



Stenfert Kroese

# Somers, Van Sinderen en Verlaak

Economie van  
het overheidsbeleid



## **Economie van het overheidsbeleid**





# **Economie van het overheidsbeleid**

Drs. F.J.L. Somers

Prof.dr. J. van Sinderen

Mr. J. Verlaak

Derde druk

Noordhoff Uitgevers Groningen/Houten

*Ontwerp binnenwerk:* Studio Noordhoff Uitgevers Groningen  
*Ontwerp omslag:* Studio Noordhoff Uitgevers Groningen  
*Omslagillustratie:* Hollandse Hoogte

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

Met betrekking tot sommige teksten en/of illustratiemateriaal is het de uitgever, ondanks zorgvuldige inspanningen daartoe, niet gelukt eventuele recht-hebbende(n) te achterhalen. Mocht u van mening zijn (auteurs)rechten te kun-nen doen gelden op teksten en/of illustratiemateriaal in deze uitgave dan ver-zoeken wij u contact op te nemen met de uitgever.

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

3 4 5 6 7 / 15 14 13 12 11

© 2004 Noordhoff Uitgevers bv Groningen/Houten, The Netherlands.

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

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

ISBN (e-book) 978-90-01-83859-1  
ISBN 978-90-207-3069-2  
NUR 781

## Woord vooraf bij de derde druk

De derde druk van dit boek heeft veel langer op zich laten wachten dan ons plan was. Al in 2001 begon het idee post te vatten dat *Economie van het overheidsbeleid* aan een forse revisie toe was. Tijdens een bijeenkomst in een grachtenpand dat een van ons toen nog in Amsterdam bezat, werd samen met WN-uitgever Otto Venema besproken hoe het boek drastisch herzien moest worden. Visioenen van een werkloosheid die voorgoed voorbij leek, een groei die vrijwel ongebreideld doorging en een overheid die voortaan niet meer met het financieringstekort hoefde te worstelen hadden niet alleen wij in dit magische jaar.

Ook de verkondigers van een nieuwe stroming in de economische wetenschap die een onevenredige macht toedichtten aan de informatie-economie predikten het eind van de conjunctuurgolf. De 'nieuwe economie' zoals de herziening in de economische wetenschap werd genoemd zou voorgoed afrekenen met de oude economie waarin werkloosheid en gebrek aan informatie de voortdurende problemen waren. Deze verandering in zowel de wetenschap als de beleidsaccenten zouden in een nieuwe druk niet kunnen ontbreken, zo was ons idee. Voor de inhoud van de derde druk betekende dit dat een vrijwel volledige herziening van het boek noodzakelijk was. Zo zou deel drie over de werkloosheid volledig geschrapt moeten worden, zouden de delen over onder andere de openbare financiën en de invloed van de overheid op het economische proces fors door de mangel moeten en werden nieuwe hoofdstukken over de invloed van ICT en de nieuwe economie onontbeerlijk. Daar kwam bij dat de invloed van de ICT zich mogelijk niet alleen tot de inhoud van het boek zou beperken. Ook de vorm van een 'ouderwets' leerboek leek zijn langste tijd gehad te hebben. Vandaar dat wij discussieerden over het idee dat het boek mogelijk interactief gemaakt zou moeten worden. Iedereen zou de kans moeten krijgen om alleen die delen aan te schaffen waar men behoefte aan had. Iedereen zijn eigen boek door de optimalisering van 'print on demand'. Een beetje beduusd en overoptimistisch togen wij aan het werk. Al snel bleek het plan zo overambitieuus dat de herziening stokte. Ook tijdgebrek speelde ons parten.

Niet alleen de herziening, ook de economie raakte evenwel in een recessie. Bij nader inzien voor ons een geluk bij een ongeluk dat we de plannen van 2001 nog niet in de volle breedte hadden uitgevoerd. Eind 2002 geloofden we weer in ons boek in een vorm die weliswaar nog steeds om een drastische herziening vroeg, maar die tegelijkertijd niet het gehele concept op zijn kop zette. Wel werd het noodzakelijk de accenten van het economische beleid opnieuw te bekijken, maar het leek erop dat na een dergelijke herziening nog steeds de nieuwe Somers en Van Sinderen herkenbaar zou zijn door het gekozen concept. Voor u ligt dan nu eindelijk de derde druk.

Deze druk bevat nog steeds drie delen. Alleen de accenten van de delen zijn veranderd.

Deel 1, *Rol van de overheid*, geeft een kort overzicht van de rol van de overheid door de jaren heen. De verzorgingsstaat staat centraal in dit deel. Wel gaat het deel in op de globalisering en de gevolgen die dat heeft voor de mogelijkheid om als overheid nog een onafhankelijk beleid te voeren.

Deel 2, *Overheid en economie*, behandelt de rol van de overheid vanuit diverse invalshoeken, in al haar economische aspecten. Het gaat daarbij aan de ene kant om de effecten van overheidsuitgaven, belastingen, subsidies en het financieringstekort op het economische proces, maar aan de andere kant komt ook de institutionele setting waarbinnen dit beleid vorm krijgt aan de orde. Zo wordt ingegaan op de organisatie van de sociale zekerheid, op de afspraken in het kader van de EMU, maar ook op de begrotingscyclus en de vernieuwing die daar via onder andere de VBTB (van beleidsvoorbereiding tot beleidsverantwoording) aan wordt gegeven. Twee onderwerpen worden uitvoeriger neergezet dan in de vorige drukken. Allereerst willen we in deze nieuwe druk het belang van de EU aangeven door er een apart hoofdstuk aan te wijden. Het vaderlandse beleid is dermate in een EU-context ingebouwd dat het niet meer verantwoord is om dat beleid als losstaand van de internationale afspraken te behandelen. Tegelijkertijd is een omissie uit de oude drukken rechtgezet, te weten de stiefmoederlijke behandeling van de lagere overheid. De lagere overheid (vooral de gemeentes) hebben een zo belangrijke rol in onze samenleving, dat wij vonden dat hier op een evenwichtiger wijze aandacht aan gegeven moest worden. Het eigen belastinggebied, maar ook de specifieke manier waarop de gemeentes hun werk organiseren, is van veel invloed op de burgers, maar heeft ook veel meer gevolgen voor de openbare financiën dan vaak gedacht wordt. Denk maar aan de forse stijgingen van de lasten van de gemeentes in de laatste jaren. Bij de beoordeling van het EMU-tekort wordt niet voor niets ook het tekort van de lagere overheden meegenomen. Gerrit Zalm heeft dat gemerkt. Hans Verlaak, docent en subsidioloog aan de HES Rotterdam, werd bereid gevonden om dit stuk voor ons te maken.

Het monetaire beleid is in de tussentijd verschoven van Amsterdam naar Frankfurt. Dat heeft ertoe geleid dat het ons niet langer noodzakelijk leek een afzonderlijk hoofdstuk aan het monetaire beleid te besteden. Het monetaire beleid is onderdeel van hoofdstuk 5 geworden dat als titel heeft: *Begrotings- en monetair beleid*. Dat hoofdstuk gaat daarmee over de monetaire autoriteiten in de brede zin. Gelet op de relaties die er bij de discussies over de EMU, de euro en de tekortdoelstellingen gelegd worden is dit een logische verbetering onzes inziens. Deel 3, *Beleid en praktijk*, behandelt de beleidsvoorbereiding in ons land. Het gaat in op de prominente rol van het CPB. Daarbij hebben wij in deze herziene druk het accent verlegd van de pure modelanalyses van het CPB, naar de beleidsvoorbereiding in de meer algemene zin. Aldus gaan we ook in op het poldermodel en op de totale wijze van beleidsvoorbereiding, de wijze waarop de economische ontwikkeling voorspeld wordt en de betrekkelijkheid van al dit soort zaken. Dit deel geeft ook een beschrijving van de hoofdlijnen van beleid van de diverse kabinetten sinds ruwweg de jaren zeventig (vorige eeuw). De analyse loopt tot begin 2004.



Niet alleen de inhoud is in deze nieuwe druk veranderd. Ook de opgaven zijn herzien. Vanzelfsprekend zijn de opgaven up-to-date gemaakt, maar dat is niet het enige. Er is ook goed geluisterd naar de behoeften die het onderwijs in de 21<sup>e</sup> eeuw heeft. De zelfwerkzaamheid via internet enerzijds, de samenwerking in groepsverband anderzijds vragen om opgaven die aan deze behoeften tegemoet kunnen komen. Vandaar dat ieder deel nu begint met een groepsopdracht en dat er aan het eind ook opdrachten zijn toegevoegd die in groepsverband moeten worden opgelost. Door deze verandering in het totaalconcept kan deze nieuwe druk ook in de moderne vormen van onderwijs worden gebruikt. Dat sluit het individuele gebruik overigens niet uit, omdat ook de meerkeuzevragen zijn gehandhaafd en verbeterd. Hans Verlaak heeft ons geattendeerd op deze noodzakelijke aanpassingen in het didactische concept vanuit zijn praktijkervaring als docent en hij heeft tevens de opdrachten herzien en geactualiseerd. Al met al was zijn bijdrage dusdanig van belang voor het boek dat wij zijn naam als derde auteur gerechtvaardigd vonden. De inhoudelijke teksten zijn echter voor rekening van ons.

Tot slot willen wij een woord van dank uitspreken aan Otto Venema van Noordhoff Uitgevers voor zijn inzet om deze druk tot stand te brengen, aan Raymond Gradus en Jankees de Graaf voor het commentariëren van hoofdstuk 3, Paul Krusemeijer voor zijn bijdrage aan hoofdstuk 5 en Anne Marie Willebrands voor haar commentaar op hoofdstuk 6 en slotte aan de lezers die de vorige drukken zo lang zijn blijven gebruiken, ook toen ze al aan het verouderen waren. Alleen al om die trouw zijn onze inspanningen om een derde druk te schrijven bij voorbaat al beloond.

Jarig van Sinderen, Frans Somers, Hans Verlaak  
Wassenaar, Glimmen (Haren), Breda, maart 2004



# Inhoud

## Inleiding 11

### Deel 1

#### Rol van de overheid 14

- 1 Rol van de overheid in het economisch proces 19**
  - 1.1 Overheid en economisch stelsel 20
  - 1.2 Historie van de economische stelsels 24
  - 1.3 Einde van de planeconomieën 33
  - 1.4 Globalisering 37
- 2 De verzorgingsstaat 45**
  - 2.1 Ontstaan en ontwikkeling 46
  - 2.2 Functies en betekenis van de overheid in de verzorgingsstaat 50
  - 2.3 Arbeidsverhoudingen en beleid in de Nederlandse verzorgingsstaat 59
  - 2.4 Het poldermodel 67

### Deel 2

#### Overheid en economie 76

- 3 Economische politiek in de verzorgingsstaat 81**
  - 3.1 Overheid en collectieve sector 82
  - 3.2 Doelstellingen van de economische politiek 84
  - 3.3 Instrumenten 95
  - 3.4 Nederland en de EU 100
- 4 Economie van de collectieve sector 109**
  - 4.1 Collectieve uitgaven 110
  - 4.2 Ontvangsten van de collectieve sector 129
  - 4.3 Collectieve sector en inkomensverdeling 141
- 5 Begrotings- en monetair beleid 153**
  - 5.1 Begrotingsnormen 154
  - 5.2 Budgetcyclus 167
  - 5.3 Financiering van lagere overheden 171
  - 5.4 De Nederlandsche Bank, de ECB en het monetaire beleid 183
- 6 Economische politiek en de Europese Unie 197**
  - 6.1 Invloed van 'Brussel' op het Nederlandse beleid 198
  - 6.2 Besluitvorming in de Europese Unie 201
  - 6.3 Voornaamste gemeenschappelijke beleidsterreinen 206
  - 6.4 Verhouding tussen het nationale en Europese beleid 222

## **Deel 3**

### **Beleid en praktijk 228**

- 7**     **Onderbouwing van het beleid: het CPB** 233
  - 7.1     Centraal Planbureau en beleidsvoorbereiding 234
  - 7.2     Modellen van het Centraal Planbureau 245
  
- 8**     **Economisch beleid in de praktijk** 257
  - 8.1     'Nieuwe politieke economie' 258
  - 8.2     Feitelijk gevoerd beleid in de laatste decennia 261

**Antwoorden tussenvragen** 284

**Antwoorden meerkeuzevragen** 299

**Illustratieverantwoording** 301

**Register** 303

## Inleiding

Het boek *Economie van het overheidsbeleid* bestaat uit verschillende didactische elementen, naast de inhoudelijke tekst. Dit is gebeurd om de taak van de docent te vergemakkelijken en de lezer meer handvatten aan te reiken om zich de stof eigen te maken. Door de toevoeging van deze elementen, leent het boek zich in principe ook voor zelfstudie. Het gaat om de volgen zaken:

- Per deel: openingscasus
- Per hoofdstuk
  - Tussenvragen (verspreid over het hoofdstuk)
  - Begrippenlijsten (aan het eind)
  - Vragen en opdrachten (w.o. groepsopdrachten aan het eind)

De *openingscasussen* zijn bedoeld om de behandelde onderwerpen in het betreffende deel concreter te maken en zodoende de discussie hierover te stimuleren. In de openingscasus van deel 1 gaat het bijvoorbeeld over de rol van de overheid in de samenleving in het algemeen aan de hand van een discussie tussen drie recent afgestudeerden op een feestje. De thema's, die hier aan de orde komen kunnen in klassen of seminars verder besproken worden, zowel voorafgaand aan de behandeling van de stof als direct daarna. De tweede groepsopdracht aan het eind van hoofdstuk 2 biedt hier (samen met de docenthandleiding) een aantal handvatten voor. De casus wordt voortgezet aan het begin van zowel het tweede als het derde deel en is vooral bedoeld om een voorbeeld te geven wat het effect kan zijn van het overheidsbeleid op het zakendoen in Nederland (in dit geval het innovatiebeleid). Aan het eind van hoofdstuk 8 is een aan de openingscasus van deel 3 gerelateerde concrete opdracht geformuleerd.

De begrippenlijsten per hoofdstuk bevatten definities van de voornaamste in het hoofdstuk behandelde begrippen en vormen daarmee als het ware een korte samenvatting van de in dat hoofdstuk behandelde stof. Zo kan de student snel opzoeken wat de betekenis van een specifiek begrip is.

De tussenvragen dienen ertoe dat de student zelf kan toetsen of hij de stof begrepen heeft. Voor het beantwoorden van deze vragen is de in het betreffende hoofdstuk gepresenteerde stof voldoende. De antwoorden op de vragen staan achterin het boek vermeld.

Min of meer hetzelfde geldt voor de meerkeuzevragen aan het einde van elk hoofdstuk. Ze stellen de student in de gelegenheid om vast te stellen of hij/zij zich de stof in grote lijnen heeft eigengemaakt. Ook voor het beantwoorden van deze vragen volstaat het goed lezen van de tekst van het betreffende hoofdstuk.

De vragen en opdrachten hebben een andere functie: zij stellen de student in de gelegenheid om dieper op de stof in te gaan, dwarsverbanden te leggen en toe te passen op concrete situaties. In veel gevallen dient voor het beantwoorden van deze vragen ook additionele informatie vergaard te worden uit andere bronnen, bijvoorbeeld over actuele ontwikkelingen, beleid op gemeente-, provinciaal, nationaal of Europees niveau, zorg, sociale zekerheid en subsidieregelingen. Antwoordindicaties op de vragen en opdrachten zijn te vinden in de apart te verkrijgen docentenhandleiding. Verder staan hierin extra opdrachten, antwoorden daarop, advies en tips voor de docent.

Daarin staan ook de groepsopdrachten. Deze zijn vooral bedoeld om discussies onder de studenten uit te lokken, de stof klassikaal te verwerken en studenten te stimuleren om zelfstandig aanvullend onderzoek te doen.

Al met al kan het boek zowel zelfstandig als in groepsverband bestudeerd worden.



# Rol van de overheid

1

1 Rol van de overheid in het economisch proces 19

2 De verzorgingsstaat 45





In Nederland wordt het economische leven niet alleen aan het 'vrije spel van de maatschappelijke krachten' overgelaten, verre van dat. De overheid speelt op vele terreinen een belangrijke rol. We kunnen daarbij denken aan herverdeling van inkomens via belastingen en sociale premies, de zorg voor zowel de fysieke als de technologische infrastructuur, onderwijs en milieubeleid. Toch zijn de mogelijkheden van een 'eigen', nationaal beleid veel beperkter dan vroeger. Zo wordt na de invoering van de euro de monetaire politiek vooral bepaald in Frankfurt. De minister van financiën moet ervoor zorgen dat hij aan de budgettaire voorwaarden voldoet die afgesproken zijn in het verdrag van Maastricht dat alle regels bevat

waaraan landen moeten voldoen om aan de euro mee te mogen doen.

Lang geleden beperkte de taak van de overheid zich voornamelijk tot het handhaven van de rechtsorde in een overigens vrije economie. Deze 'nachtwakerstaat' heeft echter niet standgehouden. Er bleek zich een groot aantal problemen voor te doen: sociale tegenstellingen, een gebrekkige infrastructuur en het optreden van economische crises. Problemen, waar door middel van overheidsingrijpen een oplossing voor gevonden zou moeten worden. Vooral na de crisis van de jaren dertig vatte de mening post dat de

overheid in het vervolg niet meer werkloos aan de kant kon blijven staan. Zij moest een macro-economisch beleid gaan voeren. Daarnaast zien wij na de Tweede Wereldoorlog in Nederland het fenomeen van de verzorgingsstaat ontstaan. Hierin blijft de eigendom van de productiemiddelen grotendeels in particuliere handen en vindt coördinatie van de economische activiteiten voor een belangrijk deel via de markt plaats. De staat grijpt echter op vele terreinen van het economische leven in en organiseert bovendien een uitgebreid stelsel van sociale zekerheid.

In dit deel bespreken we hoe ons economisch stelsel ontstaan is en wat voor eigenschappen het bezit. In hoofdstuk 1 bekijken we wat een *economisch stelsel* precies is en op welke wijze deze stelsels ingedeeld kunnen worden. Daarin zal ook kort aandacht besteed worden aan andere stelsels, zoals dat van de centraal geleide economie. Tot aan het begin van de jaren negentig van de vorige eeuw was dat een veelvoorkomend systeem in de wereld. Na het ineens storten van de voormalige Oostbloklanden is er in de jaren negentig van de vorige eeuw een nieuwe wereldorde ontstaan. Het verschijnsel dat landen veel meer geïntegreerd raken dan vroeger, noemt men wel *globalisering*. Aan het slot van hoofdstuk 1 gaan we



nader op dit fenomeen in. In hoofdstuk 2 bespreken we de verzorgingsstaat, zoals die in ons land gestalte heeft gekregen. Voor de verzorgingsstaat is gekozen omdat dat de voor Nederland relevante variant van de gemengde economie is. Om een beter begrip van de materie te verkrijgen, zijn de grondtypen tevens in een meer historische context geplaatst. Met de beschrijving van de economische orde van de verzorgingsstaat in dit hoofdstuk is tevens het institutionele kader geschetst voor het verderop in dit boek te behandelen economische beleid in Nederland. Daarin wordt aangegeven dat niet alleen de overheid, maar ook de 'sociale partners', de werkgevers en werknemers dus, een rol van betekenis spelen in onze economie. In dit verband wordt ook wel gesproken van het 'poldermodel'. Ook de term 'overlegeconomie' wordt voor het typisch Nederlandse stelsel wel gehanteerd. Dit poldermodel is evenwel aan slijtage onderhevig. Daar staan we ook bij stil.

Ten slotte: de overheid probeert haar doelstellingen vorm te geven door middel van *beleid*. Vooral in de laatste decennia is steeds meer twijfel gerezen over de effectiviteit van sommige vormen van economisch beleid. Niet zelden worden doelstellingen niet gehaald, sorteert het beleid onbedoelde effecten of werkt zelfs averechts. Vandaar dat met name vanaf het begin van de jaren tachtig van de vorige eeuw – als reactie op de (te) ver doorgeschoten verzorgingsstaat in de jaren zeventig – nogal eens een pleidooi gehouden werd om de invloed van de overheid weer terug te dringen ten gunste van de markt. De twee CDA/VVD-regeringen onder Lubbers (1982-1989) hebben zich als eerste sterk gemaakt voor deze 'meer markt minder staat'-filosofie. Het kabinet-Lubbers/Kok (1989-1994) heeft dit beleid alleen geconsolideerd. De twee paarse kabinetten van Kok, waarin PvdA, VVD en D66 samenwerken hebben tussen 1994 en 2002 deze beleidsopvattingen over de rol van de overheid nader vorm gegeven. Dat is met wisselend succes gebeurd. Weliswaar groeide de economie sterk en liep de werkloosheid fors terug, maar aan de andere kant zijn er veel problemen in gezondheidszorg, onderwijs, integratie van minderheden, verstopte wegen (congestie) en criminaliteit onopgelost gebleven. In veel gevallen zijn deze zaken juist verslechterd. Mede daardoor is de discussie over de rol van de overheid weer actueel. De twee kabinetten Balkenende hebben zich deels op de problemen gestort. Echter, door de tegenzittende conjunctuur kwam ook het budgettaire beleid sinds 2003 weer als speerpunt van economische politiek in het middelpunt te staan.

Op zichzelf zijn discussies over de rol van de overheid niet nieuw. Van oudsher is dit al een onderwerp van verhitte debatten geweest. En dat zal ze wel blijven ook. Wel nieuw is dat velen vraagtekens zetten bij velerlei vormen van overheidsinterventie maar dat er aan de andere kant wel veel meer van de overheid gevraagd wordt. Minder, maar wel veel beter.



## Studentenreünie

Tijdens een feestelijke bijeenkomst van oud-studenten bespreken drie recentelijk afgestudeerde hbo'ers de ontwikkelingen van de economie. Tot op heden heeft de studie hen geen windeieren gelegd: René is voor zichzelf begonnen en is directeur/aandeelhouder van een jong en innovatief bedrijfje, Demet heeft EMPLOOI gevonden bij de rijksoverheid, Jasper werkt als financieel-economisch consultant bij een organisatieadviesbureau.

Gespreksonderwerp: de conjunctuur en vooral wat de overheid zou moeten doen.

René spreekt zich uit voor een terugtrekkende overheid, er moet veel meer gepri-vatiseerd worden, minder regelgeving en de markt moet vrij functioneren. 'Kijk maar naar de Verenigde Staten', zegt René, 'de economie en de Amerikaanse beurs draaien gemiddeld veel beter dan in Europa. Europa holt achter de feiten aan, Amerika is veel creatiever, innoverender, beter'.

Demet is het daar niet mee eens. Zij vindt dat de overheid een belangrijke, sturende rol moet blijven spelen in het maatschappelijke maar ook economische leven. De overheid zorgt tenslotte voor werkgelegenheid, zinvolle investeringen in infrastructuur, het stimuleren van de kenniseconomie, noem maar op.

René reageert: 'Die kenniseconomie is nou zo'n typisch voorbeeld van overheidsfalen. Die komt juist niet in Europa van de grond doordat de overheid veel te veel in hokjes en regeltjes denkt. De intieme samenwerking tussen bedrijven en onderwijs, zoals gebruikelijk is in de Verenigde Staten, hangt in Europa nog steeds in een soort taboesfeer.'

Demet reageert: 'Dat kan wel zo zijn, beste René maar zonder hulp en financiering van de overheid zou ons sociaal-maatschappelijk stelsel, ons onderwijs enzovoort er veel beroerder voorstaan. Denk bijvoorbeeld aan onze studiebeurzen. De overheid treedt op bepaalde terreinen bewust terug, op andere terreinen is zij veel actiever. Maar ook sturend op die gebieden waar het de economie ten goede komt: zo heeft de overheid besloten dat Nederland in 2010 hét Europees innovatieland moet worden. Daarbij speelt het nationale Innovatieplatform een belangrijke rol.'

Jasper is het wel een beetje eens met René maar is wat genuanceerder. De overheid heeft tenslotte een zekere machtspositie om beleid bijvoorbeeld op het terrein van innovatie en kenniseconomie uit te stippelen en te implementeren. Maar red je het daarmee? Als er iets snel verdwijnt tegenwoordig is het wel kennis.

René beaamt dit: 'Hij heeft verschillende malen meegemaakt dat hoogwaardige IT-opdrachten werden gegund aan Indische en Oost-Europese concurrenten. De overheid kan wel geld uitgeven voor innovatie, maar wanneer buitenlandse concurrenten goedkoper zijn, zal het geen structurele verbetering van de Nederlandse economie betekenen in de vorm van hoogwaardige, blijvende werkgelegenheid. Dan is het dweilen met de kraan open. Je subsidieert een nieuw Nederlands idee, het bedrijf verkoopt het één of twee keer, je adverteert onder andere

via internet, de Chinese concurrent leest en begrijpt het en biedt hetzelfde product of de dienst aan voor de helft van de prijs.'

Jasper denkt dat er wellicht een oplossing kan worden gevonden, niet zozeer aan de overheidsuitgavenkant maar juist door wijzigingen aan te brengen aan de inkomstenkant van de overheid. Iets met lagere belastingheffing? 'Mag dat zomaar', vraagt Demet zich af. 'Er zijn tenslotte Europese regels waaraan we ons moeten houden. Bovendien kun je nieuwe ideeën toch via octrooi beschermen?'

's Morgensvroeg na het feest leest Jasper in de ochtendkrant dat de collegegelden in Groot-Brittannië enorm zullen worden verhoogd. Een duidelijke illustratie van een terugtrekkende overheid, toch? Hoe zal dat in Nederland gaan?

# Rol van de overheid in het economisch proces



## 1

- 1.1 Overheid en economisch stelsel
- 1.2 Historie van de economische stelsels
- 1.3 Einde van de planeconomieën
- 1.4 Globalisering

In dit hoofdstuk besteden we aandacht aan de rol van de overheid in het economisch proces. Afhankelijk van het economisch stelsel is deze rol van meer beperkte aard (in een vrijemarkteconomie) of van gematigde betekenis (gemengde markteconomieën). In paragraaf 1.1 zal eerst een nadere bepaling van het begrip economisch stelsel gegeven worden. Daarna volgt een korte omschrijving van de belangrijkste economische stelsels. Momenteel is de gemengde markteconomie, mondiaal beschouwd, het dominante model. Dat model wordt behandeld in paragraaf 1.2. Tot aan 1989 waren centraal geleide economieën een veelvoorkomend stelsel. Lange tijd bestond het idee dat een planeconomie een goed alternatief voor de vrijemarkteconomie zou kunnen zijn. Ook in ons land leefde kort na WO II dat idee in mindere mate, maar dat duurde maar kort. De naam Centraal Plan Bureau is nog een overblijfsel uit die tijd. Sinds de val van de Berlijnse muur is het geloof in een centrale planning meer en meer afgenomen. Alleen Cuba, Noord-Korea en (in minder mate) China hebben nog kenmerken van dit stelsel. In paragraaf 1.3 gaan we in op in transitie verkerende economieën van voormalige Oostbloklanden.

Door allerlei oorzaken, onder andere technologische ontwikkelingen, liberalisering van handel en kapitaalstromen en door democratisering wordt de wereld steeds kleiner. De wereld wordt een 'global village'. In paragraaf 1.4 gaan we nader in op het fenomeen globalisering en bespreken we welke consequentie dat heeft voor de rol van de overheid in het economisch proces.

## 1.1 Overheid en economisch stelsel

In Nederland speelt de overheid tegenwoordig een aanzienlijke rol in het economisch proces. Bijna de helft van het nationaal inkomen wordt als belasting of als premie voor sociale verzekeringen aan de overheid afgedragen. Onder andere via subsidies, vestigingsvoorwaarden, milieuvorschriften, begrotings- en monetair beleid oefent de overheid soms bewust, soms onbedoeld invloed uit op de omvang en de richting van de productie. Meer dan de helft van de inkomensstrekkers ontvangt tegenwoordig zijn of haar inkomen als uitkering, ambtenaren- of trendvolgerssalaris via de door de staat georganiseerde collectieve sector. Dat wil niet zeggen dat de taken en de rol van de overheid nooit veranderen. Zo is er nogal een evolutie aan de gang rond de rol van de overheid in nutsbedrijven en bij het openbaar vervoer. Nutsbedrijven en openbaar vervoer worden onder invloed van een veranderde visie op de rol van de overheid steeds marktgeoriënteerder, deels als reactie op de internationalisering van de economieën, deels vanuit het idee dat marktwerking en concurrentie de kosten zullen drukken en de efficiency van deze bedrijven zal verhogen. Hoewel er over de modaliteiten van de feitelijke invulling van de omvang van overheidsinterventies in het economische leven verschillend gedacht wordt, zijn er weinigen die de overheid als instituut zouden willen afschaffen.

De rol van de overheid kan dus wel veranderen. Zowel in het heden als in het verleden is deze rol het voorwerp geweest van verhitte discussies, zowel onder economen als onder politieke groeperingen. Plato en Aristoteles hadden al een polemiek over de vraag of de staat technocratisch bestuurd moest worden (Plato) of democratisch (Aristoteles). Sommigen zien de overheid als oplossing voor elk probleem dat zich in de economie en de maatschappij voordoet, anderen als de bron van alle kwaad. Typerend voor deze laatste opvatting is bijvoorbeeld een bekende Amerikaanse uitspraak, die luidt: 'Government is not the solution, it's the problem'. Uiteraard worden ook veel standpunten tussen de beide uitersten in waargenomen.

De invloedrijke positie van de overheid in het economisch gebeuren is ook bepaald niet zonder slag of stoot of in een keer totstandgekomen. Deze is eerder het (voorlopige) eindresultaat van een voortdurende politieke en maatschappelijke strijd. Een strijd die in andere landen een geheel andere afloop heeft gehad. In sommige landen was de rol van de overheid tot voor kort veel groter (zoals in de voormalige Sovjet-Unie) en in andere landen is de rol veel kleiner (Verenigde Staten). Ons land zit er een beetje tussenin. Vooral de sociale zekerheid is in Nederland sterk ontwikkeld. Het gevolg van deze ontstaanswijze van de overheidsinvloed is ook dat de wettelijke regelingen, waarop de overheidsmacht berust, in ons land nogal eens het karakter van een lappendeken hebben. De systematiek blijkt vaak zoek te zijn, wat de effectiviteit van het overheidsingrijpen meestal niet ten goede komt.

De plaats en de taken van de overheid hangen sterk af van de manier waarop het economisch stelsel ingericht is. Onder het begrip *economisch stelsel* of *economische orde* wordt in dit verband verstaan de manier waar-

op de economie, ofwel het proces van productie en consumptie, georganiseerd is. Twee belangrijke elementen van een stelsel zijn vooral:

### Coördinatie

- 1 De wijze waarop beslissingen over de productie en de verdeling van het productieresultaat genomen worden. Met andere woorden: hoe is de *coördinatie* van het productieproces georganiseerd? Wie beslist wat, hoeveel en waar er geproduceerd gaat worden? Beslissen enkele personen of organen daarover of spreken veel mensen een woordje mee? Hoe gaat dat in zijn werk?
- 2 Van wie zijn de productiemiddelen waarmee gewerkt wordt (de fabrieken, machines enzovoort)? Zijn deze van particulieren of van de staat? Met andere woorden: hoe zijn de *eigendomsverhoudingen* geregeld?

### Eigendomsverhoudingen

Het zal duidelijk zijn dat deze twee elementen sterk met elkaar samenhangen. Als de staat eigenaar van alle productiemiddelen is, ligt het voor de hand dat de staat er ook over beslist hoe er geproduceerd wordt. Als de bedrijven in handen zijn van particuliere ondernemers, zou men ook mogen verwachten dat economische beslissingen vooral door privé-persoonen genomen worden. En dat kunnen er heel veel zijn. Maar hoewel eigendom en beslissingsmacht veelal samengaan, behoeft deze relatie ook weer geen wet van Meden en Perzen te zijn. De beslissingsmacht van de particuliere ondernemer kan bijvoorbeeld door wettelijke maatregelen uitgehold zijn, terwijl omgekeerd de staat het beheer over bedrijven overgedragen kan hebben aan privé-persoonen. Eigendom en beslissingsmacht zijn doorgaans in rechtsregels vastgelegd. Zo zijn er wettelijke regelingen over de wijze waarop bedrijven gerund moeten worden ('corporate governance'), over de bevoegdheden van aandeelhouders, over de rol van een raad van commissarissen van bedrijven, over ondernemingsraden en ga zo maar door. Daarmee behoren het recht en de rechtsregels ook tot een wezenlijk onderdeel van het economisch stelsel. Verdere kenmerken van een economische orde zijn: de wijze waarop de informatie over het economisch gebeuren georganiseerd is, de manier waarop mensen gemotiveerd worden om te produceren (bijvoorbeeld via geld of via morele of ideologische prikkels) en de normen, waarden, zeden en gewoonten die in een samenleving heersen. Al met al is het economisch stelsel niet los te zien van de samenleving waarbinnen het functioneert. Vandaar dat het economisch stelsel veelal als synoniem gezien wordt voor de term *maatschappelijk stelsel*.

### Maatschappelijk stelsel

---

#### Tussenvraag 1.1

Een van de kenmerken van een economische orde handelt over de wijze van informatie over het economisch gebeuren. Wat wordt hiermee bedoeld en geef enkele concrete voorbeelden.

---

Globaal gezien kunnen economische stelsels in drie hoofdcategorieën ingedeeld worden:

- 1 Vrijemarkteconomieën
- 2 Centraal geleide economieën
- 3 Gemengdemarkteconomieën.

### *Ad 1 Vrijemarkteconomieën*

Afstemming van economische activiteiten op elkaar vindt plaats via de markt. Deze zorgt ervoor dat vraag en aanbod via prijzen met elkaar in evenwicht gebracht worden (prijsmechanisme). Deze economieën zijn verder gebaseerd op een particulier eigendom van de productiemiddelen. De rol van de overheid in dit stelsel is minimaal: de staat zorgt slechts voor het bewaken van de spelregels, of anders gezegd: het bewaken van de rechtsorde en het bewaken van de concurrentieregels. De economie zelf wordt overgelaten aan het 'vrije spel der maatschappelijke krachten'. De overheid tracht uitbuiting te voorkomen juist door de concurrentie te bewaken.

### *Ad 2 Centraal geleide economieën*

De belangrijkste beslissingen over productie, consumptie en investeringen worden op centraal niveau genomen. Deze beslissingen worden meestal in een centraal plan gegoten, opgesteld door een centraal planbureau. Via opdrachten van bovenaf wordt getracht de plannen ten uitvoer te brengen. Een andere methode is die van de manipulatie, dat wil zeggen dat er zodanige omstandigheden gecreëerd worden, dat het voor de betrokkenen (bedrijven, consumenten) aantrekkelijk wordt te trachten aan de centrale plannen te voldoen (bijvoorbeeld een bonus uitkeren als het plan gehaald wordt).

De staat is eigenaar van het productieapparaat. De rol van de staat in dit type economie is van overheersende betekenis.

Geen van de twee genoemde stelsels komt in de economische werkelijkheid echt voor. Zelfs de laatste voorbeelden van centraal geleide economieën, waarvan de Volksrepubliek China de belangrijkste exponent is, zijn nauwelijks meer een pure centraal geleide economie te noemen. Toen Hongkong in 1997 van Engelse in Chinese handen overging, bleef dit een bolwerk van de vrijemarkteconomie. De enige economie met veel kenmerken van een ouderwetse centraal geleide economie is Noord-Korea. De overige economieën hebben kenmerken van de mengvorm die we hierna behandelen.

### *Ad 3 Gemengdemarkteconomieën*

In principe vindt coördinatie van de economische activiteiten in gemengdemarkteconomieën eveneens via de markt (het prijsmechanisme) plaats. De overheid grijpt echter op vele terreinen van het economisch leven in: zij bemoeit zich met het economische leven doordat zij belastingen heft, regels vaststelt waaraan producenten en consumenten zich te houden hebben (milieuregels, vestigingsvoorwaarden, regels voor voedselveiligheid), zij doet aan herverdeling van inkomens en produceert zelf ook goederen en diensten. Gemengdemarkteconomieën, die een uitgebreid, door de overheid georganiseerd stelsel van sociale zekerheid kennen, noemt men ook wel verzorgingsstaten. De productiemiddelen zijn echter (ook bij verzorgingsstaten) grotendeels in particuliere handen. Daarmee is de rol van de overheid in dit type economie wel van groot belang, maar niet van overheersende betekenis. In de meeste gemengdemarkteconomieën (West-Europa en Noord-Amerika) wordt de overheid democratisch gekozen, in sommige echter niet (bijvoorbeeld een aantal landen in het Midden-Oosten). Over de aanwending van de overheidsmiddelen wordt door middel van (al of



niet democratisch vastgestelde) budgetten beslist. De markt speelt daar geen of een ondergeschikte rol in. Een voorbeeld van zo'n budget is het min of meer gratis aangeboden basis- en middelbaar onderwijs, dat uit de algemene middelen gefinancierd wordt. Een gemengdemarkteconomie kent dus naast een marktsector een zogenaamde *budgetsector*.

## Budgetsector

Discussies over hoe de rol van de overheid daadwerkelijk ingevuld moet worden, wordt wel aangeduid met discussies over de keuze tussen het Angelsaksische of het Rijnlandse model. Het eerste model staat voor minder overheidsinvloed met als nadeel een zwakke publieke sector. Dit model ligt het dichtst bij de vrijemarkteconomie. Het evenwicht in de maatschappij wordt gezocht door juridische aansprakelijkheid en veel rechtszaken. Een aansprekend voorbeeld uit de VS betreft de schadevergoeding van miljoenen dollars die door McDonald's moest worden betaald aan een mede-inzittende van een iets te hard wegscheurende autobestuurder die bij een afhaalrestaurant de te hete koffie over zich heen kreeg. Ook illustratief is het volgende bericht uit de muziekkrant *Oor* van maart 2002:

U2 moet \$ 1,5 miljoen betalen aan iemand die uitgleed op een toilet tijdens een concert van deze popgroep in Boston.

Aldus wordt het gebrek aan een collectieve sociale zekerheid in deze economieën min of meer via particuliere rechtszaken afgedwongen. Bedrijven moeten zich verzekeren tegen dit soort risico's, maar ook particulieren. Huur maar eens een auto in de VS!

Het Rijnlandse model (genoemd naar de kenmerken van een drietal landen langs de Rijn: Duitsland, België en Nederland) kenmerkt zich door veel overleg, door een goed sociaal zekerheidsstelsel en door pogingen van particulieren om zo veel mogelijk risico's van het economische verkeer af te wentelen op de collectiviteit. Een grotendeels collectief gefinancierd sociaalezekerheidsstelsel heeft voordelen, niet alleen vanuit sociaal oogpunt, maar tot op zekere hoogte ook vanuit een economische invalshoek, men durft wat meer risico's te nemen bij het switchen van een baan, omdat er een goed sociaal stelsel is. Anderzijds kan een te goed sociaal zekerheidsstelsel, te veel economische prikkels uit het economische systeem halen. Gevolg is dat een economie die te veel gericht is op de verdeling van de welvaart snel te weinig oog heeft voor de bronnen die de economische groei uiteindelijk bepalen. In een steeds meer integrerende wereld wordt een economisch stelsel als het onze dan extra kwetsbaar, bijvoorbeeld omdat ook hier steeds meer advocaten op de proppen komen om de Amerikaanse gewoontes om rechtszaken te gaan voeren bij vermeend onrecht te propageren. Aldus wordt ons collectief sociaal zekerheidsstelsel meer en meer aangevuld met een meer op juridische gronden via de rechter af te dwingen individuele sociale zekerheid, zoals in Angelsaksische landen gebruikelijk is. Dat kan betekenen dat ingezetenen in Rijnlandse economieën als het ware twee keer gaan betalen voor hun sociale zekerheid: collectief via de sociale premies en individueel om gedekt te zijn tegen kosten van rechtsbijstand. Dit is een van de gevolgen van globalisering. Hoe dat uiteindelijk zijn impact zal hebben op de verschillende modellen is

een vraag die we aan het eind van dit hoofdstuk aan de orde zullen stellen.

Geheel vrijemarkteconomieën (dus markteconomieën met een zeer beperkte overheidsbemoediging) komen niet meer voor. Wel hebben er in het verleden economische stelsels bestaan die de vrijemarkteconomie vrij dicht benaderden. Voorbeelden hiervan zijn vooral te vinden in de 19e eeuw: Engeland, de Verenigde Staten en ook Nederland (de laatste twee vanaf de tweede helft van die eeuw).

Vrijemarkteconomieën bleken echter niet erg stabiel te zijn. Hoewel ze enerzijds vaak een snelle economische groei lieten zien, ontstonden er anderzijds grote problemen die hun voortbestaan ondermijnd hebben. Grote verschillen tussen arm en rijk leidden tot sterke maatschappelijke tegenstellingen. Bovendien traden er regelmatig economische crises van grote omvang op, met als dieptepunt de crisis van de jaren dertig. Daarnaast bleek het prijsmechanisme niet altijd optimaal te werken. Er zijn allerlei oorzaken die een perfecte marktwerking in de weg kunnen staan. Verderop komen we hier op terug.

In de meeste landen hebben deze ontwikkelingen er uiteindelijk toe geleid dat de economische orde in die landen sinds de 19e eeuw ingrijpend veranderd is. In West-Europa en in de Verenigde Staten droegen deze veranderingsprocessen een meer evolutionair karakter. De staat kreeg geleidelijk aan steeds meer taken toebedeeld. Uiteindelijk leidde dat in Nederland tot het ontstaan van de *verzorgingsstaat*. In de voormalige Sovjet-Unie en China vonden revolutionaire omwentelingen plaats, waarbij de rudimentaire vrijemarkteconomieën in die landen vervangen werden door planeconomieën. De planeconomie is aan het einde van de jaren tachtig van de vorige eeuw overigens vrijwel overal weer van het toneel verdwenen. In Oost-Europa zijn na een aantal omwentelingen overal weer opnieuw bepaalde vormen van een markteconomie ingevoerd. Sommige landen werden geheel opgenomen (voormalig Oost-Duitsland ging op in Duitsland en daarmee in de EU), andere kregen soms een vrije markt die de rol van de staat sterk beperkte. China is eveneens aan het overschakelen naar een markteconomie, zij het dat de omwentelingen daar veel geleidelijker en geruislozer verlopen.

## Verzorgingsstaat

---

### Tussenvraag 1.2

Wat zijn de voornaamste verschillen tussen:

- a een gemengde markteconomie en een centraal geleide economie;
  - b een gemengde markteconomie en een vrijemarkteconomie;
  - c het Angelsaksische en het Rijnlandse model?
- 

## 1.2 Historie van de economische stelsels

In deze paragraaf zal eerst aandacht worden besteed aan de eerste twee grondtypen van economische orde: de vrijemarkteconomie en de centraal geleide economie.

### 1.2.1 Vrijmarkteconomie

Vrijmarkteconomieën in hun zuivere vorm hebben, zoals gezegd is, eigenlijk nooit echt bestaan. Het meest bekende voorbeeld dat dit grondtype dicht benaderde, is het 19<sup>e</sup>-eeuwse Engeland. In de Middeleeuwen werd het economisch leven in Europa voornamelijk bepaald door tradities. In de steden werkten de ambachtslieden doorgaans in *gilden*: organisaties die de productie, de inkomens en het sociale leven van de aangesloten leden regelden. Van concurrentie of van een markt was geen sprake: de bedoeling van de gilden was juist om deze verschijnselen buiten te sluiten. Maar met de opkomst van handel en industrie in de 17<sup>e</sup> en 18<sup>e</sup> eeuw gingen markten een steeds belangrijkere plaats in het economische leven innemen. Vraag en aanbod en de prijsvorming namen de coördinerende functie van het op tradities gebaseerde gildenwezen nagenoeg geheel over. Internationaal werd de handel met name in deze periode eeuw door protectionistische maatregelen van de overheden van de pas gevormde nationale staten nogal eens beperkt (bijvoorbeeld door Frankrijk). In de 19e eeuw werden deze maatregelen meer en meer afgeschaft en ging de vrijhandel domineren. Het prijsmechanisme kreeg daarmee vrij spel.

De rol van de overheid beperkte zich tot het handhaven van de *rechtsorde* en de *veiligheid*. Tot de handhaving van de spelregels dus. Daarom werd de staat in de vrije economie ook wel de *nachtwakersstaat* genoemd. De belangrijkste taken voor deze staat waren het beschermen van het particuliere eigendom en het toezien op de naleving van contracten. Taken, die uitgevoerd dienden te worden door leger, politie en justitie.

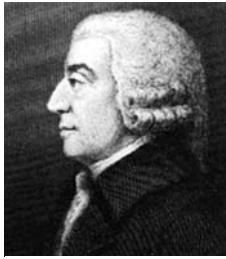
Gilden

Nachtwakersstaat



Gildeoptocht in Antwerpen

## Adam Smith



Adam Smith

Een van de belangrijkste ideologen van de vrije-markteconomie was de Schotse geleerde *Adam Smith* (1723-1790). In zijn belangrijkste werk, het in 1776 verschenen boek *An Inquiry into the Nature and Causes of the Wealth of Nations* (meestal kortweg *The Wealth of Nations* genoemd), vroeg Smith zich af wat de redenen zijn dat het ene land veel rijker en welvarender is dan het nadere. Komt dat nu door de overheid of door ondernemers, komt dat misschien door de ligging (woestijngebieden zijn moeilij-

ker te ontginnen dan meer gematigde gebieden) of heeft het misschien met de aard van volkeren te maken. Deze vraagstukken houden economen nog steeds bezig, maar Adam Smith was de eerste die dit vraagstuk aankaarte. Mede daarom wordt hij gezien als de grondlegger van de economische wetenschap.

In zijn boek verzet Smith zich fel tegen het in zijn tijd veelvoorkomende *mercantilisme*: een systeem waarin de nationale overheden de eigen opkomende industrie trachten te stimuleren met behulp van subsidies, protectionisme en andere wettelijke regelingen. Kortom, door middel van overheidsinterventie dus. Vooral in Frankrijk toonde men zich in die tijd een voorstander van dit systeem. Volgens Smith diende de overheid zich echter van ingrepen in de economie te onthouden. Die economie diende men over te laten aan het vrije spel van de maatschappelijke krachten. '*Laissez faire, laissez passer*' werd de bekende slogan van de vrije-markteconomie. Het prijsmechanisme zou volgens Smith als een onzichtbare hand de economische activiteiten op elkaar afstemmen en automatisch tot de hoogste welvaart voor iedereen leiden. Daarmee viel het eigenbelang ook vanzelf samen met het algemeen belang. Dat is essentieel in de theorie van Smith. Het streven naar eigenbelang is niet immoreel omdat juist deze fundamentele drijfveer het algemeen belang zal dienen. De bakker bakt brood omdat hij eraan wil verdienen, niet omdat hij mensen wil voeden. Toch is dit laatste een bijkomend gevolg.

Omdat Smith een van de eersten was die trachtte het economisch proces op een systematische wijze te beschrijven, wordt hij, behalve als propagandist van de vrije-markteconomie, tevens als een van de belangrijkste grondleggers van de economische wetenschap gezien.

Een van de grootste voordelen van de inschakeling van de markt als coördinatiemethode is dat het prijsmechanisme in theorie voor een *optimale allocatie* prijsmechanisme en optimale allocatie van de productiemiddelen zou kunnen zorgen. Daaronder wordt verstaan dat de productiemiddelen daar ingezet worden, waar er de meeste vraag naar is. Laten we een eigentijds voorbeeld nemen, bijvoorbeeld op het gebied van de arbeidsmarkt. In de jaren tachtig van de vorige eeuw was de computerindustrie sterk in opkomst. Het gevolg op korte termijn daarvan was dat er een groot tekort ontstond aan informatici. Bij een vrije werking van het prijsmechanisme gaan dan de aangeboden salarissen van informaticapersoneel sterk omhoog. Dat maakt het voor veel mensen aantrekkelijk informatica te gaan studeren in plaats van bijvoorbeeld sociologie of Frans. Op termijn zal dan het aanbod van informaticapersoneel toenemen. De salarissen (de 'prijzen' voor informatici)

## Mercantilisme

## Laissez faire

## Prijsmechanisme en optimale allocatie

zullen daardoor weer kunnen dalen wanneer de vraag ongeveer gelijk blijft. Al met al zorgt het prijsmechanisme er voor dat mensen een beroep kiezen waar (een koopkrachtige) vraag naar is. Een keuzeproces dat verstoord had kunnen worden als bijvoorbeeld de overheid via inkomenspolitieke maatregelen de hoogte van de salarissen kunstmatig aan banden had gelegd, dan wel een numerus fixus op het aantal op te leiden informatici zou leggen. Al dit soort mechanismen gelden ook voor het onderwijs en de gezondheidssector, waar momenteel een schreeuwend tekort aan mensen is. Het probleem in deze sectoren is dat de overheid hier een belangrijke marktpartij is die invloed op de salarissen heeft, en aldus het marktmechanisme probeert een 'handje te helpen'. In de praktijk is dat een van de problemen waarom juist de personeelstekorten alleen maar toenemen. De marktsector betaalt veel beter. Vandaar dat men niet in de collectieve sector wil werken.

---

### Tussenvraag 1.3

Desondanks biedt het werken in het onderwijs en de gezondheidszorg onmiskenbare voordelen. Noem enkele voordelen.

---

Ook op de goederenmarkt is het prijsmechanisme dominant. Een toename van de vraag zal doorgaans een extra aanbod uitlokken. Dat houdt ook consequenties in voor de aanwending van de productiemiddelen: deze zullen meer ingezet worden voor de productie van goederen waar een stijgende vraag naar is. Bij een daling van de vraag zien we het tegenovergestelde gebeuren.

Al met al zullen in de ideale situatie de veranderingen in de consumptievoorkeuren leiden tot herschikking van de productiemiddelen in de meest gewenste richting. Bij voldoende concurrentie zal in een vrijemarkteconomie het productieapparaat op een snelle, efficiënte en flexibele wijze inspelen op de voortdurend wisselende behoeften van de consumenten. In theorie zal er geproduceerd worden wat de mensen het liefst willen hebben. En als de concurrentie maar sterk genoeg is, zal dat bovendien geschieden tegen de laagst mogelijke kosten.

Let wel, in theorie, want in de praktijk kunnen er verschillende factoren werkzaam zijn die de werking van de markt kunnen verstoren:

- Er bestaat onvoldoende concurrentie. De kosten voor nieuwkomers kunnen bijvoorbeeld te hoog zijn, of een bestaand bedrijf heeft een monopoliepositie opgebouwd. Het gevolg kan zijn dat bij een stijging van de prijs van een bepaald goed de productie niet (voldoende) uitgebreid wordt. De omzet is dan weliswaar kleiner, maar de winst (per eenheid product) des te hoger.
- De overheid interenieert op de markt om velerlei redenen. Beroomd (en berucht) is de gemeenschappelijke landbouwpolitiek van de EU. Gevolg van deze beschermingsconstructies en garantieprijzen is overproductie en het instandhouden van onrendabele landbouwproductie, terwijl er vele miljarden aan subsidie naar toegaan.
- Sommige factoren komen niet in de prijs van een product of dienst tot uitdrukking. Men spreekt in dit verband van *externe effecten*. Een voorbeeld hiervan is de vervuiling van het milieu, die niet in rekening gebracht kan worden. Een aanbodscurve waarin alle kosten

Factoren die de werking van de markt kunnen verstoren

Externe effecten

verdisconteerd zitten, behoort in dat geval meer naar links te liggen. Ook positieve externe effecten kunnen zich voordoen. Stel dat iemand voor zijn opleiding betaalt. Niet alleen hijzelf zal later de mogelijke vruchten kunnen plukken van zijn betere opleiding, maar ook de samenleving, die dan over meer goed opgeleide mensen kan beschikken. Door het optreden van externe effecten kan het prijsmechanisme zijn signaalfunctie – en dus zijn regulerende werking – niet optimaal vervullen.

- Het marktmechanisme kan verder alleen goed werken indien alle marktpartijen over voldoende *informatie* beschikken over prijzen, hoeveelheden enzovoort. Dat is zelden het geval. Wel hebben de ontwikkelingen in de ICT ertoe geleid dat consumenten via internet een betere vergelijking van prijzen kunnen maken. Wij leven in een *informatiemaatschappij*.
- Ook kan de overheid een markt in theorie wel vrijgeven, maar tegelijkertijd zoveel voorwaarden blijven stellen dat de markt niet echt vrij is. Voorbeelden van dit soort markten zijn de spoorwegen en ook de markten voor de diensten van notarissen. De overheid probeert deze markten te liberaliseren, vaak vanuit het idee dat de dienstverlening dan kan toenemen tegen lagere kosten. In de praktijk worden er evenwel dusdanig veel beperkende voorwaarden opgelegd dat de betreffende aanbieders eigenlijk een soort alleenrecht krijgen om iets aan te bieden (een spoorwegverbinding of een akte). Laat je tegelijkertijd de toetreding van andere aanbieders niet vrij, dan loop je het risico dat uiteindelijk de prijs stijgt, en de kwaliteit van de dienstverlening niet beter wordt. Je creëert dan *hybride markten*.

---

#### Tussenvraag 1.4

Wat zouden de consequenties zijn indien de Europese landbouwsubsidies zouden worden afgeschaft?

---



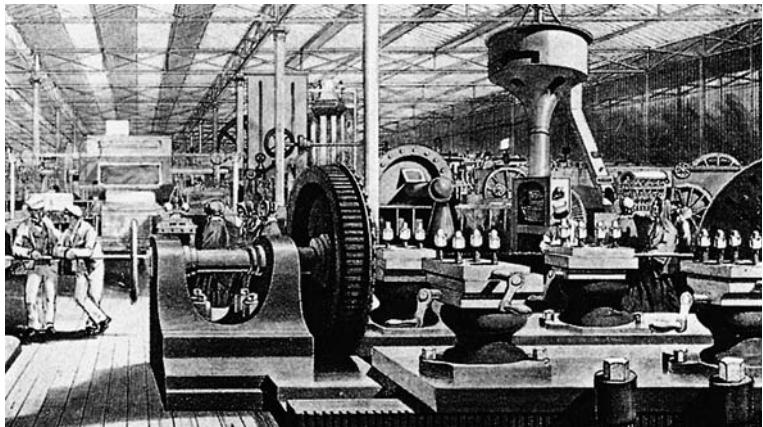
Opening Noordzeekanaal 1876

**Oorzaken van het  
verdwijnen van  
vrijmarkt-  
economieën**

Toch zijn het niet dit soort verstoringen of overwegingen geweest, die er uiteindelijk vooral toe geleid hebben dat de 19e-eeuwse vrijmarkt-economieën weer van het toneel verdwenen zijn. Daarvoor is een aantal andere oorzaken aan te wijzen, die vanuit maatschappelijk oogpunt van groter belang waren. De meeste van deze oorzaken hebben geleid tot een ingrijpen van de staat in het tot dan toe vrije spel der maatschappelijke krachten. Het ging hierbij om de volgende ontwikkelingen:

- De vrijmarkt-economieën bleken niet in staat iedereen aan werk te helpen. *Werkloosheid* werd meer en meer een structureel probleem. Nu kwam werkloosheid in vroegere tijden ook wel voor, maar in mindere mate. De bevolking was vroeger in het algemeen aan het land gebonden en voor werk minder afhankelijk van wisselende vraag- en aanbodverhoudingen op onzekere markten, zoals wel het geval is in een industriële samenleving.
- De tegenstellingen tussen arm en rijk namen snel toe in de 19<sup>e</sup> eeuw. Terwijl de gemiddelde welvaart aanzienlijk groeide, leefden toch grote groepen van de bevolking op of zelfs ver onder het bestaansminimum. De inkomensverdeling werd erg scheef, ook doordat het vermogensbezit (het bezit van fabrieken, grond enzovoort) sterk onevenwichtig was verdeeld.
- Productie en werkgelegenheid in vrijmarkt-economieën bleken bovendien niet erg stabiel te groeien, maar schoksgewijs. Men kon er een *cyclisch patroon* in ontdekken: perioden van voor- en tegenspoedschen elkaar sinds de industriële revolutie in een min of meer regelmatig tempo af te wisselen. Dat creëert veel onzekerheid onder mensen, terwijl de meeste mensen juist niet van onzekerheid houden.
- De markt bleek een aantal goederen en diensten niet of onvoldoende voort te brengen. Niettemin kon de productie hiervan van groot maatschappelijk belang zijn. Typische voorbeelden van dit soort goederen en diensten zijn dijken, waterwegen en algemeen vormend onderwijs. Dat is ook de reden waarom de Nederlandse staat in 1863 de Hogere Burger School (HBS) oprichtte en rond 1870 de aanleg van het Noordzeekanaal ter hand nam. Veelal gaat het daarbij om activiteiten die een hoge investering vergen en/of waarvan de kosten moeilijk aan de gebruikers in rekening te brengen zijn. Het kan bijvoorbeeld zijn dat deze het geld er niet voor hebben (onderwijs) of niet van gebruik uit te sluiten zijn (dijken).

*Eén van de eerste  
fabrieken*



Nu kan niet ontkend worden dat de 19e-eeuwse vrijemarkteconomieën redelijk succesvol geweest zijn. Er zijn schattingen gemaakt die laten zien dat het bruto binnenlands product per hoofd van de bevolking (tegen constante prijzen) dat in de Westerse landen in de Middeleeuwen stationair was, tussen 1500 en 1820 met 0,1 à 0,2% per jaar groeide en tussen 1820 en 1870 in Engeland en in Nederland zelfs met 1,5% per jaar toenam! In schril contrast daarmee stonden echter de verpaupering van een groot deel van de bevolking in West-Europa, de slechte arbeidsomstandigheden en de bestaansonzekerheid. In Nederland werd een fabrieksarbeider in het midden van de 19e eeuw gemiddeld ongeveer 32 jaar. Van de economische groei profiteerde kennelijk maar een beperkt deel van de bevolking. Met andere woorden: het verschil tussen arm en rijk nam sterk toe.

Deze omstandigheden leidden in veel landen tot verzet tegen de bestaande orde, in de vorm van opstanden, stakingen en dergelijke. Ook een deel van de heersende elite vond dat enige correcties op de werking van het vrijemarktmechanisme noodzakelijk waren. Ten dele ging het bij deze laatste groep om ethische principes, ten dele ook om eigenbelang. Opstand, revolutie en ondervoede en uitgeputte arbeiders kwamen de productie niet ten goede. Daarbij komt dat kapitaalbezitters de gevestigde belangen natuurlijk op een of andere wijze veilig wilden stellen. Wanneer dat betekent dat je als baron socialist moet worden en wat privileges af moet staan, is dat verstandiger dan je te verzetten tegen het onvermijdelijke. Bovendien leek staatsingrijpen in het vrijemarktgebeuren – om een goede infrastructuur te verzekeren en de concurrentie te reguleren – in hun ogen een goede zaak. Wat dat laatste betreft: al tegen het einde van de 19e eeuw nam de concentratie in het bedrijfsleven sterk toe. Monopoloïde marktvormen begonnen de concurrentie in de vrijemarkteconomie hier en daar te verdringen.

In de meeste West-Europese landen en in mindere mate in de Verenigde Staten leidden deze ontwikkelingen uiteindelijk langs evolutionaire weg tot aanzienlijke veranderingen in de economische orde. De *vrijemarkteconomie* ging langzamerhand over in een *gemengdemarkteconomie*, waarin een veel grotere rol voor de staat weggelegd is. In Nederland werd daarbij bovendien een uitgebreid stelsel van sociale voorzieningen ingevoerd, zodat we in ons land van een *verzorgingsstaat* kunnen spreken. In hoofdstuk 2 zullen het ontstaan en de voornaamste eigenschappen en instituties van deze verzorgingsstaat besproken worden.

In andere landen kwam deze omwenteling in de vorm van een revolutie. De meest bekende is die van 1917 in Rusland. In de volgende subparagraaf wordt een kort overzicht gegeven van deze roerige revolutionaire periode in de geschiedenis, die deels ook economische achtergronden had. De centraal geleide economieën hebben ongeveer 70 jaar een belangrijk stempel op de wereldeconomie gedrukt. Mede door de onmogelijkheid een centraal geleide economie echt tot welvaart te brengen, gecombineerd met de politieke onvrijheid die een centraal geleid stelsel noodzakelijkerwijs met zich meebrengt, is dit stelsel aan het einde van de vorige eeuw uiteindelijk weer van het toneel verdwenen. Hierna geven we eerst een kort overzicht van het ontstaan, de werking en de voornaamste principes van een centraal geleid stelsel. In paragraaf 1.3 beschrijven we de teloorgang van de centraal geleide economieën.



### 1.2.2 Centraal geleide economieën

Dat de vrijmarkteconomie uiteindelijk van het toneel verdween, had vooral te maken met de maatschappelijke tegenstellingen en de politieke strijd die dit systeem opriep. Maar niet overal maakte dit stelsel geleidelijk plaats voor een ander systeem. In Rusland vond in 1917 een totale omwenteling plaats, die de weg vrij zou maken voor een geheel nieuw systeem.

Nu was Rusland in 1917 nauwelijks een vrijmarkteconomie te noemen. In een groot deel van het land heersten nog feodale verhoudingen. Alleen in de grote steden zoals Moskou en St. Petersburg (dat na de revolutie een tijd lang Leningrad heette) was de industrialisatie aarzelend van de grond gekomen en overheersten vrijmarktverhoudingen. In het algemeen liepen de ontwikkelingen in Rusland in het begin van de 20e eeuw ver achter op die in het Westen; in feite was het land een achtergebleven, voornamelijk agrarische natie. De armoede en de verschillen tussen arm en rijk waren er enorm groot. Door de Eerste Wereldoorlog verslechterde de situatie nog aanzienlijk. Honger en onvrede namen sterk toe en vormden een rijke voedingsbodem voor een revolutie tegen de heersende orde. Medio 1917 leed het Russische leger een beslissende nederlaag tegen de Duitsers en de Oostenrijkers. In de wanorde die daarop volgde vond een socialistische revolutie plaats die *V. I. Lenin* (1870-1924) en zijn bolsjewieken aan de macht bracht.

**Lenin**

**Karl Marx**

Samen met *Karl Marx* (1818-1883) wordt Lenin als de grondlegger van het socialistische systeem gezien (het Marxisme-Leninisme). Een systeem waarin de economie centraal geleid zou worden. De vrijmarkteconomie gebaseerd op het particuliere bezit, door Marx het kapitalisme genoemd, werd door hen totaal verworpen. Kort samengevat komt hun kritiek op het kapitalisme op het volgende neer:

- het is een onrechtvaardig stelsel, en
- het is een uiterst ondoelmatig stelsel.

De *onrechtvaardigheid* vloeit voort uit het winstprincipe. Winst kan alleen gemaakt worden door arbeiders te weinig te betalen voor de door hen geleverde prestaties, door uitbuiting dus. Als arbeiders precies uitbetaald krijgen wat ze waard zijn, dan wordt er geen winst gemaakt en gaan de ondernemingen failliet. (Te) lage lonen zijn dus voorwaarde voor een florerende kapitalistische productie. Daarom is werkloosheid in dat opzicht ook een goede zaak voor de ondernemers (de kapitalisten): werkloosheid drukt immers de lonen. De armoede van de massa's is een voorwaarde voor de rijkdom van enkelen, zoals Marx het uitdrukte. Bij Marx gaat het dan niet om vraag-aanbodproblemen, maar om de vraag wat de waarde bepaalt. Marxisten bepalen de waarde van producten op basis van de hoeveelheid arbeid die er aan besteed is. We spreken daarom van de arbeidswaardetheorie. Volgens de gevestigde economie is dat onzin en wordt de waarde bepaald door de verhouding van vraag en aanbod. Het kan best zijn dat de arbeid die in dit boek gestoken wordt niet terugbetaald wordt omdat er geen vraag naar dit werkstuk is. Het is dan volgens economen een noest stuk werk, maar toch met weinig waarde. Volgens Marxisten is het zeer waardevol omdat er veel arbeidstijd in gestoken is.

Tegelijkertijd is het kapitalisme ook een zeer *ondoelmatig* stelsel en slechts een tussenstadium in een natuurlijk maatschappelijk evolutieproces. Daarvoor zijn verschillende oorzaken aan te wijzen.

In de eerste plaats roept het systeem voortdurend crises in het leven. Tijdens deze crisis wordt een deel van het productieapparaat afgebouwd, vernietigd dus. Kapitaalverspilling kortom. Verder kan de voortdurende werkloosheid beschouwd worden als het braakliggen van een gedeelte van de productiefactor arbeid. Ook dat is een vorm van verspilling. Uiteindelijk zou het stelsel dan ook vanzelf ten ondergaan en vervangen worden door een stelsel waarin de arbeiders alle productiemiddelen in handen zouden krijgen. Het kapitalistische systeem leidt volgens Marx en Lenin tot scherpe maatschappelijke tegenstellingen en sociale conflicten (bijvoorbeeld stakingen), die de productie niet ten goede komen. Kortom, de decentraal georganiseerde kapitalistische productiewijze leidt tot een anarchie, waar het maatschappelijk belang niet mee gediend is.

In het Marxisme-Leninisme wordt het natuurlijke proces een handje geholpen door revoluties te initiëren. Daarna kan de staat, namens de werkende bevolking, de economie gaan organiseren. Daarmee zou worden voorkomen dat particulieren hun eigenbelang zouden kunnen najagen ten koste van het algemeen belang. Om controle over de economie te krijgen, ging de Russische staat ertoe over de productiemiddelen (grond en fabrieken), die vlak na de Russische revolutie voor een groot deel onder de boeren en de arbeiders verdeeld waren, te onteigenen. Vooral in de jaren dertig van de vorige eeuw onder Lenins opvolger Stalin ging deze gedwongen *collectivisatie* met veel geweld gepaard. Uiteindelijk resulteerden deze ontwikkelingen in het ontstaan van de *centraal geleide of planeconomie*: dat is een economische orde waarin de besluitvorming over het productieproces op centraal niveau plaatsvindt en het productieapparaat in handen van de staat is. In een planeconomie probeerde de centrale overheid via een centraal plan zowel de productie als de lonen en prijzen centraal te bepalen en te besturen. In Nederland heeft vlak na de Tweede Wereldoorlog heel even ook het idee bestaan om alles centraal te plannen. Vandaar dat we nog steeds een bureau hebben met de naam Centraal Planbureau (CPB). Van echte planning is het nooit gekomen. Het CPB maakt tegenwoordig alleen maar prognoses, analyses en beleidsvarianten, dat is alles.

De planeconomie is na de Tweede Wereldoorlog onder sterke Sovjet-invloed wel aan de overige Oost-Europese landen min of meer opgedrongen. Het stelsel werd daar dan ook geheel naar analogie van het Sovjet-model opgezet. Joegoslavië, Albanië en China ontwikkelden in dezelfde tijd een geheel eigen variant van de planeconomie. Cuba en Vietnam namen later het Sovjet-model min of meer over. Eind jaren tachtig, begin jaren negentig van de vorige eeuw is de planeconomie echter vrijwel overal ter ziele gegaan.

## Planeconomie

---

### Tussenvraag 1.5

Kun je stellen dat de planeconomie ter ziele is gegaan om dezelfde reden als waarvoor het toentertijd was 'opgericht'?

---

### 1.3 Einde van de planeconomieën

De planeconomieën zijn vooral ten ondergegaan door de steeds groter wordende economische problemen. In essentie ging het hierbij vooral om het *gebrek aan efficiëntie* en de grote mate van verspilling van grondstoffen, materialen en arbeidskracht. Zo leidden lage broodprijzen er niet alleen toe dat iedereen goedkoop gevoed werd, maar ook dat het brood gebruikt werd om de varkens te voeren. Collectieve verwarming impliceert dat wanneer het te warm in huis wordt men het raam open moet zetten in plaats van de verwarming lager, omdat dat niet kan. Collectiviteit betekent dus dat de individuele behoefte moeilijk kan worden bevredigd. De een vindt het te warm en zet het raam open, de ander vindt het te koud en probeert op een of andere slinkse wijze illegaal bij te stoken. Het uitschakelen van het marktmechanisme maakte het voor deze stelsels vooral moeilijk om een moderne, geavanceerde economie te worden, laat staan te besturen. Daar is zo'n economie te ingewikkeld voor. Vandaar dat de genoemde verschijnselen van verspilling naarmate de tijd vorderde steeds manifester begonnen te worden. Globaal kunnen voor het optreden van deze verschijnselen de volgende vier factoren aangewezen worden:

- 1 complexiteit van de plannen
- 2 gebrek aan informatie
- 3 motivatieproblemen
- 4 bureaucratische organisatiestructuur.

#### *Ad 1 Complexiteit van de plannen*

#### Complexiteit

Wat de *complexiteit* betreft: het bleek in de praktijk steeds moeilijker te worden op centraal niveau een plan te ontwerpen dat voldoende rekening hield met de steeds complexer wordende economische werkelijkheid. Men kon bijvoorbeeld onmogelijk alle producten in het plan opnemen. Van de twintig miljoen producten die er begin jaren tachtig van de vorige eeuw in de Sovjet-Unie gemaakt werden, kwamen er slechts circa twintigduizend in de plannen voor.

#### *Ad 2 Gebrek aan informatie*

#### Gebrek aan informatie

Bovendien beschikte men op centraal niveau vaak over onvoldoende *informatie* om goede en consistente plannen te kunnen maken. Soms werd deze informatie ook door bedrijven bewust achtergehouden omdat dat in hun voordeel was. Voorbeelden hiervan zijn het achterhouden van buffervoorraden en het niet doorgeven van productiviteitsverbeteringen (dat laatste kon immers leiden tot een verhoging van de productienormen).

#### *Ad 3 Motivatieproblemen*

Ook de *motivatie* vormde een groot probleem. Het is in een planeconomie vaak niet in het belang van de betrokkenen om een verhoging van de productie na te streven. Men wordt er vaak niet beter van maar loopt wel het risico met zwaardere eisen geconfronteerd te worden. Als men in een restaurant bijvoorbeeld goed zijn best doet, loopt men het risico meer klanten te krijgen (meer werk dus), zonder dat daar een hogere beloning tegenover staat.

#### *Ad 4 Bureaucratische organisatiestructuur*

Ten slotte zorgde het bureaucratische apparaat er vaak voor dat de besluitvorming traag verliep. Bij knelpunten kon men zich niet rechtstreeks tot bijvoorbeeld leveranciers wenden. Eerst moest het planbureau zijn fiat geven. Tegen die tijd was men vaak al weer maanden verder en had het werk soms al die tijd stilgelegen. De informatievoorziening verliep ook nooit horizontaal (rechtstreeks van bedrijf tot bedrijf), maar altijd via het planbureau.

Naast het gebrek aan efficiency vormde ook de *effectiviteit* een groot probleem. De geleverde producten voorzagen veelal niet in de behoeften van de consumenten. Die behoeften werden immers niet met behulp van marketingtechnieken of iets dergelijks vastgesteld, maar door de partij. Die bepaalde uiteindelijk de maatschappelijke prioriteiten en daarmee de productiedoelen.

---

### **Tussenvraag 1.6**

Geef een duidelijke definitie van efficiency en effectiviteit.

---

**Glasnost**  
**Perestrojka**

Na 1985 ging in de Sovjet-Unie definitief het roer om. Toen kwam secretaris-generaal Gorbatsjov aan de macht. Hij lanceerde vergaande plannen die moesten leiden tot ingrijpende hervormingen zonder overigens het bestaande systeem van de planeconomie geheel over boord te zetten. Gorbatsjov was een echte communist maar met oog voor de grote problemen waarin de Sovjet-Unie verkeerde. *Glasnost* (openheid, dat wil zeggen meer democratisering) en *perestrojka* (herstructurering) waren de sleutelwoorden om de economie te redden.

**GOS**

Toen eenmaal de geest uit de fles was, bleken de veranderingen niet meer te stuiten. In 1989 vonden overal in Oost- en Midden-Europa totale omwentelingen plaats, waarbij de communistische regimes omvergoorpen werden (behalve in de Sovjet-Unie). In al deze landen (Polen, Tsjecho-Slowakije, Hongarije, Roemenië, Bulgarije en Oost-Duitsland) werd besloten de planeconomie door een markteconomie te vervangen. Oost-Duitsland werd in 1990 met de Bondsrepubliek (West-Duitsland) herenigd. In de Sovjet-Unie werd na een conservatieve tegencoup in 1991 ook de planeconomie geheel afgezworen; bovendien werd het land eind 1991 opgedeeld in een vijftiental onafhankelijke republieken, waarvan de meeste zich verenigden in het *Gemenebest van Onafhankelijke Staten (GOS)*; in het Engels CIS (Commonwealth of Independent States) genoemd. De nieuwe staat Rusland (vroeger de Russische Federatie) is hiervan veruit de belangrijkste. De transformatie van een planeconomie in een markteconomie bleek overigens geen eenvoudige zaak te zijn. Deze omschakeling is nog in volle gang en duurt veel langer dan aanvankelijk gedacht werd.

Het grote probleem is dat veel veranderingen (eigendomsrechten, inflatiebestrijding, handhaving van een beetje een stabiele wisselkoers) onlosmakelijk met elkaar verbonden zijn en dus gelijktijdig ingevoerd dienen te worden. Het liberaliseren van de prijzen zonder privatisering en afbraak van de staatsmonopolies bijvoorbeeld bleek in de praktijk

vaak alleen maar tot enorme prijsverhogingen en niet tot de uitbreiding van de productie te leiden, zoals in Rusland het geval was. Bovendien bracht de overgang naar een markteconomie doorgaans ook grote sociale problemen met zich mee. Veel (voormalige) staatsbedrijven bleken niet in staat concurrerend te werken en konden zonder staatssteun niet overeind blijven. Faillissementen, massale werkloosheid en sociale onrust waren het gevolg. Vooral mensen met een pensioen hebben sterk te leiden onder een forse inflatie. Bij dat soort mensen, die sterk zijn aangewezen op een vaste uitkering, komt een instabiele economie met een hoge inflatie altijd hard aan. Die negatieve gevolgen van de overgang werden nog in aanzienlijke mate versterkt doordat de landen plotseling geheel opengesteld werden aan de buitenlandse concurrentie. In sommige landen heeft dat ertoe geleid dat de voormalige communisten bij de nu democratische verkiezingen weer aanzienlijk stemmen trekken. De onvrede is derhalve een factor die de politieke instabiliteit bevordert.

De resultaten van landen waar met een zeer abrupte overgang geëxperimenteerd is (de zogenaamde *shocktherapie*) waren aanvankelijk dan ook niet erg bemoedigend te noemen. Rusland, Polen en Oost-Duitsland (de voormalige DDR) zijn hier de meest uitgesproken voorbeelden van. Het geleidelijke model van Hongarije, dat meer dan twintig jaar geleden reeds met hervormingen is begonnen, kent evenwel ook zo zijn problemen. Toch lijkt in Midden- en Oost-Europa een macro-economisch herstel te gloren na jaren van problemen. Na het diepe dal in het begin van de jaren negentig van de vorige eeuw, waarin de economisch achteruitgang in de GOS-landen gedurende een aantal jaren zelfs in de dubbele cijfers belandde, is het herstel vanaf 1999 sterk ingezet. De gemiddelde groeipercentages liggen al sinds die tijd boven de 5, met een uitschieter voor het jaar 2000 van zelfs 9.

In de Visegradlanden (Tsjechië, Slowakije, Hongarije en Polen) groeit de economie al sinds 1994 gemiddeld met zo'n 3 à 4% per jaar. Voor landen als Roemenië en Bulgarije heeft het herstel later ingezet, maar ligt het sinds 2000 inmiddels boven de 5%. Al met al blijken de groeipercentages van de voormalige Oostbloklanden inmiddels duidelijk boven die van de EU-landen te liggen. Zie tabel 1.1.

Een groot probleem was aanvankelijk de torenhoge inflatie, vooral in Rusland en andere staten van de voormalige Sovjet-Unie. In 1992 – het jaar waarin de prijzen in Rusland werden geliberaliseerd – bedroeg deze aldaar aanvankelijk 100% per maand. Ook in de jaren daarna bleef deze inflatie fors oplopen. Pas na de appreciatie van de roebel ten opzichte van de dollar en na het akkoord met het IMF is de roebel in wat rustiger vaarwater gekomen en is de inflatie aan het teruglopen. Tegelijkertijd daalden in alle landen in transitie het nationale inkomen ten opzichte van 1989: het jaar dat de omwenteling begon. In sommige landen is deze nationale verarming dramatisch geweest. In Armenië en Moldavië is het nationaal inkomen met 70% gedaald. In Rusland was de daling op het dieptepunt gecumuleerd 45%. In de andere Oost-Europese landen was de daling minder dramatisch. In Polen viel de nationale welvaart wel terug, maar na het dieptepunt in 1991, wist deze economie zich snel te herstellen. Aldaar ligt het nationale inkomen nu ongeveer 20% boven het niveau van voor de omwenteling. In Rusland is in 1997 voor het eerst sinds 1989 het BBP niet verder gedaald. Gelukkig

Tabel 1.1 **BBP volumegroei en inflatie (1990-2002) (in % per jaar) in de transitielanden vergeleken met EU-15**

Jaar	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Groei														
Centraal en Oost-Europa	-6,7	-10,8	-3,8	0,4	3,9	5,5	4,0	2,5	2,5	2,3	3,9	3,1	3,0	3,4
GOS	-3,7	-5,9	-14,1	-9,3	-13,8	-5,5	-3,5	1,4	-3,2	5,2	9,1	6,4	4,9	5,8
EU-15	3,0	1,6	1,5	-1,5	2,4	2,2	1,4	2,3	2,9	2,8	3,5	1,5	0,9	0,5
Inflatie														
Centraal en Oost-Europa	156	133	476	232	56	25	23	42	17	11	13	10	6	4
GOS	105	115	729	1065	1312	235	56	19	25	71	26	20	14	13
Eu-15	4,8	5,8	4,7	4,1	3,3	2,7	2,2	1,6	1,1	1,1	2,1	2,4	2,3	2,0

Bron: *World Economic Outlook*, 2003, Statistical Appendix, tables 2, 7, 8

zijn het eind van de 20<sup>e</sup> en de eerste jaren van de 21<sup>e</sup> eeuw met positieve groeicijfers begonnen. Momenteel ligt het BBP in Rusland op ongeveer 90% van het niveau in de periode Gorbatsjov.

In veel transitielanden verloopt de privatisering moeizaam. Vooral in Polen en Hongarije is het beleid op dit punt zeer wispelturig. In Tsjechië is de privatisering het verst gevorderd. In Bulgarije en Roemenië verloopt het proces met vallen en opstaan. Het probleem is steeds de vraag wat precies de taken en verantwoordelijkheden van overheden moeten zijn in het begeleiden van het transformatieproces. Een geleidelijke afbouw van de ondersteuning en bescherming van het bedrijfsleven en een actieve industriepolitiek zijn in dit proces misschien tijdelijk nodig. Een totale terugtrekking van de staat van het economische toneel heeft vooral op korte termijn risico's. Wat dat betreft waren de recepten van de wereldbank aan het begin van de jaren negentig van de vorige eeuw wat al te simplistisch. Toch lijkt het er anno 2004 op dat de transitielanden definitief de weg naar boven gevonden hebben en de kloof met de ontwikkelde markteconomieën aan het verkleinen zijn. Dit proces zal door de aansluiting van Polen, Hongarije, Tsjechië, Slovenië, en de Baltische staten in mei 2004 bij de EU waarschijnlijk nog aanzienlijk versterkt worden.

### Tussenvraag 1.7

- Geef een voorbeeld van minstens twee maatregelen voor het realiseren van de transformatie naar een markteconomie, die niet zonder elkaar genomen kunnen worden.
- Geef ook een voorbeeld van een maatregel die wel onafhankelijk van andere genomen kan worden.

## 1.4 Globalisering

De omschakeling van de voormalige centraal geleide economieën naar vrijemarkteconomieën is een van de kenmerken van de globalisering van de wereldeconomie. Daarmee wordt bedoeld dat de wereld na de val van de muur een aantal kenmerken heeft gekregen die zich daarvoor op kleinere schaal al wel enigszins voordeden, maar die zich in de jaren negentig van de vorige eeuw in sneltreinvaart hebben voortgezet. Onder meer omdat de landen van het voormalige Oostblok zich in zeer korte tijd hebben omgevormd van zeer autoritair bestuurde economieën naar geliberaliseerde markten, heeft dat een schok in de wereld teweeggebracht die zijn gelijke in de historie niet kent. Tegelijkertijd zien we dat de versmelting van de landen van de Europese Unie veel sneller plaatsvond dan velen voor mogelijk hadden gehouden.

*Globalisering*



De belangrijkste zes kenmerken van globalisering (sommigen spreken van internationalisering; anderen hebben het over mondialisering) zijn:

- 1 Het eerste kenmerk is dus dat veel landen die tot voor kort niet tot de vrijemarkteconomieën behoorden hun economieën liberaliseren, emanciperen en democratiseren. Het gaat hier, naast de reeds genoemde centraal geleide economieën, ook om landen als Zuid-Afrika, India, Mexico en opkomende Aziatische tijgers, zoals Zuid-Korea, Singapore en China.
- 2 Door de ontwikkeling van de telecommunicatie, de ICT en de opkomst van internet zijn de communicatiemogelijkheden mondiaal gezien sterk verbeterd en aanzienlijk in prijs gedaald. Dat maakt het mogelijk om beter en sneller te communiceren, om werkzaamheden die niet sterk afhankelijk zijn van fysieke aanwezigheid meer en meer op te splitsen en over te gaan naar een 24-uurs economie. De afstand is niet langer een belemmering voor samenwerking tussen bedrijven in India, Spanje en Nederland.

- 3 Door technologische ontwikkelingen is het veel makkelijker geworden om zaken die vroeger zeer immobiel waren te verplaatsen. Het is veel eenvoudiger geworden om een fabriek in zijn geheel af te breken en elders opnieuw op te starten. Het is door technologische ontwikkelingen veel makkelijker om kleine, meer op de klant gerichte producten te maken en niches in markten aan te boren. Ook maakt de technologie het mogelijk om internationaal te concurreren op markten en met producten waar dat vroeger niet mogelijk was (denk aan de telefoon, de energiesector en de concurrentie tussen de satelliettelevisie en de kabel) of onwenselijk (onderwijs).
- 4 Doordat de belemmeringen op het kapitaalverkeer steeds meer worden afgebouwd, is er een mondiale kapitaalmarkt ontstaan, waardoor investeerders steeds meer op zoek gaan naar de vestigingsplaats met de beste voorwaarden en het hoogste rendement.
- 5 De invoering van de EMU en de euro hebben de concurrentie op basis van aanpassingen in wisselkoersen tussen veel landen uitgebannen. Dat betekent in de praktijk dat deze landen sterk moeten concurreren met hun vestigingsvoorwaarden, met loonkosten, met economische stabiliteit en een geloofwaardig overheidsbeleid. Met andere woorden, overheden moeten vooral gaan letten op variabelen die van invloed zijn op het investerings- en vestigingsklimaat. Vroeger was het bijvoorbeeld mogelijk om via een wisselkoersaanpassing het falen van de binnenlandse politiek af te wentelen op het buitenland. Nu kan dat in de landen die deelnemen aan de euro niet langer. Dat betekent dus automatisch dat alle aan de euro deelnemende landen meer met elkaars gedrag rekening moeten houden en dat ze daardoor afhankelijk van elkaar zijn geworden.
- 6 Steeds meer problemen zijn grensoverschrijdend geworden. Zo zijn milieuproblemen niet meer lokaal op te lossen. Ook terrorismebestrijding en het beheersen van de problemen met asielzoekers vragen om een internationale aanpak.

Dit alles heeft ertoe geleid dat de wereld een 'global village' geworden is. Het is van belang om goed in de gaten te houden dat globalisering veel verder gaat dan dat landen met elkaar handelen en dat economieën vrijhandel toestaan. Immers, internationale handel bestaat al veel langer, evenals directe investeringen in elkaars landen. Het begrip 'global village' stamt al uit de jaren zestig van de vorige eeuw en stond toentertijd vooral voor het fenomeen dat iedereen Coca-Cola wil drinken, McDonald's wil eten en naar een concert van The Rolling Stones wil gaan. Het had in eerste instantie vooral te maken met een integratie van cultuur, consumentengedrag en smaak.

Globalisering impliceert evenwel momenteel dat het er vooral ook om gaat dat kapitaalverschaffers en bedrijven vrijheden hebben verworven die dusdanig zijn dat de wereldeconomie zeer complex en zeer verweven is geworden. Bestond een Nederlandse fiets vroeger nog maar voor 10% uit onderdelen die uit Azië afkomstig waren, in 1994 was dat al opgelopen naar 45%. Momenteel is dat meer dan 50%. Sommige fiet-senfabrieken zijn zelfs vertrokken.

Van een Pontiac die in de VS wordt verkocht, blijft nog geen 40% van de uitgaven in de VS. Bijna een even groot gedeelte gaat naar Zuid-



Korea (vooral eenvoudige assemblage) en 20% gaat naar Japan (geavanceerde onderdelen).

Door deze verwevenheid van de productieprocessen en omdat investeerders snel hun kapitaal kunnen weghalen uit landen die hen niet bevallen, zijn economieën veel gevoeliger geworden voor de hoogte van het rendement op geïnvesteerd vermogen. Aldus wordt het voor landen steeds moeilijker om een 'eigen' onafhankelijke politiek te voeren. Immers, wijkt een land te veel af van andere landen, bijvoorbeeld door hoge belastingen, een afwijkende wetgeving op het gebied van arbeidsrecht of door een andere rol van een ondernemingsraad, dan dreigen investeerders al snel weg te blijven. Door de toegenomen druk van de aandeelhouders zien we derhalve, mede onder invloed van de globalisering, een neiging het kortetermijnrendement van de bedrijven een hogere prioriteit te geven dan vroeger. Dat leidt ertoe dat niet langer de *absolute winstgevendheid* dominant wordt, maar de *relatieve*. Om als land voor investeerders aantrekkelijk te blijven, zul je daarom als overheid een prettig investeringsklimaat moeten creëren en bijvoorbeeld moeten laten zien dat je een goed opgeleide beroepsbevolking aan te bieden hebt of een perfecte kennisinfrastructuur. Dat betekent dat de *beleidsconcurrentie* tussen overheden steeds belangrijker wordt. Tegelijkertijd perkt het de bewegingsruimte van nationale overheden sterk in.

---

### Tussenvraag 1.8

Wat wordt er verstaan onder absolute en relatieve winstgevendheid?

---

*Antiglobalisten protesteren tegen globalisering*



Globalisering betekent in de praktijk dat een economie niet op de lauweren kan gaan rusten. Het succes van vandaag zegt veel minder over het succes van morgen dan vroeger. Investeerders kunnen zo wegtrekken; bedrijven kunnen gemakkelijk besluiten om hun onderzoekslabo-

ratoria over te brengen naar Taiwan of om de productie naar elders te verplaatsen.

Toch lijkt het in de praktijk iets minder vaart te lopen dan werd gedacht aan het eind van de jaren negentig van de vorige eeuw. Vooral tijdens de Azië-crisis van 1997-1999 bleek dat bijvoorbeeld de VS en Europa veel minder last hadden van de problemen in Japan c.s. dan bijvoorbeeld Australië en Brazilië. Vandaar dat er momenteel meer gesproken wordt over *regionalisering*. Regio's zijn sterk met elkaar in concurrentie; de wereld als geheel iets minder.

Toch moet men globalisering als een nieuwe fase in de ontwikkeling van de westerse samenleving zien. Daniel Bell, socioloog aan de Harvard Universiteit en futuroloog, introduceerde de term *postindustriële samenleving*. Industrie is niet langer de drijvende kracht: juist de informatietechnologie en de diensten zijn steeds belangrijker aan het worden in de nieuwe wereldorde. Globalisering is dan het logische gevolg van de mondiale integratie en een nieuw stadium in de ontwikkeling van de economische institutionele omgeving.

## Kernbegrippenlijst

<b>Centraal geleide economie</b>	Economisch stelsel waarin de belangrijkste beslissingen over productie, consumptie en investeringen op centraal niveau genomen worden en waarin het productieapparaat in handen is van de staat.
<b>Economisch stelsel of orde</b>	De manier waarop de economie, ofwel het proces van productie en consumptie, georganiseerd is.
<b>Externe effecten</b>	Effecten van productie of consumptie, die niet in een (markt)prijs tot uitdrukking komen.
<b>Gemengde markteconomie</b>	Economisch stelsel waarin de coördinatie van de economische activiteiten in principe via de markt plaatsvindt, maar waarin de overheid op vele terreinen van het economisch leven ingrijpt. De productiemiddelen zijn grotendeels in particuliere handen.
<b>Gilden</b>	Verenigingen van ambachtslieden, die in de Middeleeuwen de productie, de inkomens en het sociale leven van de aangesloten leden regelden.
<b>Globalisering</b>	Het verschijnsel dat economieën steeds meer verweven worden en integreren door ontwikkeling van ICT en liberalisering.
<b>Laissez faire</b>	Principe waarbij de economie overgelaten wordt aan het vrije spel van de maatschappelijke krachten.
<b>Maatschappelijk stelsel</b>	Wordt veelal als synoniem gebruikt voor economisch stelsel.
<b>Mercantilisme</b>	Systeem waarin de nationale overheden de eigen industrie trachten te beschermen met behulp van subsidies, protectionisme en andere wettelijke maatregelen.
<b>Nachtwakersstaat</b>	Staat die vrijwel uitsluitend tot taak heeft de rechtsorde en de veiligheid te bewaken.
<b>Transitielanden</b>	Vormalige Oostbloklanden die omgevormd worden tot vrijmarktconomieën.
<b>Verzorgingsstaat</b>	Gemengde markteconomie met een uitgebreid, door de overheid georganiseerd stelsel van sociale zekerheid.
<b>Vrijmarktconomie</b>	Economisch stelsel waarin de coördinatie van de economische activiteiten plaatsvindt via de markt en de productiemiddelen in particuliere handen zijn.

## Meerkeuzevragen

- 1.1 Onder een economisch stelsel wordt verstaan
- a de manier waarop de coördinatie van het productieproces geregeld is.
  - b de wijze waarop de eigendomsverhoudingen in een land geregeld zijn.
  - c de manier waarop de economie georganiseerd is.
  - d de wijze waarop de eigendomsverhoudingen en de coördinatie van het productieproces geregeld zijn.
- 1.2 In een gemengdemarkteconomie
- a zijn de productiemiddelen geheel in particuliere handen.
  - b wordt de overheid democratisch gekozen.
  - c bestaat een uitgebreid door de overheid georganiseerd stelsel van sociale zekerheid.
  - d grijpt de overheid in op vele terreinen van het economisch leven.
- 1.3 In een vrijemarkteconomie
- a heeft de overheid geen enkele taak die van belang is voor het economisch proces.
  - b bestaat altijd een volmaakte concurrentie.
  - c vindt coördinatie van de economische activiteiten plaats via de markt.
  - d worden alle voor de samenleving noodzakelijke goederen automatisch via de markt voortgebracht.
- 1.4 Marx heeft een aantal punten van kritiek op het kapitalisme. Een van de volgende behoort daar niet toe. Welke? Het kapitalisme is
- a onrechtvaardig omdat de verschillen tussen de lonen veel te groot zijn.
  - b onrechtvaardig omdat de armoede van de massa's voorwaarde is voor de rijkdom van enkelen.
  - c verspillend omdat in tijden van crisis kapitaalvernietiging optreedt.
  - d onrechtvaardig en verspillend omdat werkloosheid een normaal verschijnsel is in dat stelsel.
- 1.5 In een centraal geleide economie
- a maken de bedrijven geen winst.
  - b komt geen officiële werkloosheid voor.
  - c verdient iedereen evenveel.
  - d is verspilling van productiemiddelen minimaal.
- 1.6 De centraal geleide economie is vrijwel overal van het toneel verdwenen omdat dit stelsel
- a tot een te grote politieke onvrijheid leidde.
  - b naarmate de economie ingewikkelder werd tot meer verspilling en inefficiëntie leidde.
  - c geleidelijk evolueerde naar een markteconomie.
  - d op den duur leidde tot stagnatie van de groei, tot milieuvervuiling en tot werkloosheid.

- 1.7 Stelling I Het overschrijden van het budget voor de HSL (hogesnelheidslijn) is een vorm van inefficiënt overheidsbeleid.  
Stelling II Het behalen van de overeengekomen datum waarbinnen de HSL moet zijn voltooid, is een vorm van efficiënt overheidsbeleid.

Welke van de twee stellingen is juist/onjuist?

- a Beide stellingen zijn juist.
  - b Stelling I is juist, II is onjuist.
  - c Stelling I is onjuist, II is juist.
  - d Beide stellingen zijn onjuist.
- 1.8 Welk alternatief is *onjuist*? De overheid grijpt in het allocatieproces in wanneer
- a de burger met onevenredig hoge kosten geconfronteerd wordt.
  - b uit paternalistische overwegingen.
  - c er onverzekerbare risico's bestaan.
  - d er te veel collectieve goederen ontstaan.
- 1.9 Externe effecten
- a zijn altijd negatief.
  - b zijn altijd positief.
  - c frustreren het prijsmechanisme.
  - d worden doorberekend in de prijzen.

### Vragen en opdrachten

- 1.10 Kun je stellen dat de huidige, steeds verdergaande integratie van de EU-lidstaten leidt tot een terugkeer naar een wat centraal (door Brussel) geleide economie? Motiveer uw antwoord.
- 1.11 De transformatie van planeconomie naar vrijemarkteconomie is in het voormalige Oostblok deels geleidelijk verlopen maar deels ook via de 'shocktherapie'. Geef een oordeel over de beide transformatiemethodes en de mate van succes in de huidige Oost-Europese economie.
- 1.12 Wordt de rol van de overheid door de toenemende globalisering belangrijker of kalft die juist af?
- 1.13 Ook de rol van de overheid in het hoger onderwijs is in ontwikkeling. Onderzoek wat die rol precies inhoudt en welke partijen erbij betrokken zijn. Geef bovendien aan hoe die overheidsrol zich mogelijk gaat ontwikkelen in de toekomst.