

Overheids- financiën



Noordhoff

Miljoenennota

Flip de Kam, Wimar Bolhuis, Jasper Lukkezen

16^e druk

Overheidsfinanciën

Economie van de collectieve sector

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

Dr. W.D. Bolhuis

Dr. J.H.J. Lukkezen

Zestiende druk

Noordhoff Groningen

Ontwerp omslag: G2K Creative Agency (Groningen-Amsterdam)

Omslagillustratie: ANP / Hollandse Hoogte / Peter Hilz

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.

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 ontleen.



0 / 21

© 2021 Noordhoff Uitgevers bv, Groningen/Utrecht, Nederland.

Deze uitgave is beschermd op grond van het auteursrecht. 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. Prior written permission of Noordhoff Uitgevers bv is required to (re)use the information in this publication.

ISBN (ebook) 978-90-01-73879-2

ISBN 978-90-01-73878-5

NUR 781

Om te beginnen

Waarschijnlijk 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 komt in veel studierichtingen van pas – economie, bestuurswetenschappen, politicologie, sociologie. Maar ook als je dit boek op eigen initiatief openslaat, heeft het veel te bieden.

Het draait niet alleen om geld

De meeste mensen denken bij 'overheidsfinanciën' aan uitgaven die de overheid doet voor 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. Daarbij is het belangrijk om te begrijpen wat daar achter zit: de economie van de collectieve sector. 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 met het geld. In 2020 bedroegen de overheidsuitgaven €390 miljard – de helft van de waarde van de binnenlandse productie. In de tweede helft van de jaren tien lag het uitgavenpeil 6 á 7 %-punten van de economie lager. De corona-uitbraak heeft het uitgavenpeil tijdelijk omhoog gejaagd.

Normaal gesproken worden de uitgaven grotendeels gedekt met de opbrengst van belastingen, sociale premies en bijvoorbeeld de winstuitkering van De Nederlandsche Bank. Grotendeels gedekt, want de geschiedenis leert dat overheden doorgaans meer uitgeven dan zij binnenkrijgen. De begrotingstekorten die hierdoor ontstaan, dekken overheden 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, zolang de economie groeit en de rentelasten laag zijn. Of zolang het tijdelijk is; 2020 en 2021 zijn bijzondere jaren.

Gedagsreacties

Burgers en bedrijven reageren op uitgaven, belastingen en regels door hun gedrag aan te passen. Soms is dat de bedoeling: milieueffeningen maken vervuilende productie duurder en als gevolg daarvan zullen bedrijven schoner produceren. Soms is dat niet de bedoeling. Zelfstandigen betalen minder belasting dan werknemers – hoofdstuk 20.2.2. Verpleegkundigen die vanwege dit fiscale voordeel als zelfstandig ondernemer doorgaan bij het ziekenhuis waar zij vroeger op de loonlijst stonden, verlagen de belastingopbrengst, wat

de overheid niet wenst. Gevolgen van overheidsuitgaven (zoals subsidies) en belastingheffing voor hoe mensen zich gedragen krijgen bij de overheidsfinanciën dan ook veel aandacht.

De overheid als monopolist

De overheid is bijzonder. Zij mag als enige mensen dwingen iets te doen, zoals belasting betalen en zich aan wetten en regels houden. Dat mag ze ook zonder daarvoor een direct aanwijsbare tegenprestatie te leveren. Die dwang is mogelijk doordat de overheid ook als enige geweld mag gebruiken – ordehandhaving door de politie, de landsverdediging.

Door deze monopoliepositie staan bewindspersonen, wethouders en ambtenaren bloot aan de verleiding om hun macht te misbruiken. Om machtsmisbruik tegen te gaan zijn ook de bevoegdheden van overheidsinstanties weer aan wetten en regels gebonden. Zo moeten gekozen volksvertegenwoordigers vooraf alle wetten en de begroting van uitgaven en inkomsten goedkeuren. 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.

Nederlandse context

De overheidsfinanciën zijn een afzonderlijk aandachtsterrein van economen. De Engelstalige literatuur duidt dit vakgebied aan als *public sector economics* of *public finance*. De ondertitel van dit boek verwijst hiernaar. Het gaat om het brede terrein van de economie van de collectieve sector. De Nederlandse context staat in dit boek centraal en dat maakt het bijzonder. Je kunt alleen begrijpen hoe in ons land beslissingen worden genomen over de begroting en de belastingen door kennis te nemen van Nederlandse regels, instituties en gewoonten. Het 'trendmatig begrotingsbeleid' (hoofdstuk 10) is daarvan het voorbeeld bij uitstek. Overheidsorganisatie, fiscale en sociale wetgeving, nationale en Europese spelregels voor de begroting krijgen een diepgaande behandeling. De economische theorie wordt daarentegen wat minder diepgaand behandeld. De Amerikaanse context blijft onbesproken – de geïnteresseerde lezer kan daarvoor een van de vele Engelstalige boeken open slaan.

Nieuwe opzet

Wij hebben dit boek geschreven omdat wij onze liefde voor het vak met studenten willen delen. Opzet en indeling van deze zestiende druk zijn nieuw. *Overheidsfinanciën* telt nu 25 hoofdstukken. Helemaal nieuw zijn hoofdstukken over de gevolgen van de coronacrisis (5), de uitgaven van de voornaamste ministeries (12), tekortkomingen van de verzekeringsmarkt (13), opties voor herziening van het belastingstelsel (20), de vermogensverdeling (22) en de geldpolitiek van de Europese Centrale Bank (25). De overige 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 (www.overheidsfinanciën.noordhoff.nl) vind je opdrachten en vragen waarmee je kunt toetsen of je de leerstof voldoende onder de knie hebt.

Cijfers

De cijfers in het boek komen hoofdzakelijk uit de rijksbegroting voor 2021 en de *Macro Economische Verkenning 2021* van het Centraal Planbureau. De cijfers zijn een momentopname; ze veranderen, soms fors. Dat geldt zeker na de uitbraak van het coronavirus covid-19. 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. 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 per 1 januari 2021. Latere wetwijzigingen zijn te raadplegen via www.overheid.nl.

Taal

In de tekst kan voor 'hij' evengoed 'zij' worden gelezen, en omgekeerd.

Groningen/Den Haag/Leiden, 15 januari 2021

Flip de Kam
Wimar Bolhuis
Jasper Lukkezen

Inhoud

Om te beginnen 3

Inleiding

1 Kennismaken met overheidsfinanciën 13

- 1.1 Marktsector en collectieve sector 14
- 1.2 Overheidsingrijpen in de economie 16
- 1.3 Overheidsingrijpen: drie functies 18
- 1.4 Wisselende kijk op de rol van de overheid 19
- 1.5 Overheidsingrijpen: tekortkomingen 21
- 1.6 Overheidsmacht: grenzen 24

2 Economie van de collectieve sector 29

- 2.1 Inleiding 30
- 2.2 Allocatiefunctie 30
- 2.3 Stabilisatiefunctie 37
- 2.4 Verdelingsfunctie 42

Speelveld

3 Cijfers 47

- 3.1 Omvang van de collectieve sector 48
- 3.2 Collectieve uitgaven: groei en krimp 50
- 3.3 Collectieve uitgaven: bestemming 52
- 3.4 Dynamiek van collectieve uitgaven: verklaringen 55
- 3.5 Inkomsten 61

4 Overheidssaldo en overheidsschuld 65

- 4.1 Inleiding 66
- 4.2 Overheidssaldo 66
- 4.3 Overheidsschuld 70
- 4.4 Financiering van de staatsschuld 73
- 4.5 Overheidsvermogen 74
- 4.6 Begrotingsbeleid in een renteloze wereld 74

5 De coronacrisis 79

- 5.1 Inleiding 80
- 5.2 Nederlandse overheidsfinanciën hard geraakt 81
- 5.3 Initiatieven van de Europese Unie 84
- 5.4 Na corona: staatsschuld 86
- 5.5 Na corona: een andere wereld 87

- 6 De noodzaak van normen 91**
 - 6.1 Inleiding 92
 - 6.2 Begrotingsregels van de Europese Unie 93
 - 6.3 Overheidssaldo: een korte geschiedenis 100
 - 6.4 Normen voor de uitgaven 103
 - 6.5 Normen voor de inkomsten 104

- 7 Doeltreffend en doelmatig beleid 109**
 - 7.1 Inleiding 110
 - 7.2 Analyse en evaluatie van beleid 111
 - 7.3 Overheidsprestaties meten en vergelijken 114
 - 7.4 Deregulering en vermindering van administratieve lasten 117
 - 7.5 Verzelfstandiging en privatisering van overheidstaken 118
 - 7.6 Profijtgedachte 123
 - 7.7 Vraagfinanciering 124

Besluitvorming

- 8 De boekhouding van de overheid 129**
 - 8.1 Inleiding 130
 - 8.2 Begrotingsfuncties 130
 - 8.3 Begrotingsbeginselen 132
 - 8.4 Begrotingsstelsels 134
 - 8.5 Begrotingswetten 138
 - 8.6 De Algemene Rekenkamer 139

- 9 Verkiezingen, kabinetsformatie en regeerakkoord 143**
 - 9.1 Inleiding 144
 - 9.2 Economische vooruitzichten 144
 - 9.3 Middellange-termijnverkenning 145
 - 9.4 Vergrijzing en houdbaarheidssaldo 148
 - 9.5 Studiegroep Begrotingsruimte en Ombuigingenlijst 151
 - 9.6 Verkiezingen op komst: Keuzes in Kaart 152
 - 9.7 Kabinetsformatie en regeerakkoord 157
 - 9.8 Startnota en trendmatig begrotingsbeleid 158

- 10 De begrotingscyclus 165**
 - 10.1 Inleiding 166
 - 10.2 Trendmatig begrotingsbeleid 166
 - 10.3 Stabiliserend begrotingsbeleid 168
 - 10.4 Rijksbegroting: van voorbereiding tot verantwoording 169
 - 10.5 Meerjarenramingen 174

- 11 Politieke besluitvorming 179**
 - 11.1 Inleiding 180
 - 11.2 Maximaliseren van sociale welvaart 181
 - 11.3 Stemprocedures 181
 - 11.4 Kiesstelsels 183
 - 11.5 Politieke economie 185
 - 11.6 Parlement 186
 - 11.7 Ambtenaren 190

Collectieve uitgaven

12 Duik in de rijksbegroting 195

- 12.1 Inleiding 196
- 12.2 Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid 197
- 12.3 Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap 198
- 12.4 Gemeentefonds 199
- 12.5 Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat 201
- 12.6 Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport 202
- 12.7 Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties 203

13 Overheid en verzekeringsmarkt 207

- 13.1 Inleiding 208
- 13.2 Tekortkomingen van de verzekeringsmarkt 210
- 13.3 Voor- en nadelen van collectieve risicodekking 215

14 Sociale-zekerheidsstelsel 219

- 14.1 Inleiding 220
- 14.2 Motieven voor overheidsingrijpen 221
- 14.3 Inkomensregelingen 222
- 14.4 Uitgaven en hun financiering 227
- 14.5 Uitvoeringsorganen sociale zekerheid 227
- 14.6 Armoede 228

15 Sociale zekerheid en de economie 233

- 15.1 Inleiding 234
- 15.2 Sociale-zekerheidsquote 234
- 15.3 Prijs- en volumebeleid 236
- 15.4 Economische gevolgen 239
- 15.5 Basisbanen 242
- 15.6 Basisinkomen 243

16 Gezondheidszorg 247

- 16.1 Inleiding 248
- 16.2 Motieven voor overheidsingrijpen 249
- 16.3 Stelsel en sector 251
- 16.4 Uitgaven 253
- 16.5 Financiering 255
- 16.6 Kostenbeheersing 262
- 16.7 Opties om de zorguitgaven te beheersen 263

Collectieve inkomsten

17 Belastingen 269

- 17.1 Inleiding 270
- 17.2 Begrip 270
- 17.3 Beginselen 271
- 17.4 Stelsel 274
- 17.5 Beleidsinstrument 277
- 17.6 Bezwaren van fiscale regelingen 281

18 Rijksbelastingen en sociale premies 285

- 18.1 Inleiding 286
- 18.2 Overzicht 286
- 18.3 Inkomstenbelasting 288
- 18.4 Venootschapsbelasting 295
- 18.5 Omzetbelasting 296
- 18.6 Schenk- en erfbelasting 298
- 18.7 Sociale-verzekeringspremies 300

19 Belastingen en de economie 305

- 19.1 Inleiding 306
- 19.2 Gevolgen voor de welvaart 306
- 19.3 Legale belastingontwijking 308
- 19.4 Winst verschuiven naar belastingparadijzen 315
- 19.5 Belastingfraude 316
- 19.6 Belastingconcurrentie 316
- 19.7 Belastingcoördinatie 319

20 Bouwstenen voor een beter belastingstelsel 323

- 20.1 Inleiding 324
- 20.2 Hoge lasten op arbeid ongelijk verdeeld 326
- 20.3 Lage lastendruk op vermogen 331
- 20.4 Schade aan klimaat en gezondheid beprijzen 334
- 20.5 Grenzen van het inkomensbeleid 336
- 20.6 Belastingheffing van multinationals 337

Herverdeling

21 Inkomensongelijkheid en het herverdeelde inkomen 343

- 21.1 Inleiding 344
- 21.2 Begrippen 344
- 21.3 Een politieke doelstelling 347
- 21.4 Instrumenten 348
- 21.5 Meten is weten 350
- 21.6 Resultaten 352
- 21.7 Koopkracht in beeld 355

22 Vermogensongelijkheid 361

- 22.1 Inleiding 362
- 22.2 Begrippen 363
- 22.3 Meten is weten 363
- 22.4 Beleid 367
- 22.5 Herverdeling tussen generaties 370

Andere overheden

23 Decentrale overheden 377

- 23.1 Inleiding 378
- 23.2 Taakverdeling tussen bestuurslagen 378
- 23.3 Centralisatie en decentralisatie van taken 381
- 23.4 Ruimtelijke externe effecten 385
- 23.5 Uitgaven 386
- 23.6 Inkomsten 387
- 23.7 Uitkeringen van het Rijk 388
- 23.8 Eigen belastingen 390
- 23.9 Begrotingssaldo 392

24 Europese Unie 395

- 24.1 Inleiding 396
- 24.2 Doelstellingen en instellingen 397
- 24.3 Begroting 399
- 24.4 Economische en Monetaire Unie 405
- 24.5 Coördinatie van het begrotingsbeleid 406
- 24.6 Coördinatie van het macro-economisch beleid 408
- 24.7 Europees Semester 408

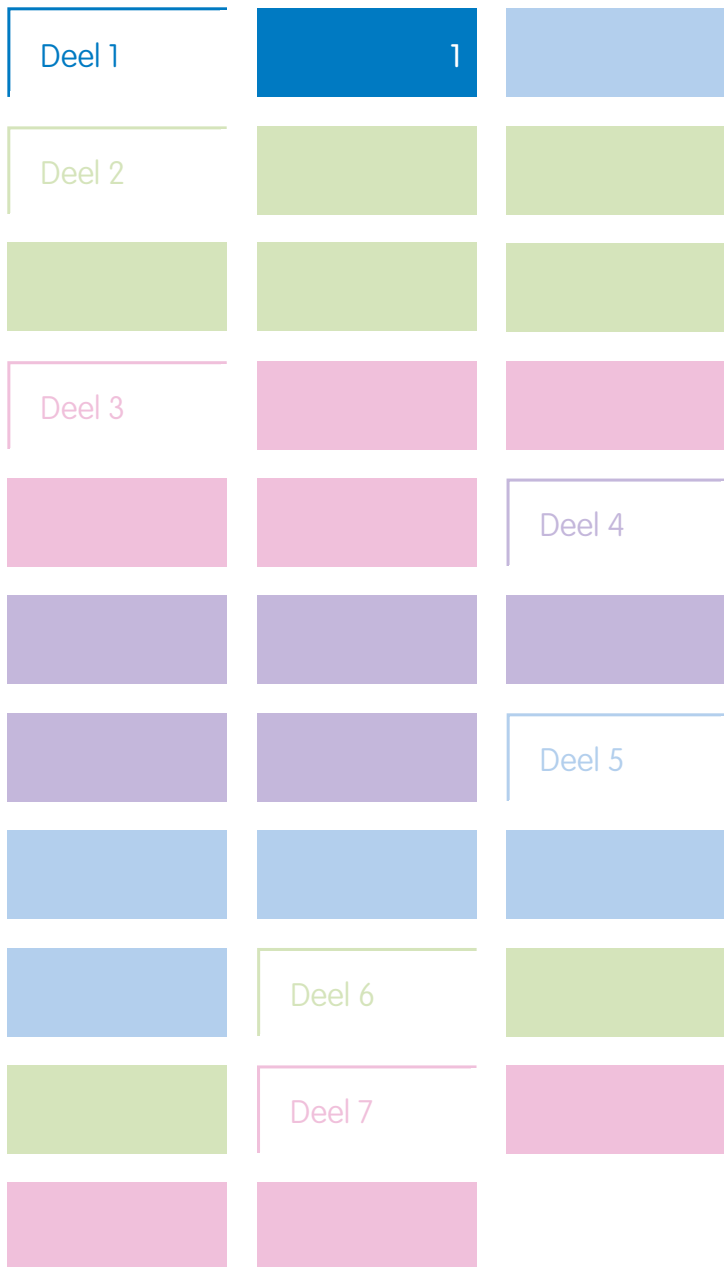
25 Europese Centrale Bank 413

- 25.1 Inleiding 414
- 25.2 Lage rente en inflatie 415
- 25.3 Kwantitatieve verruiming 416
- 25.4 Helikoptergeld 419
- 25.5 Moderne monetaire theorie 421

Over de auteurs 423

Register 424





1

Kennismaken met overheidsfinanciën

- 1.1 Marktsector en collectieve sector
- 1.2 Overheidsingrijpen in de economie
- 1.3 Overheidsingrijpen: drie functies
- 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 sector overheid zijn
- waarom de overheid zich bemoeit met de gang van zaken in de economie
- hoe het denken over de rol van de overheid de laatste eeuw is veranderd
- dat overheidsingrijpen in de economie zijn eigen problemen meebrengt
- waarom de invloed van de overheid op de economie niet onbegrensd is.

Twee soorten koopkracht

In Nederland betaal je als student elk jaar meer dan €2.000 collegegeld. Voor je universiteit of hogeschool kan dat niet uit. Daarom past de overheid in 2021 per student gemiddeld €8.600 bij. Dat geld uit de rijksbegroting gaat naar je onderwijsinstelling. In de Verenigde Staten is het collegegeld een stuk hoger doordat onderwijsinstellingen daar in verhouding minder uit de schatkist ontvangen. Bij particuliere topuniversiteiten leggen studenten of hun ouders \$60.000 en soms nog meer op tafel.

De Amerikaanse doorsnowerknemer – 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 veel meer aan eigen betalingen kwijt dan Jan. Koopkracht wordt niet alleen bepaald door de hoogte van het netto inkomen (na belastingheffing). Als je alleen daarnaar kijkt, is Joe beter af. Maar ook door de overheid beneden de kostprijs ter beschikking gestelde goederen, zoals hoger onderwijs, vergroten de koopkracht van studenten en hun ouders. Tel je dat mee, dan is Jan hoogstwaarschijnlijk beter af dan Joe.

1.1 Marktsector en collectieve sector

Marktsector

Collectieve sector

Overheidssector

Producenten van goederen en diensten zijn óf actief in de marktsector, óf ze vormen een onderdeel van de collectieve sector. In Nederland omvat de marktsector anderhalf miljoen bedrijven die winst willen maken en daarnaast enkele honderdduizenden niet-winstbeogende stichtingen en verenigingen, zoals kerkgenootschappen en Natuurmonumenten. De collectieve sector telt ruim vierduizend instellingen, waaronder de ministeries en de gemeenten. De collectieve sector valt volledig samen met de overheidssector uit de Nationale rekeningen. In deze 'boekhouding van Nederland' registreert het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) alle economische activiteiten die in ons land plaatsvinden.

Belastingen

De overheid is bijzonder. Anders dan bedrijven financieren overheidsinstellingen hun activiteiten voor ten hoogste de helft 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 profijt dat bedrijven en gezinnen van overheidsvoorzieningen hebben. Dat is het grote verschil met aankopen in de winkel. Daar reken je af wat je koopt: prijs en profijt vallen samen.

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 bestemd onderwijs)
- 3 de sociale fondsen, waaronder het Algemeen 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. Ook de universiteiten worden tot de centrale overheid gerekend. De Europese Unie is een boven-nationale organisatie en geen onderdeel van de Nederlandse overheid.

Centrale
overheid

Het grondgebied van Nederland is ingedeeld in 12 provincies en verkaveld over 352 gemeenten; verder zorgen 21 waterschappen voor het onderhoud van de zee- 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 deze bestuursorganen bekend als de decentrale overheden.

Decentrale
overheden

In hoofdstuk 23.2 wordt uitgelegd waarom bij de uitvoering van overheids-taken verschillende bestuurslagen zijn ingeschakeld. Over beleid dat vooral plaatselijke belangen dient, kan in veruit de meeste gevallen het best op lokaal niveau worden besloten. De rijksoverheid concentreert zich dan op taken die het hele land raken, zoals de nationale defensie en de betrekkingen met het buitenland. Ook schaalvoordelen zijn hier van belang. Geen enkele gemeente heeft voldoende omvang om een eigen leger op de been te kunnen brengen.

Tot slot omvat de sector overheid de sociale fondsen. De meeste daarvan zijn ingeschakeld bij de financiering van sociale uitkeringen. Sociale fondsen worden primair gevuld met de opbrengst van sociale premies. De premies worden weliswaar bijna allemaal geïnd door de Belastingdienst, maar ze lopen niet via de rijksbegroting. De Belastingdienst boekt de ontvangen premies direct door naar de fondsen. Deze constructie is historisch verklaarbaar. Bij de twee collectieve zorgverzekeringen is het ingewikkeld. Zorgverzekeraars en zorgaanbieders (huisartsen, ziekenhuizen) zijn geen onderdeel van de overheid. Het CBS ziet het stelsel van basiszorg echter wel als een regeling van de overheid. Daarom tellen de uitgaven voor de collectief gefinancierde zorg mee als overheidsuitgaven. Net zo tellen alle premies voor beide zorgverzekeringen mee bij de collectieve lasten.

Sociale fondsen

Zorgver-
zekeringen

Uitgaven en overheidssaldo

In 2019 tellen de overheidsuitgaven op tot €340 miljard. Dat is meer dan 40% van wat we in Nederland met elkaar produceren en verdienen. De inkomsten liggen hoger dan de uitgaven. De boekhouding van de overheid toont hierdoor in 2019 een overschot van bijna €14 miljard (tabel 1.1). Voor latere jaren zijn bij het afsluiten van de tekst (eind 2020) nog geen definitieve cijfers beschikbaar, maar vaststaat dat de overheid door de coronacrisis in 2020 en 2021 een groot tekort heeft – hoofdstuk 5.

Overschot

TABEL 1.1 Uitgaven en inkomsten van de overheid, 2019 (€ miljard)

	Uitgaven	Inkomsten	Saldo
Centrale overheid	209,6	218,1	8,5
Decentrale overheden	104,4	103,1	- 1,4
Sociale fondsen	129,3	136,0	6,8
af: onderlinge betalingen ^a	- 102,9	- 102,9	0
Totale overheid	340,4	354,3	13,9

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

Bron: CBS (2020), Nationale rekeningen 2019

Afbakening van de sector overheid

In de Nationale rekeningen – een volledige boekhouding van de transacties in de Nederlandse economie – bakent het CBS de overheid af volgens internationaal afgesproken richtlijnen. Dekt een ‘juridische eenheid’ gedurende een aaneengesloten periode van minimaal drie jaar ten minste 50% 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 productiekosten voor ongeveer 80% gedekt uit verkopen – de opbrengst van reizigersvervoer en exploitatie van stations. Daarom is de NS een marktproducent en geen deel van de overheid.

1.2 Overheidsingrijpen in de economie

Gewelds-
monopolie

Belastingen

Wetten en
regels

In Nederland bemoeit de overheid zich intensief met ons dagelijks leven en de gang van zaken in de economie. De overheid heeft het geweldsmonopolie. Alleen defensiepersoneel en de politie mogen geweld gebruiken – burgers en bedrijven moeten hun onderlinge geschillen uitvechten bij de rechter. De overheid *dwingt* burgers en bedrijven belastingen af te dragen voor de financiering van collectief georganiseerde voorzieningen: de rechtspraak, het openbaar bestuur, onderwijs, zorg en meer. Iedereen is *verplicht* zich te houden aan een massa door de overheid uitgevaardigde wetten en regels. Opgelegde regels hebben net als de overheidsbestedingen gevolgen voor wat Nederland produceert en invoert. Handel in harddrugs is verboden, de verkoop van elektrische auto's is sterk gestimuleerd door royale fiscale regelingen. In al deze gevallen stuurt de overheid de productie, de consumptie en de werkgelegenheid.

Gedragsreacties

Regels van de overheid, belastingen, uitkeringen en subsidies laten mensen niet onberoerd – ook de leiding van een bedrijf bestaat uit mensen. Als mensen hun gedrag veranderen onder invloed van overheidsmaatregelen, is er sprake van 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 de tweede verdiener in een gezin minder gaat werken.

Via haar uitgaven, belastingen en regels heeft de overheid dus grote invloed op de economie en hoe die zich ontwikkelt. Omgekeerd heeft de stand van de economie weer forse invloed op de overheidsfinanciën. In goede tijden met veel productie, werkgelegenheid en consumptie is de belastingopbrengst hoger en is minder geld voor sociale uitkeringen nodig. In minder goede tijden valt de belastingopbrengst tegen en is meer geld nodig voor werkloosheidsuitkeringen.

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 – een negatief extern effect – komen onvoldoende terug in marktprijzen, waardoor producenten en consumenten er geen rekening mee houden – hoofdstuk 2.2.8. Om de overgang naar een duurzamere economie te realiseren is ingrijpen van de overheid nodig. Dit kan door regels (beperking van milieubelastende activiteiten), subsidies (voor woningisolatie) en heffingen (een belasting op de uitstoot van CO₂).

Prijs-
mechanisme

Productie van overheidsvoorzieningen

De overheid produceert veel goederen en diensten zelf, zoals veiligheid (politie en defensie) en toezicht op kwaliteit (door inspecties). 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 basisonderwijs door stichtingen voor neutraal 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 musea 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 2019 tussen 25% (Ierland) en 55% (Frankrijk) van de economie. Het uitgavenpeil varieert ook in de tijd.

In Nederland is het mede door opeenvolgende bezuinigingsronden in de periode 1995-2019 gedaald van 54 tot 42% van de economie. Ook bereik, intensiteit en naleving van de regelgeving verschillen van land tot land.

Voorkeuren van burgers

In een democratie bundelen politieke partijen de voorkeuren van burgers voor de gewenste omvang van het overheidsingrijpen. Het kabinet en lokale bestuurders doen voorstellen voor wetgeving en de begroting. Via vrije verkiezingen aangewezen volksvertegenwoordigers stemmen over wetsvoorstellen en de ingediende begroting. Vervolgens probeert het ambtelijk apparaat alle besluiten uit te voeren. De volksvertegenwoordigers in het parlement en de gemeenteraad controleren – als het goed is – de uitvoering van het overheidsbeleid.

1.3 Overheidsingrijpen: drie functies

Volgens een veelgebruikte indeling vervult het overheidsingrijpen in de economie drie functies:

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

Allocatiefunctie

Bepaalde goederen – zoals openbare veiligheid – worden zonder overheidsingrijpen niet, onvoldoende of op een onfaire manier geproduceerd, terwijl daaraan wel grote behoefte bestaat. Dat de overheid hier onmisbaar is, laat bijvoorbeeld de onfaire productie van veiligheid door criminele bendes in slopenwijken zien. Zij bieden selectief en tegen een hoge prijs 'bescherming'. De overheid kan onder democratische controle op een faire manier voorzien in de behoefte aan veiligheid en andere zaken. Maar haar invloed op de samenstelling van ons consumptiepakket gaat veel verder dan via de directe productie van een groot aantal voorzieningen. Zo stimuleert het verlaagde btw-tarief de verkoop van boeken en ontmoedigt de hoge alcoholaccijns (een belasting) het verbruik van sterke drank. De overheidsinvloed op wat wordt geproduceerd en geconsumeerd heet de allocatiefunctie – hoofdstuk 2.2.

Stabilisatiefunctie

Na elke periode van groot optimisme bij producenten en consumenten – een tijd van hoogconjunctuur – volgt een terugslag, een periode van laagconjunctuur. Tijdens de hoogconjunctuur stijgen de lonen en prijzen. Oplopende inflatie kan de economie schaden. Zit – omgekeerd – de economie in een dip, dan loopt de werkloosheid op en groeit de economie minder hard dan mogelijk is. Gezien zulke schadelijke effecten kan de overheid proberen schommelingen in de economische bedrijvigheid te verminderen door een ruimer of krappere begrotingsbeleid. Dit is de stabilisatiefunctie van het overheidsingrijpen – hoofdstuk 2.3.

Verdelingsfunctie

Belastingwetten, regels – zoals voor het wettelijk minimumloon – en overheidsuitgaven – vooral die voor sociale uitkeringen – hebben daarnaast ingrijpende gevolgen voor de uiteindelijke verdeling van de in ons land verdiende inkomens en de spreiding van het vermogensbezit. Meer over deze verdelingsfunctie van het overheidsingrijpen in hoofdstuk 21 (inkomensongelijkheid) en hoofdstuk 22 (vermogensverdeling).

1.4 Wisselende kijk op de rol van de overheid

Het denken over de rol van de overheid staat niet stil. In reactie op de coronacrisis lopen het tekort op de overheidsbegroting en de overheids-schuld in economisch ontwikkelde landen hoog op, zonder dat voorlopig alarmbellen rinkelen. Dat was vóór 2020 wel anders. Het beleid was in de meeste landen gericht op het verminderen van tekorten en verlaging van de schuld. Kantelt het denken over de rol van de overheid in de economie? Dat is eerder gebeurd.

Coronacrisis

De Grote Depressie

Zo'n kantelmoment komt in 1936, wanneer de wereld kampt met de nawee-en van de Grote Depressie: massawerkloosheid en wijdverbreide armoede. Dat jaar publiceert de Engelse econoom John Maynard Keynes (1883-1946) een baanbrekend boek, waarin hij aantoont dat actief overheidsingrijpen nodig kan zijn om het niveau van de economische activiteit op te voeren. Vanaf de jaren veertig gaan steeds meer landen een door keynesiaanse inzichten geïnspireerd actief conjunctuurbeleid 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 via een tekort op de begroting, terwijl zij geacht worden via een begrotingsoverschot de economie af te remmen wanneer deze oververhit raakt. Na het begin van de jaren zeventig klinkt steeds meer kritiek. In tijden van hoogconjunctuur drukken politici te weinig op de rem. 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 de bestedingen haperen. Niet dus.

Actief
conjunctuur-
beleid

Stagflatie

Monetarisme en aanbodeconomie

Ideeën van monetaristen en aanbodeconomen, die de stagflatie kunnen verklaren, winnen vervolgens snel terrein. Monetaristen willen de inflatie bestrijden door de hoeveelheid geld in omloop te verminderen. Terwijl keynesianen 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 werkloosheid noemenswaardig daalt.

Monetaristen

Aanbod-
economen

In de jaren tachtig en negentig gaat het roer om. Om hoog opgelopen begrotingstekorten aan te pakken zetten overheden het mes in de groei van de overheidsuitgaven. Het is een tijd waarin taken worden afgestoten naar de marktsector (privatisering) en de overheid streeft naar vermindering van de hoeveelheid regels (deregulering). De toptarieven van de belastingen op inkomen en winst gaan omlaag.

Privatisering
Deregulering

De centrale banken bestrijden de hoge inflatie via hun rentebeleid. Zij schroeven de rente op tot boven de 10%. Wanneer rood staan zo 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.

Automatische stabilisatoren

Voor het conjunctuurbeleid vertrouwen beleidsmakers voortaan op een combinatie van 'automatische stabilisatoren' en het rentebeleid van de centrale bank. In een tijd van hoogconjunctuur stroomt het belastinggeld binnen en zijn de werkloosheidsuitgaven laag. Hierdoor verbetert het saldo van de overheidsbegroting. Dat haalt druk van de oververhitte conjunctuurketel, 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 achterwege blijven, behalve bij een zware recessie.

Rentebekleid

Daarnaast zetten centrale banken het rentebekleid in. De ervaring uit de jaren tachtig heeft geleerd dat een forse verhoging van de rente een einde maakt aan de inflatie en de economische activiteit afremt. Een verlaging van de (korte) rente stimuleert daarentegen consumptie en investeringen. Om politieke invloed op het rentebekleid te verhinderen, krijgen centrale banken een onafhankelijke positie.

De Grote Recessie

De financiële crisis (2008-2009) en de daaropvolgende Grote Recessie maken duidelijk dat de deregulering van financiële instellingen (veel) te ver is doorgesloten. 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 de productie per gewerkt uur (de productiviteit) 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'). 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 aan hun afnemers doorberekenen.

Kwantitatieve verruiming**Rentebekleid steeds minder effectief**

In het begin van de jaren twintig lopen centrale banken aan tegen de grenzen van het rentebekleid. De bestedingen blijven achter door de hoge besparingen in de particuliere sector – hoofdstuk 25.2. Om het sparen te ontmoedigen maken centrale banken de rente negatief. Bankens betalen een boete op geld dat zij aanhouden bij de centrale bank. Om dat goed te maken laten de bankens bedrijven en vermogende particulieren op hun beurt negatieve rente betalen op hun tegoeden. Kleine spaarders ontvangen nog een heel klein beetje rente. Bankens vrezen dat deze mensen, geconfronteerd met een negatieve rente, 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.

Negatieve rente

Centrale bankiers beseffen dat het rentebekleid tegen zijn grenzen aanloopt, terwijl kwantitatieve verruiming van de geldhoeveelheid tot nu toe niet het gewenste effect heeft: de inflatie ligt aanhoudend lager dan het nagestreefde niveau. Vandaar de oproepen van centrale bankiers dat overheden actief begrotingsbeleid moeten voeren om de gevolgen van de coronacrisis op te vangen.

Kwantitatieve verruiming

Coronacrisis

De coronacrisis maakt voor iedereen duidelijk dat een daadkrachtige overheid onmisbaar is om economie en samenleving in uitzonderlijke tijden bij elkaar te houden. Heroverweging van de rol van de overheid en het begrotingsbeleid staat door nog andere oorzaken hoog op de agenda. Ondoordachte of slordig vormgegeven privatiseringen uit het verleden gaan ten koste van de kwaliteit van de dienstverlening. Doorgeschoten privatisering roept vraagtekens op over het afstoten van overheidstaken naar de marktsector.

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 de meeste landen toenemende ongelijke verdeling van inkomens en vermogens. Steeds meer politici en sommige vooraanstaande economen roepen om overheidsingrijpen om aan deze ontwikkeling een halt toe te roepen.

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 daar wat aan te doen is overheidsingrijpen nodig.

Doorgeschoten
privatisering

Ongelijke
verdeling

Nieuwe
problemen

1

1.5 Overheidsingrijpen: tekortkomingen

Markten werken zelden perfect. De overheid kan ongewenst geachte uitkomsten van marktwerking corrigeren. Maar ook overheidsingrijpen kent duidelijke tekortkomingen.

Welke marktuitskomsten corrigeren?

Politici en hun ambtenaren moeten beslissen welke marktimperfecties zij 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 overheidsbemoediging met de economie dan politici van traditioneel 'links'. Recent schuift in Nederland rechts op naar links, onder andere doordat de coronacrisis aantoonde hoe onmisbaar overheidsingrijpen in de economie is.

Een extra complicatie is dat de overheid tegenstrijdige doelstellingen nastreeft, waartussen onvermijdelijk spanning ontstaat. Zo is de uitbreiding van de luchthaven Schiphol van groot economisch belang, terwijl duidelijk is dat hierdoor de luchtverontreiniging en geluidsoverlast zullen toenemen. Zulke 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.

Uiteenlopende
visies

Tegenstrijdige
doelstellingen

Economen die zich bij hun leest houden, zwijgen over het gewenste overheidsingrijpen. Privé zullen zij daar meestal best een mening over hebben. Als wetenschapper beperken zij zich tot analyses van de sterke en zwakke kanten van overheidsbeleid: worden door politici bepaalde doelen doelmatig en doeltreffend bereikt door de inzet van schaarse middelen?

Doeltreffendheid van instrumenten

Niet alleen moet worden beslist *wanneer* 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 gezinnen 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.

Beperkt inzicht

**Afschaffing
moeilijk**

Afschaffing van een niet doeltreffend 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 (aantoonbaar) werkt, zal dit lang niet altijd leiden tot het stopzetten van een subsidie of aanpassing van de regels.

Ontbrekende marktsignalen

Informatietekorten bemoeilijken de afstemming van het aanbod van collectief gefinancierde voorzieningen op de voorkeuren van de bevolking. Hier verschilt het budgetmechanisme (tekstkader) 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 – hoofdstuk 11.3 tot en met 11.5. De overheid heeft 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.

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), de gemeenteraad, Provinciale Staten en het waterschapsbestuur. Op basis van hun budgetrecht stellen gekozen politici aan het ambtenarenapparaat en zijn politieke top een bepaald budget ter beschikking. Dit budget geeft aan hoeveel maximaal voor in de jaarlijkse begroting aangegeven 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

Het informatietekort over de gewenste omvang en samenstelling van overheidsvoorzieningen maakt het moeilijk het beleid snel aan gewijzigde voorkeuren aan te passen. Het heeft 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'. Tegenover omvangrijke baten voor de eigen groep staan slechts bescheiden kosten, doordat de lasten worden gespreid over de grote groep anonieme belastingbetalers. Het gevolg kan een voorzieningenaanbod zijn dat (sterk) afwijkt van de voorkeuren van de gemiddelde kiezer.

Informatietekort

Belangen-
groepen

Politieke winst

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 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 menuur een stuk hoger zijn dan bij particuliere bedrijven. Deze procedure dwingt de eigen gemeentelijke reinigingsdienst zo doelmatig mogelijk te (gaan) werken.

Overheid de
enige producent

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 daarover door het uitvoerend apparaat verschaft informatie. 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 het gewenste succes is geboekt – meer daarover in hoofdstuk 7.

Concurrentie

Personeelsproblemen

De overheid komt personeel te kort. De uitvoering van kerntaken komt hierdoor in het gedrang. Defensie kan onvoldoende mensen werven. Er zijn te weinig rechercheurs om de zware drugscriminaliteit 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 toenemen. Hierdoor staat het goed functioneren van veel overheidsinstellingen onder toenemende druk en neemt de kwaliteit van de publieke dienstverlening vermoedelijk (verder) af.

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.

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 – hoofdstuk 12. Hoofdoorzaak 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.

Internationaal slaat ons land geen slecht figuur. In een studie uit 2012 vergelijkt het Sociaal en Cultureel Planbureau de kwaliteit van collectief gefinancierde voorzieningen in 28 landen. Nederland staat op plaats 7. Recent is niet onderzocht of onze overheid nog steeds (iets) bovengemiddeld scoort.

1.6 Overheidsmacht: grenzen

De overheid is machtig, maar niet almachtig. De mogelijkheid om in te grijpen in het leven van de burgers en de economie is begrensd door:

- wettelijke kaders voor het overheidsoptreden
- gedragsreacties en beleidsconcurrentie
- de invloed 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 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.

Gedragsreacties en beleidsconcurrentie

Ook te verwachten gedragsreacties van bedrijven en gezinnen 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 inkomsten boven

Beginselen van
behoorlijk
bestuur

Nationale
ombudsman

Onafhankelijke
rechter

€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 gezinnen hun activiteiten naar andere landen kunnen verplaatsen wanneer zij zich door belastingen en regels te veel belemmerd voelen.

Een land kan door gedragsreacties activiteiten verliezen, maar ook proberen ze aan te trekken. In dat geval beconcurreren landen elkaar om economische activiteiten en financiële instellingen te lokken: 'beleidsconcurrentie'. Wapens bij deze concurrentiestrijd zijn een aantrekkelijk belastingklimaat, minder streng toezicht op financiële instellingen en soepele milieunormen. Een land kan het zich niet permitteren door extreem hoge belastingtarieven of zeer strenge milieueisen al te zeer uit de pas te lopen. Anders vertrekken bedrijven en laten vermogende mensen hun hielen zien.

Gedragsreacties

Beleidsconcurrentie

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. En zo meer – hoofdstuk 24.

Samenvatting

1

- 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 drie functies voor ogen:
 - 1 beïnvloeding van de allocatie van arbeid en kapitaal
 - 2 stabilisatie van de conjunctuurbeweging, en
 - 3 bijsturing van de verdeling van inkomens en vermogens.
- Het denken over de rol van de overheid laat een slingerbeweging zien, van meer naar minder, naar weer (veel) 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 informatiekort aan welke voorzieningen burgers de meeste voorkeur geven.
- De macht van de nationale overheid is niet onbeperkt, door:
 - regels voor overheidsoptreden
 - gedragsreacties en beleidsconcurrentie
 - de invloed van de Europese Unie.