AOW). De meeste fondsen worden ten minste voor een deel gevuld via sociale premies. Deze premies worden weliswaar geïnd door de Belastingdienst, maar ze lopen niet via de rijksbegroting. De Belastingdienst boekt de ontvangen premies direct door naar de fondsen. Bij de twee collectieve zorgverzekeringen is het ingewikkeld. Zorgverzekeraars en zorgaanbieders (huisartsen, ziekenhuizen) zijn geen onderdeel van de sector overheid. Het CBS ziet het stelsel van basiszorg echter wel als een regeling van de overheid. Daarom tellen de uitgaven voor de collectief

Sociale fondsen

Zorgverzekeringen

gefinancierde zorg mee als overheidsuitgaven. Net zo tellen de premies voor beide door de overheid verplicht gestelde zorgverzekeringen mee bij de collectieve lasten.

Uitgaven en overheidssaldo

In 2022 tellen de overheidsuitgaven op tot €417 miljard; meer dan twee vijfde van het bruto binnenlands product (bbp) dat we in Nederland met elkaar maken en verdienen. De inkomsten van de overheid zijn bijna even hoog. Doordat de inkomsten nagenoeg opwegen tegen de uitgaven, is de begroting dat jaar vrijwel in evenwicht (tabel 1.1).

TABEL 1.1 Uitgaven en inkomsten van de overheid, 2022 (€ miljard)

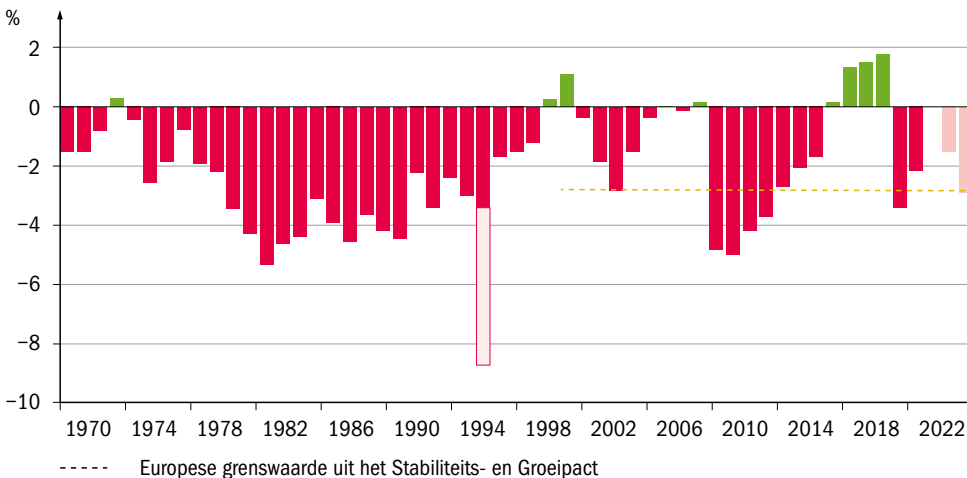
	Uitgaven	Inkomsten	Saldo
Centrale overheid	280,0	266,0	- 13,9
Decentrale overheden	123,4	125,1	1,7
Sociale fondsen	148,1	159,4	11,3
af: onderlinge betalingen ^a	- 134,5	- 134,5	0
Totale overheid	416,9	416,0	- 0,9

a Tussen de drie sub-sectoren van de overheid lopen geldstromen. Om dubbelstellingen te voorkomen is voor deze onderlinge betalingen gecorrigeerd.

Bron: Centraal Bureau voor de Statistiek (2023), *Nationale rekeningen 2022*

Evenwicht of een overschot op de begroting – zoals in de periode 2016-2019 – is tamelijk uitzonderlijk (figuur 1.1). Meestal leent de overheid bij om al haar uitgaven te kunnen financieren. Na 2024 loopt het tekort, bij ongewijzigd voortgezet beleid, op tot boven 3% bbp. Meer over het overheidssaldo (= het saldo van de begroting) in (5.2).

FIGUUR 1.1 Overheidssaldo, 1970-2024 (% bbp)



Bron: *Miljoenennota 2024*, p. 35

Afbakening van de sector overheid

In de nationale rekeningen – een boekhouding van transacties in de Nederlandse economie – bakent het CBS de sector overheid af volgens internationaal afgesproken richtlijnen. Dekt een ‘juridische eenheid’ gedurende een aaneengesloten periode van minimaal drie jaar ten minste de helft van haar productiekosten door verkopen in de markt, dan is zij in de regel marktproducent en geen onderdeel van de sector overheid.

De rijksoverheid houdt 100% van de aandelen in de N.V. Nederlandse Spoorwegen (NS). De NS hebben de afgelopen drie jaar hun bedrijfslasten voor ongeveer 90% gedekt uit verkopen – de opbrengst van het reizigersvervoer en de exploitatie van stations. Daarom is de NS een marktproducent en – hoewel een staatsbedrijf – geen deel van de overheid.

1.3 Overheidsingrijpen in de economie

De overheid bemoeit zich intensief met ons dagelijks leven en de gang van zaken in de economie, omdat via vrije verkiezingen aangewezen politici denken dat dit voor de inwoners van ons land de hoogste welvaart in brede zin zal opleveren (1.3.1). Overheidsbemoeienis geeft burgers en bedrijven niet alleen rechten, maar brengt ook verplichtingen met zich mee (1.3.2). Het overheidsingrijpen vervult diverse functies (1.3.3).

1.3.1 Brede welvaart

Voor een goed leven zijn niet alleen je inkomen en vermogen van belang. Iemands brede welvaart hangt van veel meer zaken af. Daarom zijn de drie planbureaus van de overheid gestart met onderzoek naar manieren om de ontwikkeling van de brede welvaart een plek te geven in de begrotingscyclus. Het plan is om de gebruikelijke financieel-economische informatie uit de begrotingsstukken aan te vullen met steeds meer data over sociaal-culturele trends, ruimtegebruik en de kwaliteit van de leefomgeving. Dit is zinvol bij de zoektocht naar een oorzakelijk verband tussen beslissingen over de begroting en de brede welvaart: hoeveel dragen de overheidsuitgaven bij aan het door mensen ervaren welzijn, hun gezondheid en opleidingsniveau, het ruimtegebruik en het in Nederland aanwezige economisch, natuurlijk en sociaal kapitaal?

Bij deze exercitie maken de planbureaus onderscheid tussen de verdeling van de brede welvaart ‘hier en nu’, de houdbaarheid van de welvaart voor toekomstige generaties (‘later’) en de welvaart in andere landen (‘elders’). Bij hun werk kunnen de bureaus teruggrijpen op gegevens uit de Monitor Brede Welvaart, die het CBS sinds 2018 elk jaar op Verantwoordingsdag (10.4.5) openbaar maakt.

Begrotings-
cyclus

Welvaarts-
verdeling

Monitor Brede
Welvaart

Welvaart, welzijn en capaciteiten

Iemands *welvaart* neemt toe naarmate hij meer schaarse goederen en diensten kan kopen – met ‘schaars’ bedoelen economen dat de voor de productie van deze zaken opgeofferde arbeid en kapitaal ook op een andere manier hadden kunnen worden ingeschakeld. Iemands *welzijn* is een veel breder begrip: het gaat niet alleen om de materiële levensstandaard, maar ook om het welbevinden, hoe iemand in zijn vel zit (‘geluksgevoel’). Met zijn onderzoek naar brede welvaart zit het CBS hier dicht tegen aan. Een andere invalshoek beoordeelt iemands welvaart op basis van zijn vermogen om de doelen te bereiken die nodig zijn voor een menswaardig bestaan (de ‘*capabilities*-benadering’).

De Monitor Brede Welvaart van het CBS

Kwaliteit van het leven

Volgens de Monitor Brede Welvaart is de kwaliteit van het leven in Nederland hier en nu hoog. In 2022 geeft 83% van de bevolking aan zijn leven een score van 7 of hoger. De brede welvaart is wel ongelijk verdeeld; die van 18- tot 30-jarigen blijft achter bij die van andere leeftijdsgroepen.

Arbeid en inkomen

Veel trends bij arbeid en inkomen wijzen op een stijgende kwaliteit van het leven. Zowel objectieve indicatoren (werkloosheid, besteedbaar inkomen) als belevingsindicatoren (tevredenheid met je baan) ontwikkelen zich gunstig. De keerzijde is de door ondervraagde werkers genoemde toenemende psychische vermoeidheid door hun baan en afnemende tevredenheid met de beschikbare hoeveelheid vrije tijd. Verder wordt wonen steeds duurder.

Natuurlijk kapitaal

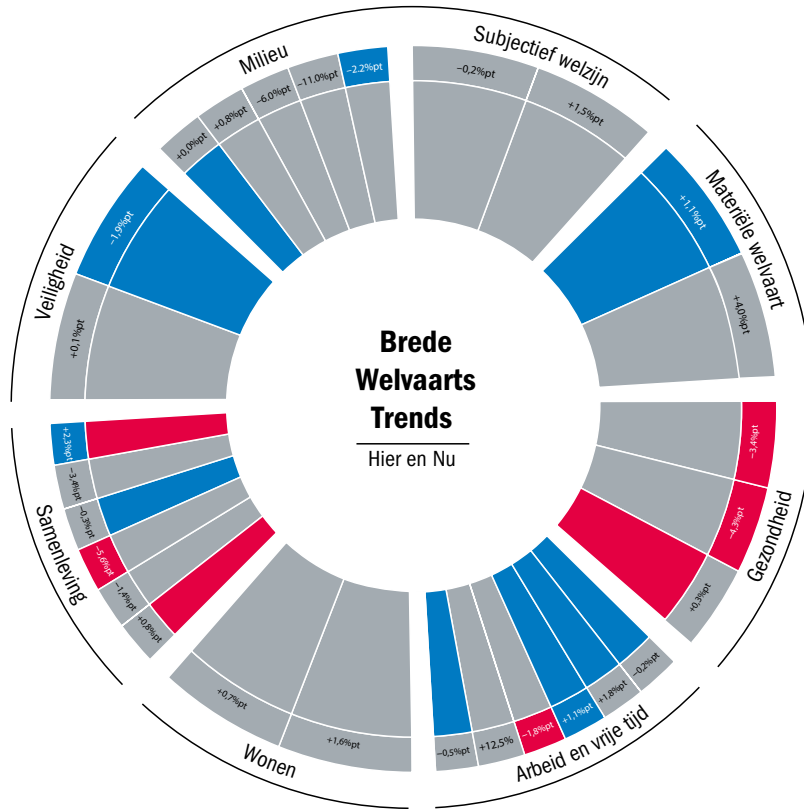
Hoewel de economie en het energieverbruik geleidelijk duurzamer worden, slinkt het natuurlijk kapitaal. Biodiversiteit en de kwaliteit van het oppervlaktewater gaan hard achteruit. De kwaliteit van het samenleven staat eveneens onder druk. Dit sociaal kapitaal blijkt uit meedoen in de samenleving – deelnemen aan verenigingsactiviteiten, het verrichten van vrijwilligerswerk – en goede contacten met familie, vrienden en burenen.

Sociaal kapitaal

Tegenover de al met al overwegend gunstige ontwikkeling van de brede welvaart op dit moment (figuur 1.2) staat een achteruitgang van de hulpbronnen die volgende generaties nodig hebben om later dezelfde brede welvaart te bereiken als we nu genieten. Zetten de huidige trends door, dan beschikken latere generaties met name over minder natuurlijk en sociaal kapitaal. Verder leven er zorgen over de gevolgen van onze manier van leven voor de welvaart in ontwikkelingslanden (‘elders’), al domineren zorgen over de toekomst binnen de landsgrenzen.

De overheid heeft geen of nauwelijks invloed op sommige omstandigheden met gevolgen voor iemands brede welvaart: een fijne relatie met je partner, goed contact met prettige burenen, de zoektocht naar een zinvol leven. De overheidsinvloed op andere welvaartbepalende factoren blijft beperkt – denk aan de groei van de woningvoorraad. De overheid kan particulieren en beleggers niet dwingen een aannemer te bellen. Anderzijds zijn er doelstellingen waarbij de overheid de realisatie in hogere mate in eigen hand heeft. Bijvoorbeeld als het gaat om vergroting van de brede

FIGUUR 1.2 Brede welvaart hier en nu



Bron: Centraal Bureau voor de Statistiek (2023), *Monitor Brede Welvaart & de Sustainable Development Goals 2023*, p.4

welvaart door de economie te verduurzamen en het verlies van natuurlijk kapitaal te stoppen. De overheid beschikt over diverse instrumenten om die doelen te bereiken (3.3).

1.3.2 De overheid als democratische 'dwingeland'

Om de brede maatschappelijke welvaart te kunnen vergroten *dwingt* de overheid burgers en bedrijven belastingen af te dragen voor de financiering van collectief georganiseerde voorzieningen: de rechtspraak, het openbaar bestuur, onderwijs, zorg en meer. Ook is iedereen *verplicht* zich te houden aan een massa wetten en regels.

Door de overheid opgelegde regels en belastingen en de overheidsuitgaven hebben gevolgen voor wat Nederland produceert en invoert. Handel in harddrugs is verboden, de verkoop van elektrische auto's wordt gestimuleerd door royale fiscale subsidies. Zowel via haar eigen bestedingen als via regels, subsidies en belastingen stuurt de overheid de samenstelling van productie en consumptie, en de werkgelegenheid.

Belastingen

Wetten en
regels

Gedragreacties

Door de overheid opgelegde regels, belastingen, uitkeringen en subsidies laten mensen en bedrijven niet onberoerd – ook de leiding van een bedrijf bestaat uit mensen. Als mensen hun gedrag veranderen onder invloed van overheidsmaatregelen, heet dat een gedragsreactie. Door milieuwetten beperken vervuilers de uitstoot van voor de leefomgeving schadelijke stoffen. Het sigarettenverbruik daalt bij een hoge belasting op tabak – de tabaksaccijns. Dit zijn door de overheid *bedoelde* gedragsreacties. Overheidsmaatregelen lokken ook *onbedoelde*, vaak ongewenste gedragsreacties uit. Een hoge belastingdruk kan bijvoorbeeld tot gevolg hebben dat iemand, vaak de tweede verdiener in een huishouden, minder gaat werken.

Via haar bestedingen, belastingen en regels heeft de overheid dus grote invloed op de economie en hoe die zich ontwikkelt. Omgekeerd heeft de stand van de economie forse invloed op de overheidsfinanciën. In goede tijden – met een hoge productie, volledige werkgelegenheid en uitbundige consumptie – is de belastingopbrengst hoger en is minder geld voor sociale uitkeringen nodig. In minder goede tijden vallen de belastingopbrengsten tegen en is méér geld nodig voor uitkeringen aan mensen zonder werk.

Overheidsingrijpen voegt waarde toe

De overheid bemoeit zich vooral intensief met de gang van zaken in de economie omdat de vrije werking van vraag en aanbod op markten – het prijsmechanisme – voor de samenleving lang niet altijd de beste uitkomsten oplevert. Zo dragen productie en consumptie van de meeste goederen en diensten bij aan de opwarming van onze planeet. De hiermee samenhangende maatschappelijke kosten komen op dit moment doorgaans onvoldoende terug in marktprijzen, waardoor producenten en consumenten er geen rekening mee houden (2.2.8). De overgang naar een duurzamere economie maakt daarom ingrijpen van de overheid nodig. Dit kan door regels te stellen (beperking van milieubelastende activiteiten), subsidies te verlenen (zoals voor woningisolatie) en heffingen op te leggen (bijvoorbeeld een belasting op de uitstoot van CO₂).

Productie van overheidsvoorzieningen

De overheid produceert veel goederen en diensten zelf, zoals veiligheid (politie en defensie), openbaar bestuur en toezicht op de kwaliteit van bijvoorbeeld zorg en onderwijs door inspecties. In andere gevallen vindt de productie plaats door derden, maar neemt de overheid de bekostiging volledig voor haar rekening. Voorbeelden zijn de aanleg van wegen door particuliere aannemers en het verzorgen van basisonderwijs door stichtingen voor openbaar en bijzonder onderwijs. Een variant is dat de overheid de productie van goederen en diensten gedeeltelijk bekostigt, door subsidie te geven aan niet-winstbeogende instellingen, zoals orkesten en theatergezelschappen.

Politici als preferentiemakelaars

Meningen over de gewenste omvang van het overheidsingrijpen verschillen per land en ze veranderen in de loop van de tijd. Dat blijkt onder andere uit de variatie in het uitgavenpeil. In democratieën met een ontwikkelde economie liggen de overheidsuitgaven in 2022 tussen 25% (Ierland) en 55% (Frankrijk) van het bruto binnenlands product. Het uitgavenpeil varieert ook in de tijd. In Nederland is het mede door opeenvolgende bezuinigingsronden na 1983 gedaald van 61 tot 45% bbp. Ook bereik, intensiteit en naleving van de wetgeving verschillen van land tot land.

Omvang overheidsingrijpen

1

In een democratie vertolken politieke partijen de voorkeuren van burgers voor de gewenste omvang van het overheidsingrijpen. Via vrije verkiezingen aangewezen volksvertegenwoordigers benoemen bewindspersonen, provinciale en lokale bestuurders. Die doen vervolgens voorstellen voor wetgeving en de begroting. De volksvertegenwoordigers keuren die voorstellen goed of verwerpen ze. Vervolgens probeert het ambtelijk apparaat alle besluiten uit te voeren. Onze volksvertegenwoordigers in de Staten-Generaal (de Eerste Kamer en de Tweede Kamer), Provinciale Staten en de gemeenteraad controleren – als het goed is – de uitvoering van het overheidsbeleid.

Voorkeuren van burgers

Gezeten politici stemmen

1.3.3 Overheidsingrijpen: vier functies

Volgens een onder economen veelgebruikte indeling heeft het overheidsingrijpen in de economie drie functies:

- 1 allocatie – beïnvloeding van de samenstelling van productie en consumptie
- 2 stabilisatie van schommelingen in de economische bedrijvigheid (conjunctuur)
- 3 herverdeling van inkomens en vermogens.

Allocatie

Stabilisatie

Verdeling

In aanvulling hierop onderscheiden wij een vierde functie: de coördinatiefunctie. Alle vier functies komen aan de orde in hoofdstuk 2. Daarop vooruitlopend vast dit. Er zijn nieuwe problemen die niet worden opgelost door alleen te vertrouwen op marktwerking en particulier initiatief. Denk aan het terugdringen van de rol van fossiele brandstoffen. De oplossing moet hier komen door intensieve bemoeienis van de overheid.

Coördinatie

Rol van de overheid bij transities

Sommige veranderingen die nodig zijn bij de aanpak van nieuwe problemen raken het hele systeem van de samenleving. Om van de overgang op elektrische auto's een succes te maken moeten bijvoorbeeld niet alleen voldoende van die auto's worden gebouwd, ook de fysieke infrastructuur moet op de schop. Het elektriciteitsnet moet worden verzaamd, er moeten snellaadstations langs de snelwegen komen en laadpalen door de hele stad, en de brandweer heeft nieuwe training en uitrusting nodig om met accubanden om te gaan. De overstap op elektrisch rijden wordt pas een succes als de overheid ervoor kiest deze overgang op allerlei manieren te ondersteunen. En wat voor elektrisch rijden geldt, geldt ook voor de ombouw van het energiesysteem (afscheid van fossiele energie) en de komst van een circulaire economie (massaal hergebruik van materialen).

1.4 Wisselende kijk op de rol van de overheid

Coronacrisis

Het denken over de rol van de overheid staat niet stil. Aan het begin van de jaren twintig lopen als gevolg van de coronacrisis het tekort op de begroting en de overheidsschuld in economisch ontwikkelde landen hoog op, zonder dat direct alarmbellen rinkelen. Dat was vóór 2020 anders. Toen was het beleid in veel landen gericht op het terugdringen van begrotings-tekorten en verlaging van de overheidsschuld. In 2022-2023 schiet de overheid huishoudens en bedrijven te hulp die kampen met hoge energiekosten. Bewijst het beleid in reactie op corona- en energiecrisis dat het denken over de rol van de overheid in de economie is gekanteld? Dat zou kunnen; het is eerder gebeurd.

Hoge energiekosten

De visie van Keynes: actief conjunctuurbeleid

Zo'n kantelmoment komt in 1936, wanneer de wereld kampt met de naweën van de Depressie: massawerkloosheid en wijdverbreide armoede. Dat jaar publiceert de Engelse econoom John Maynard Keynes (1883-1946) een baanbrekend boek, waarin hij beargumenteert dat actief overheidsingrijpen via ruim begrotingsbeleid nodig kan zijn om de economie uit het dal te stimuleren.

Actief beleid

Vanaf de jaren veertig gaan steeds meer landen een door keynesiaanse inzichten geïnspireerd actief beleid voeren. In de 'gouden' jaren vijftig en zestig is de heersende opvatting dat de overheid de economische ontwikkeling met gerichte ('discretionaire') maatregelen tot in details kan sturen. Tijdens een recessie stimuleren overheden de bestedingen (consumptie van huishoudens en bedrijfsinvesteringen) met als gevolg een groter tekort op de begroting, terwijl zij geacht worden via een begrotingsoverschot de economie af te remmen wanneer deze oververhit dreigt te raken.

Monetarisme en aanbodeconomie

Vanaf het begin van de jaren zeventig zwelt de kritiek aan. Het blijkt dat politici in tijden van hoogconjunctuur te weinig op de rem trappen. Het is niet populair om via bezuinigingen en lastenverzwaringen toe te werken naar een begrotingsoverschot wanneer het geld in de economie tegen de plinten klotst. Een nieuw verschijnsel verbijstert economen: stagflatie, een combinatie van hoge inflatie en hoge werkloosheid. Volgens destijds gangbare inzichten zou de inflatie bij een omvangrijke werkloosheid laag moeten zijn doordat werknemers hun looneisen matigen (uit angst hun baan te verliezen) en consumenten minder te besteden hebben (minder druk op de prijzen). Niet dus.

Stagflatie

Monetaristen

Ideeën van monetaristen en aanbodeconomen om de stagflatie te verklaren winnen vervolgens snel terrein. Monetaristen willen de inflatie bestrijden door de hoeveelheid geld in omloop te verminderen. Terwijl keynesiaanen vooral oog hebben voor de *vraagkant* van de economie – het beïnvloeden van de bestedingen – wijzen aanbodeconomen op problemen aan de *aanbodkant*. Hoge belastingen, te veel regels van de overheid en machtige vakbonden zouden innovatie, werklust, spaarzin en noodzakelijke aanpassingen (bedrijfssluitingen) in de weg staan. De monetarist Milton Friedman (1912-2006) wees erop dat, als dergelijke structurele tekortkomingen niet worden aangepakt, een stimulerend beleid van de overheid de inflatie opstuwt zonder dat de productie stijgt en de werkloosheid daalt.

Aanbod-economen

Rentebeleid en automatische stabilisatoren

In de jaren tachtig en negentig gaat het roer om. Om hoog opgelopen begrotingstekorten aan te pakken zetten overheden het mes in de uitgaven. Taken worden afgestoten naar de marktsector en de overheid mikt op vermindering van de hoeveelheid regels (deregulering). De toptarieven van de belastingen op inkomen en winst gaan omlaag.

Voor het conjunctuurbeleid vertrouwen beleidsmakers voortaan allereerst op de werking van de automatische stabilisatoren (2.3.5). In een tijd van hoogconjunctuur stroomt het belastinggeld binnen en is minder overheidsgeld nodig voor werkloosheidsuitkeringen. Hierdoor verbetert het saldo van de overheidsbegroting automatisch. Dat haalt druk van de oververhitte ketel van de economie, zonder dat actief conjunctuurbeleid hoeft te worden gevoerd. In een recessie is het omgekeerd. Door tegenvallende belastingontvangsten en oplopende uitgaven voor werkloosheidsuitkeringen verslechtert het overheidssaldo vanzelf, wat de economie een impuls geeft. Actief bijsturen door de belastingen te verlagen en de overheidsbestedingen op te voeren kan in deze visie achterwege blijven, behalve bij een zware recessie of in een crisissituatie.

Daarnaast is er een rol voor het rentebeleid van de centrale banken. De ervaring uit de jaren tachtig heeft geleerd dat een forse verhoging van de rente een einde kan maken aan de inflatie. Wanneer rood staan duur wordt, lenen consumenten minder voor grote aankopen en temperen bedrijven hun investeringsplannen. Door deze bestedingsbeperking van consumenten en investeerders koelt de economie af en daalt de inflatie snel. Daarentegen kan een verlaging van de (korte) rente consumptie en investeringen stimuleren. Om de gunst van de kiezers te winnen zijn politici geneigd te snel de rente te verlagen, terwijl zij aarzelen indien nodig de rente tijdig te verhogen. Om politieke invloed op het rentebeleid te verhinderen krijgen in de laatste decennia van de vorige eeuw veel centrale banken een onafhankelijke positie.

De kredietcrisis en de grote recessie

De kredietcrisis (2008-2009) en de daaropvolgende grote recessie maken duidelijk dat de deregulering van financiële instellingen te ver is doorgeschoten. De overheid moet een groot aantal banken met geld van de belastingbetalers te hulp schieten. De regels voor de banken worden hierop aangescherpt. In de jaren tien blijft de groei van de economie achter doordat afbouw van de overheidsschuld veel aandacht krijgt en de productie per gewerkt uur (de productiviteit) maar weinig toeneemt. De bestedingen van consumenten en bedrijven herstellen zich in verhouding traag. De centrale banken verlagen de rente en vergroten de geldhoeveelheid (kwantitatieve verruiming) – (2.3.7). De werkgelegenheid groeit vanaf het midden van de jaren tien flink, maar de inflatie blijft laag. Dat laat zich eveneens slecht rijmen met de theorie, die zegt dat bij een krappe arbeidsmarkt de lonen sneller stijgen, waarop de inflatie toeneemt doordat bedrijven de hogere arbeidskosten, zoveel als mogelijk, aan hun afnemers doorberekenen.

Rentebeleid steeds minder effectief

In de tweede helft van de jaren tien lopen centrale banken aan tegen de grenzen van het rentebeleid. De rente staat op nul, maar de bestedingen blijven achter door aanhoudend hoge besparingen in de particuliere sector. Om het sparen te ontmoedigen maken centrale banken de rente nega-

Bezuinigingen

Deregulering
Lagere
toptarieven

Automatische
stabilisatoren

Rentebeleid

Kwantitatieve
verruiming

Negatieve rente

tief. Banken betalen een boete op geld dat zij aanhouden bij de centrale bank. Om dat goed te maken laten de banken bedrijven en vermogende particulieren op hun beurt negatieve rente betalen op hun tegoeden. Kleine spaarders ontvangen nog een heel klein beetje rente. Banken vrezen dat deze mensen, geconfronteerd met een negatieve rente, anders al het geld van hun spaarrekening zullen opnemen. Deze vluchtweg kan worden bemoeilijkt door alle bankbiljetten van €20 en hoger uit circulatie te halen. Mensen zullen aarzelen al hun spaargeld thuis in koffers vol briefjes van €5 en €10 te bewaren. Maar zo'n amputatie van de bankbiljettencirculatie is nauwelijks een optie.

Centrale bankiers beseffen dat het rentebeleid tegen zijn grenzen aanloopt, terwijl kwantitatieve verruiming van de geldhoeveelheid tot dan toe niet het gewenste effect heeft: de inflatie ligt aanhoudend beneden het nastreefde niveau.

De inflatie is terug

De inflatie krijgt pas vleugels in de loop van 2022, door de sterke stijging van de energieprijzen nadat Rusland Oekraïne is binnengevallen. Het leven wordt voor iedereen snel duurder, aangezien producenten hun kostenstijging doorberekenen aan de afnemers en soms de gelegenheid te baat nemen om hun marges te verruimen – winstflatie of graaiflatie (het woord van 2023). In veel landen kiest de overheid ervoor om de koopkracht van huishoudens te ondersteunen, waardoor de begrotingstekorten oplopen. Om hun koopkrachtverlies binnen de perken te houden schroeven werknemers – met vertraging – hun looneisen op. Slagen bedrijven er vervolgens in de gestegen arbeidskosten weer door te berekenen in hun afzetprijzen, dan kan een loon-prijsspiraal ontstaan. In een poging om de snel oplopende inflatie de kop in te drukken kiezen de Federal Reserve in de Verenigde Staten, de Europese Centrale Bank en de centrale bankiers in veel andere landen nu voor een reeks agressieve renteverhogingen.

Loon-prijsspiraal**De onmisbare overheid**

De corona- en de energiecrisis hebben iedereen duidelijk gemaakt dat een daadkrachtige overheid onmisbaar is om economie en samenleving in uitzonderlijke tijden draaiend te houden. Versterking van de greep van de overheid op de economie staat door nog andere oorzaken inmiddels hoog op de politieke agenda. Ondoordachte of slordig vormgegeven privatiseringen uit het verleden zijn ten koste gegaan van de kwaliteit van de dienstverlening. Doorgesloten privatisering roept vraagtekens op over het afstoten van overheidstaken naar de marktsector.

Doorgesloten privatisering

De verlaging van de toptarieven van belastingen op inkomen en winst heeft niet de door sommige economen voorspelde extra economische groei gebracht, maar wel bijgedragen aan de in veel landen ongelijker geworden verdeling van inkomens en vermogens. Steeds meer politici en sommige vooraanstaande economen dringen aan op overheidsingrijpen om aan deze ontwikkelingen een halt toe te roepen.

Toegenomen ongelijkheid

Verder zijn er nieuwe problemen die niet worden opgelost door alleen te vertrouwen op marktwerking en particulier initiatief. In de samenleving groeit onbehagen over uitwassen: milieuvervuiling en opwarming van onze planeet, machtsconcentratie en belastingontwijking van multinationals, toenemende baanonzekerheid door de opkomst van flexwerk en globalisering. Om de overgang te maken naar een nieuwe economie is overheidsingrijpen onmisbaar.

Nieuwe problemen

1.5 Overheidsingrijpen: tekortkomingen

Markten werken zelden perfect. De overheid kan ongewenst geachte uitkomsten van marktwerking proberen te corrigeren. Maar ook aan overheidsingrijpen kleven onvermijdelijk tekortkomingen.

Ontbrekende marktsignalen

Als het goed is, proberen gekozen politici wetgeving en het aanbod van collectief gefinancierde voorzieningen op een evenwichtige manier af te stemmen op de voorkeuren van de bevolking. Hierbij kampen volksvertegenwoordigers echter met informatietekorten. In dit opzicht verschilt het budgetmechanisme sterk van het prijsmechanisme. Biedt een ondernemer een product aan waaraan weinig mensen behoefte blijken te hebben, dan verkoopt hij niet veel en zal hij de productie moeten staken.

Dit krachtige marktsignaal kennen overheidsinstanties niet. In de collectieve sector komen voorkeuren van de bevolking langs indirecte weg, via het democratisch proces, naar voren. Daarbij zit veel ruis op de lijn – (11.5) tot en met (11.7). Politici en het ambtelijk apparaat dat hen ondersteunt, hebben bovendien geen idee hoeveel belasting mensen voor collectief gefinancierde voorzieningen over hebben. Ook in dit opzicht is de markt superieur. Daar moeten mensen met hun portemonnee kiezen. In het stemlokaal kunnen zij hun stem geven aan politici die gouden bergen zonder prijskaartje beloven.

Informatie-
tekorten

Budgetmechanisme

In een democratie ligt de beslissingsmacht over de overheidsuitgaven en hun financiering uiteindelijk in handen van gekozen volksvertegenwoordigers: het parlement (dit bestaat uit de Tweede Kamer en de Eerste Kamer van de Staten-Generaal), Provinciale Staten, de gemeenteraad en het waterschapsbestuur. Op basis van hun budgetrecht stellen politici 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, hoeveel daarvoor mag worden uitgegeven en hoe die uitgaven zullen worden gefinancierd, heet het budgetmechanisme.

Budgetrecht

Informatietekorten over de door burgers gewenste omvang en samenstelling van overheidsvoorzieningen maken het moeilijk het beleid snel aan gewijzigde voorkeuren aan te passen. Ze hebben ook tot gevolg dat belangengroepen soms grote invloed op de besluitvorming kunnen uitoefenen. Hun vertegenwoordigers dringen aan op wetgeving en voorzieningen die vooral aan de eigen achterban ten goede komen. Is deze pressie succesvol, dan incasseert zo'n groep politieke winst (*political rent*). Tegenover omvangrijke baten staan voor de eigen groep slechts bescheiden kosten, doordat de lasten worden gespreid over alle belastingbetalers. Het gevolg van succesvolle acties van pressiegroepen kan een voorzieningenaanbod zijn dat sterk afwijkt van de voorkeuren van de kiezers.

Belangen-
groepen

Politieke winst

Welke marktuitskomsten corrigeren?

Ondanks informatietekorten moeten politici en hun ambtenaren beslissen *welke* marktperfecties zij via overheidsingrijpen willen corrigeren. Daarbij moeten zij voor- en nadelen van ingrijpen in de markt tegen elkaar afwegen. Dit laat ruimte voor uiteenlopende visies. Politici van traditioneel 'rechts' verwachten minder heil van overheidsbemoeienis met de economie dan politici van traditioneel 'links'.

Een extra complicatie is dat de overheid tegenstrijdige doelstellingen nastreeft, waartussen onvermijdelijk spanning ontstaat. Zo is uitbreiding van de luchthaven Schiphol van economisch belang, terwijl luchtverontreiniging en geluidsoverlast hierdoor zullen toenemen, tenzij bij de vlootvernieuwing wordt geïnvesteerd in veel schonere toestellen. Beleidsinconsistenties komen scherp aan het licht wanneer bij de besluitvorming betrokken partijen 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.

Doeltreffendheid van instrumenten

Niet alleen moeten politici beslissen *of* de overheid ingrijpt in de economie, maar ook *hoe* dat zal gebeuren. Meestal zijn verschillende instrumenten beschikbaar. De overheid kan een ongewenste activiteit verbieden of zwaar belasten, of ermee volstaan via voorlichting tegen die activiteit te waarschuwen. Het is niet zo simpel om het beleidsinstrument te kiezen dat voor de samenleving de beste uitkomsten oplevert. Vooraf hebben beleidsmakers meestal beperkt inzicht in de doeltreffendheid van beschikbare instrumenten. Vaak is onduidelijk hoe huishoudens en bedrijven op een maatregel zullen reageren. De belastingsubsidie voor elektrische auto's bleek ongekend populair, zodat de regeling miljarden euro duurder uitviel dan bij haar invoering werd geraamd.

Afschaffing van een ondoeltreffend instrument is vaak moeilijk. Regelmatig komt in de publiciteit hoe beleidsmakers alles op alles zetten om de conclusies van kritische evaluatierapporten af te zwakken en buiten het blikveld van parlementariërs of gemeenteraadsleden te houden. Politici en ambtenaren geven niet graag toe dat zij zich hebben vergist en dat (soms honderden) miljoenen euro belastinggeld over de balk zijn gegooid. Zelfs als evaluaties spijkerhard aantonen dat een instrument niet of nauwelijks werkt, leidt dit zelden tot het volledig stopzetten van een (belasting)subsidie of aanpassing van de regels (16.6).

De overheid als monopolist

Is de overheid de enige producent, dan kan dit ten koste gaan van zowel de kwaliteit van de dienstverlening als de doeltreffendheid en doelmatigheid van de productie. Als de vuilnisophaal in een gemeente exclusief is toevertrouwd aan de eigen reinigingsdienst, voelt de leiding van de dienst weinig prikkels om het huisvuil tegen de laagst mogelijke kosten in te zamelen. Stel dat de gemeenteraad zou besluiten een eind te maken aan het monopolie van de reinigingsdienst. Voortaan mogen particuliere bedrijven en de gemeentelijke reinigingsdienst offerte uitbrengen voor welk bedrag zij de vuilnisophaal zullen verzorgen. De kans bestaat dat de ambtelijke dienst dan buiten de prijzen valt, bijvoorbeeld doordat de arbeidskosten

Uiteenlopende visies

Tegenstrijdige doelstellingen

Beperkt inzicht

Afschaffing moeilijk

Overheid als enige producent

Aanbesteding

per mensusur hoger zijn dan bij particuliere bedrijven. Deze procedure dwingt de eigen gemeentelijke 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 de informatie die daarover door het uitvoerend apparaat wordt verschaft.

Al sinds het eind van de jaren zeventig wordt geprobeerd het optreden van de overheid doeltreffender en doelmatiger (efficiënter) te maken, onder andere door de invoering van concurrentieprikkels. Onzeker is of bij dit streven de gewenste successen zijn geboekt – meer daarover in hoofdstuk 7.

Concurrentie

1

Personeelsproblemen

Defensie kan onvoldoende mensen werven. Er zijn te weinig rechercheurs om de zware drugsriminaliteit te bestrijden, te weinig bevoegde leraren in het basis- en het voortgezet onderwijs. Ziekenhuizen zitten te springen om gespecialiseerde verpleegkundigen. Door de vergrijzing van het personeelsbestand en de geringe instroom van 'nieuw bloed' zullen de personeelsproblemen bij de overheid de komende tijd verder toenemen. Hierdoor staat het goed functioneren van veel overheidsinstellingen onder toenemende druk en neemt de kwaliteit van de publieke dienstverlening vermoedelijk af.

Vergrijzing

Er is geen snelle oplossing voor het tekort aan militairen, politiemensen, bevoegde leraren en zo verder. De salarissen van de meeste ambtenaren zijn vergelijkbaar met die in het bedrijfsleven. Maar werken bij de overheid is voor veel jongeren blijkbaar geen aantrekkelijk perspectief.

Salarissen

Publieke dienstverlening onder druk

Dienstverlening door overheidsinstanties laat soms te wensen over. Toeslagen zijn ten onrechte stopgezet, wachttijden voor een nieuw rijbewijs en bij de beoordeling van asielaanvragen zijn fors opgelopen. Dat kun je misschien nog als vervelende incidenten beschouwen. Maar er zijn ook structurele problemen. Bij de rechterlijke macht, defensie en de Belastingdienst zijn grote automatiseringsprojecten vastgelopen, de kwaliteit van het onderwijs daalt, de woningnood is terug, de biodiversiteit holt door het landbouwbeleid achteruit, en zo is er meer. Hoe komt dat?

Een belangrijke oorzaak van veel structurele problemen is de focus van ministers en het parlement op nieuw beleid, terwijl de uitvoerbaarheid van lopend én nieuw beleid amper aandacht krijgt. Een andere oorzaak is dat politici geen knopen doorhakken, uit angst voor maatschappelijk verzet tegen noodzakelijke maatregelen.

Beleid maken op afstand van de uitvoerders

De Raad voor het Openbaar Bestuur analyseert dat de afstand tussen beleidsmakers en het uitvoerend apparaat in de afgelopen tientallen jaren is gegroeid, doordat 'Den Haag' tal van taken heeft uitbesteed. Eerst aan marktpartijen (energie) en op afstand geplaatste onderdelen van de overheidsorganisatie (scholen), vervolgens aan decentrale overheden. Die hebben het moeilijk. Provincies worstelen met de uitvoering van taken (woningbouw, stikstof) door capaciteitsproblemen en verzet van belanghebbenden; gemeenten zitten ook financieel knel (jeugd- en ouderenzorg). De 'uitvoering elders' maakt dat de centrale overheid geen regie heeft en bestuurlijk incompetent is.

De ambtelijke top van de ministeries is steeds minder ter zake kundig. Hoge ambtenaren worden gerekruteerd uit de Algemene Bestuursdienst en rouleren over de ministeries zonder dat voldoende wordt gelet op hun inhoudelijke deskundigheid. Ook de taakopvatting van hoge Haagse ambtenaren is veranderd. Zij geven minder tegengas wanneer politici met slechte of niet uitvoerbare ideeën komen en rekenen het zich vooral tot taak om hun minister uit de wind te houden wanneer die door berichten in de media onder vuur ligt.

Bron: Raad voor het Openbaar Bestuur (2022), Gezag herwinnen

Bestuurlijke onmacht

Met de aanpak van sommige urgente problemen wordt al jaren getalmd. De ernstige overbelasting van de leefomgeving door de intensieve veeteelt is hiervan een sprekend voorbeeld. In een versplinterend politiek landschap deinzten politici er steeds vaker voor terug om duidelijke keuzes te maken, die voor sommige groepen pijnlijke gevolgen hebben. Daar zit niet alleen angst achter voor stemmenverlies bij de eerstkomende verkiezingen. Negatieve reacties op sociale media, intimidatie en agressie spelen ook een rol – tractoren in optocht naar Den Haag.

Sociale media

Omgangsvormen

Wat niet helpt, is de verruwing van de omgangsvormen in het parlement en veel gemeenteraden. Politici tonen – mede daardoor – vaak weinig bereidheid om er via het sluiten van compromissen samen uit te komen. Het gebrek aan besluitvaardigheid staat in schril contrast met de verwachtingen die politici bij de burgers wekken. Tot en met 2030 – zo is de bedoeling – komen er negenhonderdduizend woningen bij en wordt de uitstoot van CO₂ ten opzichte van 1990 met 55% (liefst 60%) verminderd. Van deze met kracht uitgevente doelen staat nu al vast dat zij vrijwel onhaalbaar zijn. Soms door stroperige procedures en een tekort aan gekwalificeerd personeel, soms door onvoldoende draagvlak in de samenleving. Worden doelen gemist, dan ondergraaft dit vanzelfsprekend het vertrouwen van de burgers in hun gekozen vertegenwoordigers.

Onvrede over de politiek

De onvrede over de gang van zaken in het land en de politiek neemt toe. In de (na)zomer van 2022 toont 60% van de ondervraagden zich ontevreden over de politiek en heeft amper 40% vertrouwen in de Tweede Kamer en de regering. De helft van hen is (zeer) ontevreden over de prestaties van de regering.

Bron: Sociaal en Cultureel Planbureau (2023), Sociale en Culturele Ontwikkelingen. Stand van Nederland 2023; Burgerperspectieven 2023 / bericht 1

Niet alles kan en zeker niet tegelijkertijd

Slagvaardig handelen van de overheidsorganisatie betekent: keuzes maken en die consequent uitvoeren. Niet alles kan en zeker niet tegelijkertijd. De overheid moet niet meer beloven dan zij kan waarmaken. Vier richting-wijzers voor een slagvaardiger overheid zijn:

- 1 Beperk de verwachtingen. Prioriteiten stellen vergt moed, van volksvertegenwoordigers én bestuurders. Zij moeten 'nee' durven zeggen tegen verlangens naar overheidsoptreden die niet kunnen worden waargemaakt, of slechts tegen een te hoge prijs.
- 2 Betrek uitvoeringsorganisaties veel nauwer bij het uitstippelen van beleid en het ontwerpen van wetten.
- 3 Maak wetten zo eenvoudig mogelijk; zij mogen door een stapeling van wensen niet onleesbaar, onwerkbaar en onuitvoerbaar worden.
- 4 Stem beleid van de centrale overheid beter af op de slagkracht van provincies en gemeenten. Die moeten ruimte hebben voor het maken van eigen keuzen. Burgers staan uiteindelijk bij de gemeente aan het loket.

Bron: Raad van State (2023), Jaarverslag 2022

Gaat het in andere landen beter? Ruim tien jaar geleden vergeleek het Sociaal en Cultureel Planbureau de kwaliteit van collectief gefinancierde voorzieningen in 28 landen. Nederland stond destijds op plaats 7. Recent is niet onderzocht of onze overheid nog steeds (iets) bovengemiddeld scoort.

1.6 Overheidsmacht: grenzen

De mogelijkheid van de overheid om in te grijpen in het leven van de burgers en de economie is begrensd door:

- beperkingen bij de uitvoering van beleid (1.5)
- wettelijke kaders voor het overheidsoptreden
- gedragsreacties en beleidsconcurrentie
- regels en afspraken van de Europese Unie.

Wettelijke kaders

Taken en bevoegdheden van veel overheidsinstellingen zijn bij wet of internationaal verdrag geregeld. Het behoort vanzelf te spreken dat de overheid zich aan haar eigen regels houdt. Maar ambtenaren is niets menselijks vreemd: zij zien dingen door de vingers en handhaven regels niet, zij maken fouten, sommige beslissingen lijken te wijzen op willekeur, en ook machtsmisbruik, discriminatie en corruptie komen voor. Om burgers hiertegen te beschermen behoort de overheid bij de omgang met burgers en bedrijven algemene beginselen van behoorlijk bestuur in acht te nemen. Bij de belastingheffing zijn die beginselen: geen heffing zonder voorafgaande wetgeving, gelijke behandeling van gelijke gevallen. Mensen die zich door een overheidsinstelling tekortgedaan voelen, kunnen met hun klachten terecht bij de Nationale ombudsman. Bedrijven die onevenredig worden geraakt door overheidsmaatregelen kunnen in veel gevallen schadevergoeding claimen, zo nodig via een vonnis van de onafhankelijke rechter.

Beginselen van
behoorlijk
bestuur

Nationale
ombudsman

Onafhankelijke
rechter

Gedagsreacties en beleidsconcurrentie

Ook te verwachten gedagsreacties van bedrijven en huishoudens beperken de beleidsruimte van de overheid. In de jaren direct na de Tweede Wereldoorlog (1939-1945) kenden de Verenigde Staten en het Verenigd Koninkrijk een toptarief van de inkomstenbelasting van meer dan 90%. Mensen die de inkomensverschillen in Nederland (veel) te groot vinden, pleiten soms voor een toptarief van 70%, bijvoorbeeld voor alle inkomens boven €200.000. Een zo hoog tarief zal lang niet altijd effectief zijn, doordat veelverdieners het vaak kunnen ontwijken. Bijvoorbeeld door minder te werken, zich op een andere manier te laten uitbetalen of in het uiterste geval door te emigreren (belastingvlucht). Beleidsmakers moeten incalculeren dat bedrijven en huishoudens hun activiteiten naar andere landen kunnen verplaatsen wanneer zij zich door belastingen en regels te veel belemmerd voelen.

Een land kan door gedagsreacties economische activiteiten verliezen, maar ook proberen bedrijvigheid en vermogende individuen aan te trekken. Beconcurreren landen elkaar om economische activiteiten en financiële instellingen te lokken, dan is sprake van beleidsconcurrentie. Wapens bij deze concurrentiestrijd zijn een aantrekkelijk belastingklimaat, minder streng toezicht op financiële instellingen en soepele milieunormen.

Beleids-
concurrentie

De Europese Unie

De macht van de lidstaten van de Europese Unie is op veel beleidsterreinen inmiddels (sterk) ingeperkt door regels vanuit Brussel en door uitspraken van het Europese Hof van Justitie. Het beleid met betrekking tot bijvoorbeeld landbouw, handel en mededinging wordt niet langer bepaald in nationale hoofdsteden. De Europese Commissie toetst verder de steunverlening aan nationale industrieën. Lidstaten uit de eurozone moeten hun begrotingsplannen vooraf ter beoordeling aan de Commissie voorleggen – meer in hoofdstuk 22.

Samenvatting

- De studie van de overheidsfinanciën is een deelterrein van de economische wetenschap. Het gaat niet alleen om uitgaven, inkomsten en schuldpolitiek van de overheid. Ook belangrijk zijn door de overheid vastgestelde regels, met vaak grote gevolgen voor de economie. Verder krijgt de besluitvorming binnen de overheidsorganisatie aandacht.
- De sector overheid kent drie sub-sectoren:
 - 1 centrale overheid
 - 2 decentrale overheden
 - 3 sociale fondsen.
- Het overheidsingrijpen in de economie is vooral terug te voeren op onvrede met uitkomsten van het prijsmechanisme (markt).
- Bij hun handelen hebben politici en het ambtenarenapparaat vier functies voor ogen:
 - 1 beïnvloeding van de allocatie van arbeid, kapitaal en grondstoffen, en van de ruimte voor ondernemerschap
 - 2 stabilisatie van de conjunctuurbeweging en duurzame ontwikkeling
 - 3 bijsturing van de verdeling van inkomens en vermogens
 - 4 coördinatie van het beleid van overheden en private partijen.
- Het denken over de rol van de overheid laat een slingerbeweging zien, van meer naar minder, naar weer meer bemoeienis met de economie.
- Het ingrijpen door de overheid brengt zijn eigen problemen met zich mee, door verschil in politieke visies, tegenstrijdige doelstellingen, de lastige keuze van optimale instrumenten en een tekort aan informatie over de voorzieningen waaraan burgers de meeste voorkeur geven.
- De macht van de nationale overheid is niet onbeperkt, door:
 - regels voor overheidsoptreden
 - gedragsreacties en beleidsconcurrentie
 - regels en afspraken van de Europese Unie.