

Overheids financiën

prof. dr. C.A. de Kam, prof. em. dr. L. Koopmans, dr. A.H.E.M. Wellink



Noordhoff Uitgevers



Veertiende druk

Overheidsfinanciën

Overheidsfinanciën

Prof. dr. C.A. de Kam

Prof. em. dr. L. Koopmans

Dr. A.H.E.M. Wellink

Veertiende druk

Noordhoff Uitgevers/Groningen

Ontwerp omslag: G2K, Groningen/Amsterdam

Omslagillustratie: Karel Tomeï, Eindhoven

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

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



0 / 15

© 2015 Noordhoff Uitgevers bv Groningen, The Netherlands

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

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

ISBN (ebook) 978-90-01-85600-7

ISBN 978-90-01-83020-5

NUR 781

Woord vooraf

De tekst van deze veertiende druk van *Overheidsfinanciën* is op 1 december 2014 ingeleverd bij de uitgever. Cijfers over de Nederlandse economie en de financiën van de overheid zijn ontleend aan de rijksbegroting voor 2015 en de *Macro Economische Verkenning 2015* van het Centraal Planbureau. De cijfers veranderen voortdurend, vooral bij onvoorziene economische en politieke ontwikkelingen, zoals de val van een zittend kabinet. De meest recente informatie over de stand van de economie en de overheidsfinanciën is te vinden op twee websites: rijksbegroting.nl en cpb.nl.

In 2014 zijn de nationale rekeningen herzien. Het Centraal Bureau voor de Statistiek heeft de cijfers voor het verleden aangepast vanaf 1995. De cijfers voor eerdere jaren zijn niet gereviseerd. In cijferreeksen die beginnen vóór 1995 zit dus een breuk. In dit boek ligt de reeksbreuk bij 2001, omdat de gebruikte cijfers in het algemeen zijn ontleend aan ramingen uit de rijksbegroting voor 2015, of zijn gebaseerd op data van het Centraal Planbureau (stand september 2014).

Cijfers over de uitgaven en de inkomsten van de Europese Unie komen uit de EU-begroting voor 2015. Meer recente cijfers zijn te vinden op de site: europa.eu.

Tenzij anders staat aangegeven, is de weergave van wettelijke regelingen naar de situatie per 1 januari 2015. Latere wetwijzigingen zijn te raadplegen via twee websites: overheid.nl en rijksoverheid.nl.

Nog andere nuttige websites zijn vermeld aan het eind van elk hoofdstuk.

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

Bij de voorbereiding van deze veertiende druk heb ik buitengewoon veel hulp gekregen van Jan Donders. Ik wil hem bedanken voor zijn vele substantiële bijdragen. Verder ben ik grote dank verschuldigd aan medewerkers van enkele ministeries, het Centraal Planbureau en het Sociaal en Cultureel

Planbureau, die bereid waren cijfers te leveren en commentaar te geven op delen van de tekst. Marianne van Kuiken (secretariaat Faculteit Economie en Bedrijfskunde, Rijksuniversiteit Groningen) verleende onmisbare assistentie in de productiefase van de teksten. Anita Bartstra was mijn steunpilaar op de uitgeverij.

Groningen, 1 december 2014

C.A. de Kam

Inhoud

- 1 Overheidsfinanciën 9**
 - 1.1 Overheidsfinanciën: een vak apart 10
 - 1.2 Overheid en collectieve sector 11
 - 1.3 Overheidsingrijpen: drie functies 13
 - 1.4 Meer over de allocatiefunctie 16
 - 1.5 Paternalisme 23
 - 1.6 Tekortkomingen van overheidsingrijpen 24
 - 1.7 Grenzen aan de overheidsmacht 26
 - [Websites 27](#)
 - [Samenvatting 27](#)
 - [Vragen 28](#)

- 2 Collectieve sector 29**
 - 2.1 Omvang 30
 - 2.2 Uitgaven: groei en krimp 37
 - 2.3 Inkomsten 41
 - [Websites 43](#)
 - [Samenvatting 43](#)
 - [Vragen 44](#)

- 3 Begrotingssaldo en overheidsschuld 45**
 - 3.1 Begrotingssaldo 46
 - 3.2 Gewenste omvang begrotingssaldo 50
 - 3.3 Overheidsschuld 55
 - 3.4 Vergrijzing en overheidsfinanciën 59
 - [Websites 62](#)
 - [Samenvatting 62](#)
 - [Vragen 63](#)

- 4 Politieke besluitvorming 65**
 - 4.1 Budgetmechanisme 66
 - 4.2 Parlement 71
 - 4.3 De rol van de minister van Financiën in het kabinet 74
 - 4.4 Ambtenaren 75
 - 4.5 Verkiezingsprogramma's in kaart 77
 - [Websites 81](#)
 - [Samenvatting 81](#)
 - [Vragen 82](#)

- 5 Naar rationelere besluitvorming 83**
 - 5.1 Begrotingsafspraken 84
 - 5.2 Analyse en evaluatie van beleid 85
 - 5.3 Profijtgedachte 89
 - 5.4 Verzelfstandiging en privatisering van overheidstaken 90
 - 5.5 Vraagfinanciering 96
 - 5.6 Deregulering en vermindering van administratieve lasten 97
 - Websites 98
 - Samenvatting 98
 - Vragen 99

- 6 De begroting 101**
 - 6.1 Functies van de begroting 102
 - 6.2 Overheidsprestaties meten en vergelijken 105
 - 6.3 Begrotingsstelsels 108
 - 6.4 Begrotingsproces 111
 - 6.5 Meerjarenramingen 115
 - 6.6 Overheidsuitgaven 116
 - Websites 119
 - Samenvatting 119
 - Vragen 120

- 7 Normen voor de overheidsfinanciën 121**
 - 7.1 De noodzaak van normen 122
 - 7.2 Normen in de Europese muntunie 123
 - 7.3 Normen voor het begrotingssaldo 125
 - 7.4 Normen voor de uitgaven 130
 - 7.5 Normen voor de inkomsten 132
 - 7.6 Trendmatig begrotingsbeleid 136
 - Websites 139
 - Samenvatting 139
 - Vragen 140

- 8 Sociale zekerheid 141**
 - 8.1 Motieven voor overheidsingrijpen 142
 - 8.2 Inkomensregelingen 146
 - 8.3 Prijs- en volumebeleid 152
 - 8.4 Economische gevolgen 156
 - 8.5 Uitgavenbeheersing versus lastenverzwaren 158
 - 8.6 Aanvullende pensioenen 160
 - 8.7 Omslag of kapitaaldekking? 164
 - Websites 166
 - Samenvatting 167
 - Vragen 168

- 9 Gezondheidszorg 169**
 - 9.1 Motieven voor overheidsingrijpen 170
 - 9.2 Zorg: sector en uitgaven 174
 - 9.3 Stelsel en financiering 177

- 9.4 Overheidsbeleid 183
- 9.5 Instrumenten voor beheersing van de collectief gefinancierde zorguitgaven 184
 - Websites 188
 - Samenvatting 188
 - Vragen 189

- 10 Belastingstelsel 191**
 - 10.1 Financiering van de overheidsuitgaven 192
 - 10.2 Belastingbegrip 193
 - 10.3 Totaalbeeld 194
 - 10.4 Inkomstenbelasting 196
 - 10.5 Vennootschapsbelasting 202
 - 10.6 Kostprijsverhogende belastingen 206
 - 10.7 Premies voor de sociale verzekeringen 208
 - 10.8 Belastingen van decentrale overheden 209
 - Websites 212
 - Samenvatting 213
 - Vragen 214

- 11 Belastingbeleid 215**
 - 11.1 Belastingstelsels: internationale vergelijking 216
 - 11.2 Belastingbeginselen 223
 - 11.3 Belastingen als beleidsinstrument 226
 - 11.4 Economische gevolgen 230
 - 11.5 Belastingconcurrentie 235
 - Websites 238
 - Samenvatting 238
 - Vragen 240

- 12 Verdelingsfunctie 241**
 - 12.1 Inkomen 242
 - 12.2 Inkomensongelijkheid 244
 - 12.3 Resultaten van het inkomensbeleid 250
 - 12.4 Armoede 251
 - 12.5 Herverdeling tussen generaties 252
 - 12.6 Koopkrachtgevolgen van overheidsbeleid 256
 - 12.7 Valkuilen van de verzorgingsstaat 259
 - 12.8 Vermogensongelijkheid 261
 - Websites 263
 - Samenvatting 263
 - Vragen 264

- 13 Decentrale overheden 265**
 - 13.1 Taakverdeling tussen bestuurslagen 266
 - 13.2 Centralisatie en decentralisatie van taken 269
 - 13.3 Uitgaven en inkomsten 274
 - 13.4 De algemene uitkering 276
 - 13.5 Specifieke uitkeringen 278
 - 13.6 EMU-saldo 279
 - Websites 281
 - Samenvatting 281
 - Vragen 282



14	Europese Unie	283
14.1	Doelstellingen en instrumenten	284
14.2	Instellingen en begroting	287
14.3	Economische en Monetaire Unie	292
14.4	Het beleid van de Europese Centrale Bank	295
14.5	De kredietcrisis	299
14.6	De eurocrisis	304
14.7	Langdurige stagnatie?	307
	Websites	309
	Samenvatting	309
	Vragen	311
	Over de auteurs	312
	Register	313

1

Overheidsfinanciën

- 1.1 Overheidsfinanciën: een vak apart**
 - 1.2 Overheid en collectieve sector**
 - 1.3 Overheidsingrijpen: drie functies**
 - 1.4 Meer over de allocatiefunctie**
 - 1.5 Paternalisme**
 - 1.6 Tekortkomingen van overheidsingrijpen**
 - 1.7 Grenzen aan de overheidsmacht**
- Samenvatting**

Dit hoofdstuk biedt een eerste kennismaking met het vak overheidsfinanciën. Het legt uit waarom de overheid zich zo intensief met de gang van zaken in de economie bemoeit. In een democratie willen gekozen volksvertegenwoordigers bepaalde tekortkomingen van het prijsmechanisme – de werking van vraag en aanbod op markten – corrigeren. Onvrede met de zeer ongelijke inkomensverdeling, die ontstaat wanneer louter het prijsmechanisme regeert, vormt een ander motief voor overheidsingrijpen. Niet alleen het prijsmechanisme kent tekortkomingen, ook overheidsingrijpen kan falen.

Twee soorten koopkracht

In Nederland betalen studenten in het studiejaar 2014-2015 een uniform collegegeld van €1.906. Hun studie kost meer, soms veel meer. Wie hebben gekozen voor rechten of economie, betalen in verhouding zelf een fors deel van de kosten van hun opleiding aan de universiteit of hogeschool. Studenten die later arts willen worden, betalen in verhouding tot de veel hogere kosten van hun opleiding een schijntje. Gemiddeld past de overheid €6.000 per student bij. Mede door de grotendeels collectieve financiering van het hoger onderwijs ligt het peil van belastingen en sociale premies in ons land rond de 38% van het bruto binnenlands product (bbp). In de Verenigde Staten (VS) legt de overheid via belastingen en premies beslag op ongeveer een kwart van het bbp. Na belastingheffing kunnen Amerikanen dus een groter deel van hun inkomen vrij besteden. De andere kant van de medaille is dat studenten (of hun ouders) in de VS een veel hoger collegegeld verschuldigd zijn. Om hun begroting sluitend te maken, zien onderwijsinstellingen – bij minder geld van de overheid – zich wel gedwongen hogere eigen betalingen van studenten en hun ouders te vragen. In de VS bedraagt het collegegeld van particuliere topuniversiteiten \$40.000 of meer. De uiteenlopende mate waarin landen onderwijs en gezondheidszorg collectief financieren, verklaart een deel van de verschillen in de belastingdruk. De Amerikaanse doorsnee-werknemer – Joe Sixpack – houdt van zijn salaris netto meer over om zelf te besteden dan zijn Nederlandse collega Jan Modaal. Joe is echter veel meer kwijt aan eigen betalingen voor essentiële voorzieningen, die in Nederland collectief worden gefinancierd. Niet alleen netto inkomen (na belastingheffing) geeft dus koopkracht. Ook door de overheid beneden de kostprijs ter beschikking gestelde goederen, zoals hoger onderwijs, en de sociale uitkeringen vergroten de koopkracht van gezinnen. In een democratie beslissen gekozen politici over de verhouding tussen particuliere koopkracht en collectief verschaft koopkracht.

1.1 Overheidsfinanciën: een vak apart

De overheid bemoeit zich intensief met de economie en met het leven van de burgers. Regering en parlement stellen regels vast om de samenleving te ordenen. Een voorbeeld zijn belastingwetten. Die verplichten gezinnen en bedrijven een deel van hun inkomen en winst aan de fiscus af te dragen. Met de ontvangen belasting financiert de overheid een groot deel van haar uitgaven. De geschiedenis leert dat overheden vaak meer uitgeven dan zij via belastingheffing binnenkrijgen. De tekorten die hierdoor ontstaan worden gedekt door geld te lenen, dus door een beroep te doen op de besparingen van gezinnen, bedrijven of buitenlandse beleggers.

In Nederland bedragen de uitgaven van de overheid ongeveer de helft van het bruto binnenlands product – het bbp, de omvang van de economie. Via haar uitgaven, de belastingheffing en door regels te stellen oefent de overheid grote invloed uit op de samenstelling van de nationale productie en op de verdeling van het nationale inkomen. Dit verklaart dat de overheidsfinanciën binnen de economische wetenschap afzonderlijk aandacht krijgen.

Bij het vak openbare financiën draait het om de uitgaven, de inkomsten en de schuldpolitiek van de overheid. Wat voor gevolgen hebben die voor de economie? Welke doelstellingen hebben overheidsinstanties voor ogen? Hoe kunnen gestelde doelen het meest effectief worden bereikt? Daarnaast worden besluitvormingsprocessen zelf bestudeerd. Wie formuleren voorstellen

voor het overheidsbeleid, hoe komen beslissingen binnen de overheidsorganisatie tot stand, met welke waarborgen is het besluitvormingsproces omgeven?

1.2 Overheid en collectieve sector

De overheidsorganisatie is in Nederland opgebouwd uit verschillende bestuurslagen. Nationaal gezien vormt de centrale overheid (ook het Rijk genoemd) de hoogste bestuurslaag. Kort gezegd zijn dit de ministeries in Den Haag en hun uitvoeringsorganen. Het grondgebied van Nederland is ingedeeld in twaalf provincies en verkaveld over bijna vierhonderd gemeenten. Provincies en gemeenten staan – samen met de waterschappen – bekend als de decentrale overheden (ook: lagere overheden). Met name kleinere gemeenten maken onderling vaak gemeenschappelijke regelingen, bijvoorbeeld voor de gezamenlijke verwijdering van huishoudelijk afval en de inkoop van zorg voor ouderen en gehandicapten. Ook de ruim twintig waterschappen, die zorgen voor bescherming tegen het water, de beheersing van het waterpeil en de zuivering van afvalwater worden tot de decentrale overheden gerekend.

Centrale overheid

Decentrale overheden

Gemeenschappelijke regelingen

Anders dan de bedrijven, financieren de overheden hun activiteiten niet door goederen en diensten tegen een ten minste kostendeckende prijs te verkopen. Evenmin zijn zij afhankelijk van vrijwillige bijdragen, zoals kerken en particuliere instellingen. Kenmerkend voor 'de' overheid is haar bevoegdheid dwingend bijdragen van gezinnen en bedrijven te vorderen, los van de mate waarin zij profijt van overheidsvoorzieningen hebben.

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

Democratie

Budgetmechanisme

De collectieve sector van de economie omvat meer dan het Rijk en de decentrale overheden. Bij een ruime definitie omvat de collectieve sector alle instellingen waarvan de activiteiten grotendeels collectief worden gefinancierd – dus via belastingen, niet-belastingontvangsten, sociale premies en leningen van de overheid. Het gaat onder andere om de organisaties die de wettelijke sociale verzekeringen uitvoeren, onderwijsinstellingen en ziekenhuizen. De uitgaven van instellingen uit de collectieve sector vormen de gebruikelijke maatstaf om de omvang van de sector te bepalen. De collectieve-uitgavenquote wordt gevonden door het totaal van de collectieve uitgaven te delen door de waarde van de binnenlandse productie. In 2015 bedroeg de collectieve-uitgavenquote bijna de helft van het bbp.

Collectieve sector

Collectieve-uitgavenquote

Het bruto binnenlands product

Het Centraal Bureau voor de Statistiek bepaalt het bruto binnenlands product (bbp) door alle bij de productie binnen de landsgrenzen 'toegevoegde waarde' samen te tellen. Het gaat om de waarde die bedrijven en de overheid toevoegen aan wat andere producenten al hebben voortgebracht. Om die toegevoegde waarde te becijferen wordt het bedrag van de eigen verkopen van een producent verminderd met de van andere producenten ingekochte goederen. Zo wordt dubbel telling voorkomen, want de waarde van de ingekochte goederen is bij de toeleveranciers al als toegevoegde waarde meegeld. Omdat de overheid haar producten niet op de markt verkoopt, is – anders dan bij bedrijven – geen afzetcijfer bekend. Volgens een internationale afspraak wordt de afzetwaarde van door de overheid voortgebrachte diensten gelijkgesteld aan de salarissom van de ambtenaren (blz. 40).

Er zijn twee productiefactoren: arbeid en kapitaal. Het grootste deel van het met de binnenlandse productie verdiende inkomen gaat naar de werknemers (de factor arbeid). Het gaat niet alleen om de bruto lonen, maar ook om bijkomende arbeidsvoorwaar-

den. Dat zijn vooral sociale premies en pensioenpremies, die werkgevers voor hun werknemers betalen. De rest van het verdiende inkomen gaat naar de kapitaalverschaffers. Hun beloning bestaat uit de rentevergoeding op uitgeleend geld, door verhuurders ontvangen huur en de winst van ondernemingen. Winst wordt genoten door zelfstandige ondernemers en door vennootschappen. Vennootschappen houden meestal een deel van de winst in en keren de rest als dividend aan hun aandeelhouders uit. Het bbp wordt bepaald tegen marktprijzen. Kostprijsverhogende belastingen, zoals de btw en de accijnzen, zijn in de marktprijzen begrepen en tellen dus mee als productiewaarde. In 2015 bedroeg het bbp €667 miljard.

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

Quartaire sector De quaire sector bestaat uit de collectieve sector plus de particuliere instellingen die noch collectief noch uit marktprijzen worden betaald, zoals kerken, vakbonden en verenigingen. Daartegenover staat de marktsector, waar productieve activiteiten grotendeels uit marktprijzen worden gefinancierd.

De revisie van de nationale rekeningen

De waarde van het bbp is te vinden in de nationale rekeningen van het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS). Het CBS stelt de 'nationale boekhouding' op met inachtneming van internationale afspraken. Hierdoor meten alle landen op een onderling vergelijkbare manier de omvang van hun economie. De richtlijnen voor de becijfering van het bbp worden regelmatig aangepast.

Als gevolg van zo'n revisie veranderen vrijwel alle cijfers, ook die over de omvang van het bbp. De meest recente revisie vond plaats in 2014. Na deze herziening wordt beter rekening gehouden met de toegevoegde waarde van de ontwikkeling van software in eigen beheer en de waarde van investeringen in onderzoek en ontwikkeling. Verder wordt de toegevoegde waarde van illegale

activiteiten (productie van en handel in drugs, prostitutie, gokken) nu miljarden euro hoger geschat. De cijfers van de nationale rekeningen zijn niet alleen door de nieuwe internationale afspraken veranderd, maar ook doordat het CBS nieuwe gegevensbronnen in gebruik heeft genomen. Door de recente revisie nam het bbp voor het ijkjaar 2010 toe van €585 miljard (volgens de oude meting) tot €632 miljard

(volgens de nieuwe meting), een verhoging met 7,6%. Van deze bijstelling hangt 3,0%-punt samen met de nieuwe richtlijnen en 4,7%-punt met de nieuwe gegevensbronnen. In het najaar van 2014 kwamen gereviseerde cijfers beschikbaar voor de gehele periode 1995-2013. Tussen deze cijfers en de niet-gereviseerde cijfers voor de periode van vóór 1995 zit dus een reeksbreuk.

1.3 Overheidsingrijpen: drie functies

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

- stabilisatiefunctie (subpar. 1.3.1)
- allocatiefunctie (subpar. 1.3.2)
- verdelingsfunctie (subpar. 1.3.3).

1.3.1 Stabilisatiefunctie

De stabilisatiefunctie houdt in dat de overheid probeert schommelingen in het niveau van de economische bedrijvigheid (de conjunctuurgolf) te dempen. De ervaring leert dat perioden waarin de economie op volle toeren draait (hoogconjunctuur) worden afgewisseld door perioden waarin de bestedingen het tijdelijk laten afweten (laagconjunctuur).

Tijdens de opgaande beweging van de conjunctuur groeit de economie tijdelijk sneller dan strookt met het structurele groeipad van het bbp. De conjunctuur trekt aan vanaf het moment waarop de conjunctuur na een 'dip' omslaat. Het volgende omslagpunt komt doorgaans pas wanneer de economie zich in een situatie van hoogconjunctuur bevindt. Na het bovenste omslagpunt van de conjunctuur groeit de economie tijdelijk minder snel dan strookt met het structurele groeipad van de economie. Wanneer de economie in twee opeenvolgende kwartalen krimpt, spreken statistici van een recessie.

Een indicator voor de stand van de conjunctuur is de zogenoemde output gap. De output gap is gelijk aan de afwijking (in procenten) tussen het feitelijke en het structurele bbp. Het structurele bbp is de omvang van de economie waarbij zowel de bezettingsgraad van de productiecapaciteit als het werkloosheidspercentage gelijk is aan de evenwichtswaarde – de verhouding tussen vraag en aanbod leidt niet tot spanningen in de economie.

Een *negatieve* output gap betekent doorgaans dat de bezettingsgraad van de productiecapaciteit lager is dan de evenwichtswaarde en dat het werkloosheidspercentage hoger is dan de evenwichtswaarde. De evenwichtswaarde van de werkloosheid staat bekend als de structurele of natuurlijke werkloosheid (*natural rate of unemployment*). Een deel van de werklozen staat aan de kant door gebrek aan vaardigheden en doordat werken voor hen onvoldoende loont. Al zijn er vacatures, deze groep komt niet aan de slag. Vandaar de term 'structurele werkloosheid'; het gaat om mensen zonder emplooi, die aan de kant staan wanneer de economie verder in evenwicht is.

Conjunctuurgolf

Recessie

Output gap

Structureel bbp

Natuurlijke werkloosheid

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

Conjunctuurgolf

De conjunctuurgolf ontstaat, doordat de vraag naar goederen en diensten afwisselend harder en minder hard groeit dan strookt met een productie-groei die past bij behoud van evenwicht op markten voor goederen en arbeid – dus zonder dat op den duur onhoudbare spanningen in de economie ontstaan. De vraag naar goederen en diensten komt van gezinnen (de consumptie), ondernemingen (voor investeringen), de overheid (aankopen, diensten van ambtenaren) en het buitenland (de export). Deze vraag maakt productie in eigen land mogelijk, voor zover goederen en diensten niet worden geïmporteerd.

Vraag naar goederen en diensten

In een situatie van laagconjunctuur kan de overheid de bestedingen stimuleren door haar eigen uitgaven op te voeren of door de belastingen te verlagen. Na zo'n lastenverlichting krijgen gezinnen en ondernemingen meer te besteden. Omgekeerd kan de overheid oververhitting van de economie bestrijden door tijdelijk haar eigen uitgaven te verlagen of de bestedingen van gezinnen en ondernemingen af te remmen door de belastingen te verhogen.

Twee soorten werkloosheid

Ook bij evenwicht op de arbeidsmarkt is sprake van werkloosheid. Het CPB raamt deze structurele werkloosheid op dit moment op circa 4% van de beroepsbevolking. De omvang van de structurele werkloosheid hangt onder andere af van het inkomensverlies dat mensen lijden wanneer ze hun baan kwijtraken. Genereuze sociale uitkeringen verlichten de pijn van de werkloosheid. Daar staat echter tegenover dat royale uitkeringen tot een hogere structurele werkloosheid kunnen leiden, doordat zij het aanvaarden van een baan voor een deel van de uitke-

ringsontvangers minder lonend maken. Een andere mogelijke oorzaak van structurele werkloosheid is een gebrekkige aansluiting van de kwalificaties van de beroepsbevolking bij de eisen die werkgevers stellen. Tijdens de conjunctuurcyclus ligt het werkloosheidspercentage afwisselend boven en onder het structurele niveau (geraamd op circa 4%). De laagconjunctuur gaat vergezeld van conjuncturele werkloosheid, terwijl de werkloosheid ten tijde van de hoogconjunctuur tijdelijk onder de structurele werkloosheid komt te liggen.

Activistisch begrotingsbeleid van de overheid om de conjunctuurgolf te dempen is meestal niet succesvol. Het is lastig om de precieze stand van de conjunctuur te bepalen en het kost tijd voordat getroffen maatregelen effectief zijn. Maatregelen om de laagconjunctuur en de daarmee samenhangende conjuncturele werkloosheid te bestrijden worden vaak pas effectief wanneer de economie al uit het conjuncturele dal is, zodat zij de conjunctuurgolf niet dempen, maar juist versterken. Het verleden leert bovendien dat de overheidsfinanciën door het gedrag van politici bij een activistisch beleid kunnen ontsporen. Politici dringen bij een tegenvallende economische ontwikkeling al snel aan op stimulerend beleid, want belastingverlaging en verhoging van

de uitgaven liggen goed bij de kiezers. Zij aarzelen daarentegen om maatregelen te steunen die zijn bedoeld om een oververhitte economie af te koelen. Zij zijn bang kiezers te verliezen, wanneer zij instemmen met de daarvoor noodzakelijke belastingverhoging en/of bezuinigingen.

Het heeft daarom in het algemeen gesproken de voorkeur dat de overheid bij het voeren van begrotingsbeleid niet met allerlei 'discretionaire' maatregelen reageert op veranderingen in de economische bedrijvigheid. Wanneer conjuncturele mee- en tegenvallers bij de overheidsinkomsten en de werkloosheidsuitgaven doorwerken in het begrotingssaldo, hebben de overheidsfinanciën *automatisch* al een stabiliserende invloed op de economie. Tijdens een recessie krijgt de economie vanzelf de gewenste impuls. Door de tegenvallende economische ontwikkeling valt de opbrengst van belastingen en premies tegen. Voor een extra belastingverlaging bestaat dus minder aanleiding. De uitgaven stijgen toch al, door de uitkeringen aan een groeiend aantal werklozen. Ook voor het doen van nog meer stimulerende overheidsuitgaven bestaat dus minder aanleiding.

Om de automatische stabilisatoren te kunnen laten werken, moet de begroting in conjunctureel neutrale jaren – dat zijn jaren zonder onder- of overbesteding – ongeveer in evenwicht zijn. Ook in magere tijden mag het tekort namelijk niet groter zijn dan 3% van het bbp. Dat hebben de landen die deelnemen aan de Europese muntunie met elkaar afgesproken. Dit betekent omgekeerd dat de begroting bij een florerende economie een flink overschot moet tonen. Politici staan bloot aan de verleiding de budgettaire meevallers van de hoogconjunctuur te gebruiken voor verhoging van de uitgaven of verlaging van de belastingen. Aan die verleiding mogen zij niet toegeven. Anders toont de begroting in conjunctureel neutrale jaren al een tekort. Tijdens de daaropvolgende periode van laagconjunctuur dreigt het tekort dan al snel hoger te worden dan de toegestane 3% van het bbp. Dit maakt bezuinigingen en belastingverhoging onvermijdelijk. Die maatregelen komen dan op een hoogst ongelukkig moment, aangezien zij de conjuncturele dip van de economie versterken.

Automatische stabilisator

1.3.2 Allocatiefunctie

De allocatiefunctie houdt in dat de overheid invloed heeft op de samenstelling van de nationale productie en de manier waarop die tot stand komt. Op markten voor de productiefactoren arbeid en kapitaal en op goederenmarkten – bijvoorbeeld artikelen uit de supermarkt – komen prijzen tot stand onder invloed van vraag en aanbod. Overheidsingrijpen in de economie hangt samen met onvrede over bepaalde uitkomsten van dit prijsmechanisme.

Prijsmechanisme

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

Ook via wetgeving stuurt de overheid de allocatie: productie van en handel in harddrugs zijn verboden, de productie van motorhelmen is gestimuleerd

door de verplichting voor motorrijders om zichzelf beter te beschermen. Verder kan de overheid maatregelen treffen om de marktwerking te verbeteren en marktprocessen doorzichtig te maken. In al deze gevallen stuurt de overheid de inzet van productiefactoren of, anders gezegd, de allocatie van arbeid en kapitaal.

De allocatiefunctie krijgt uitgebreider aandacht in paragraaf 1.4.

1.3.3 Verdelingsfunctie

De verdelingsfunctie houdt in dat de overheid invloed wil uitoefenen op de inkomensverdeling. Zonder het stelsel van sociale zekerheid zouden veel mensen die nu een uitkering ontvangen in bittere armoede leven. Verder bestaat brede maatschappelijke steun voor het idee dat mensen met hoge inkomens meer dan evenredig aan de financiering van de overheidsuitgaven kunnen bijdragen. De inkomstenbelasting roomt een groter deel van het inkomen af, naarmate iemand meer verdient – dit maakt haar tot een ‘progressieve’ belasting. Afgezien van sociale uitkeringen en progressieve belastingen beschikt de overheid nog over tal van andere instrumenten om inkomenspolitiek te bedrijven. Een voorbeeld zijn goederen die de overheid zonder eigen bijdragen (basisonderwijs) of beneden de kostprijs (openbaar vervoer) beschikbaar maakt. Alle gebruikers van deze voorzieningen hebben een even groot voordeel.

Door de voorziening via haar budget te regelen, kan de overheid desgewenst rekening houden met de draagkracht van gebruikers. Een voorbeeld biedt de in Nederland verplichte basisverzekering tegen ziektekosten. In dit geval is de premie niet afgestemd op het risico van de verzekerde, dat vooral samenhangt met leeftijd, gezondheid, gezinsgrootte en zorggebruik in het verleden. In plaats daarvan bedraagt de premie een vast bedrag plus een percentage van het inkomen (met een maximum). Ouderen met een laag inkomen en een slechte gezondheidstoestand zijn zodoende voor een habbekrats verzekerd tegen de juist voor deze groep hoge ziektekosten.

Draagkracht

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

Minimumloon

1.4 Meer over de allocatiefunctie

Prijsmechanisme Op markten regeert het prijsmechanisme. Koopkrachtige vraag en aanbod bepalen samen wat, hoe, hoeveel en voor wie wordt geproduceerd. Op markten komen prijzen tot stand, waarbij de gevraagde en de aangeboden hoeveelheid samenvallen. Verschuivingen in relatieve prijzen en inkomens, verandering van voorkeuren van afnemers, of wijzigingen in de kostenstructuur leiden via de dynamiek van vraag en aanbod snel en efficiënt tot aanpassingen in omvang en samenstelling van de productie.

Pareto-efficiëntie Volgens het eerste theorema van de welvaartseconomie leidt het prijsmechanisme in een ideale markteconomie tot een ‘Pareto-efficiënte’ allocatie van productiemiddelen. Bij Pareto-efficiëntie kan geen enkel individu er nog op vooruitgaan, zonder dat iemand anders erop achteruitgaat. Zo'n

Pareto-optimum situatie staat bekend als een Pareto-optimum. Dit fraaie resultaat van het

prijzmechanisme (in een ideale markteconomie) valt te verklaren, doordat mensen onderling transacties blijven aangaan, zolang sommigen daar voordeel bij hebben, zonder dat anderen daarvan nadeel ondervinden. Zolang er mensen zijn die door de verkoop van bepaalde goederen of diensten hun positie kunnen verbeteren, zullen zij die kans niet laten liggen. En zolang andere mensen door de aankoop van bepaalde zaken erop vooruit kunnen gaan, zullen zij dat evenmin nalaten. Aangezien zowel kopers als verkopers van een goed of dienst vrijwillig transacties afsluiten, staat vast dat zij er via hun transacties qua welbevinden op vooruitgaan – of er in elk geval niet op achteruitgaan. Mensen gaan immers niet vrijwillig transacties aan die voor hen nadelig uitpakken.

In een ideale markteconomie komt dus ‘vanzelf’ een Pareto-optimum uit de bus. In de praktijk voldoet de markteconomie niet aan het ideaal. Als gevolg van diverse marktimperfecties wordt een Pareto-optimum niet bereikt. Hieraan kan de overheid argumenten ontleen om in markten in te grijpen. Zulk overheidsingrijpen heeft als doel de efficiëntie te vergroten, dat wil zeggen dichter in de buurt van een Pareto-optimum te komen. Marktimperfecties zijn:

- collectieve goederen worden niet geproduceerd (subpar. 1.4.1)
- machtsposities (marktmacht) (subpar. 1.4.2)
- asymmetrische informatie (subpar. 1.4.3)
- onevenredig hoge kosten (subpar. 1.4.4)
- externe effecten (subpar. 1.4.5)
- schaalvoordelen (subpar. 1.4.6)
- tekortkomingen van de verzekeringsmarkt (subpar. 1.4.7).

Elk van deze vormen van marktfalen kan een argument vormen voor overheidsop treden.

1.4.1 Collectieve goederen

Sommige goederen en diensten worden niet geproduceerd, tenzij de overheid de voortbrenging ervan organiseert. Zulke producten heten zuiver collectieve goederen. Zij hebben twee kenmerkende eigenschappen. Bij een zuiver collectief goed is het onmogelijk om individuen uit te sluiten van het gebruik. Door hun non-exclusiviteit is het onmogelijk het gebruik te beperken tot wie bereid zijn de prijs te betalen. Bovendien gaat het profijt dat de een van een zuiver collectief goed heeft niet ten koste van het profijt dat anderen ervan (kunnen) hebben (non-rivaliteit). Voorbeelden van collectieve goederen zijn het openbaar bestuur, de bescherming tegen het water door dijken en zeekeringen, de nationale defensie, straatverlichting, en zuivere lucht. Omdat de overheid burgers in deze gevallen geen geïndividualiseerde bijdrage in rekening kan brengen, worden de kosten over iedereen omgeslagen, door ze te dekken via belastingen.

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

Markt-
imperfecties

Zuiver collectieve
goederen

Non-exclusiviteit

Non-rivaliteit

Individuele
goederen

1.4.2 Marktmacht

Pareto-optimum

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

Telecomtarieven

Een perfect werkende markt veronderstelt dat nieuwe aanbieders zonder belemmeringen kunnen toetreden. De praktijk is doorgaans anders. Veronderstel dat een telecombedrijf al zwaar heeft geïnvesteerd in een netwerk. De kans is niet groot dat potentiële concurrenten in een tweede netwerk gaan investeren. Want dan dreigt een prijsoorlog uit te breken, waardoor de nieuwe toetreders nooit kunnen terugverdienen. Het bestaande telecombedrijf heeft dankzij zijn netwerk een natuurlijk monopolie.

Om consumenten te beschermen tegen de marktmacht van deze monopolist kan de overheid een tariefmaatregel treffen. Het tarief maakt bijvoorbeeld de kosten goed en staat een winstmarge toe. Bij zo'n tarief (*cost-plus*) valt voor het telecombedrijf de prikkel weg om steeds efficiënter te gaan

werken. De overheid staat immers toe alle kosten door te berekenen in het tarief. Het alternatief is dat de overheid een maximumtarief vaststelt. In dit geval kan de monopolist echter alle toekomstige efficiëncyvoordelen opstrijken, in plaats van deze deels door te geven aan de consument. Welke prijsmaatregel geeft optimale uitkomsten? De overheid kent de kostenstructuur van bedrijven niet. Om de beste uitkomst te krijgen, kan de overheid overwegen bedrijven de keus te geven. Bedrijven met weinig ruimte om de kosten te verlagen zullen dan al snel kiezen voor een *cost-plus*-contract. Sterk innovatieve bedrijven tonen waarschijnlijk voorkeur voor een vast tarief. Zo kan de overheid achter de kostenstructuur van bedrijven komen. Zij kan die kennis vervolgens gebruiken om de voor de consumenten voordeligste tariefmaatregel te treffen.

1.4.3 Asymmetrische informatie

Het eerste theorema van de welvaartseconomie steunt onder andere op de veronderstelling dat producenten en consumenten volledig geïnformeerd zijn. Vaak is de ene marktpartij echter beter geïnformeerd dan de andere. Door deze informatie-asymmetrie kan de minst geïnformeerde partij zoveel schade lijden, dat de overheid optreedt. Zo kunnen consumenten de kwaliteit van etenswaren en medicijnen niet of slecht beoordelen. Daarom verplicht de overheid producenten van voedingsmiddelen informatie op de verpakking te zetten over ingrediënten en uiterste houdbaarheidsdatum. Medicijnen worden uitgebreid getest voordat de farmaceutische industrie ze op de markt mag brengen. Zonder zulk overheidsingrijpen kunnen samenstelling en omvang van de productie afwijken van wat maatschappelijk optimaal is.

Informatie-asymmetrie

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

1.4.4 Onevenredig hoge kosten

Bij onevenredig hoge kosten bij distributie van goederen en diensten via het prijsmechanisme kan de overheid besluiten de directe band tussen profijt en bijdrage te doorbreken. Zo zou tolheffing voor alle autowegen in ons land leiden tot extreem hoge inningskosten, doordat de grote verkeerswegen hier – anders dan in Frankrijk – veel op- en afritten hebben. Tolheffing via de gebruikelijke methoden ('poortjes') leidt bij bruggen en tunnels bovendien in veel gevallen tot opstoppingen en filevorming (congestiekosten). Deze nadelen van tolheffing vallen te vermijden door geavanceerde elektronische registratiesystemen toe te passen. Het lijkt technisch mogelijk een kilometerheffing in te voeren, waarbij elke auto is uitgerust met een mobimeter, die registreert wanneer hoeveel kilometer op welke wegtrajecten is gereden. Zo kan het tarief van de heffing worden gedifferentieerd: rijden in de spitsuren op de meest dichtgeslibde weggedeelten wordt het zwaarste belast. Door deze vorm van rekeningrijden toe te passen zouden de files kunnen verdwijnen, zonder dat grote investeringen in het wegennet nodig zijn. De beprijzing van het weggebruik kan namelijk zo worden afgesteld, dat voldoende automobilisten een alternatief kiezen, door op een ander tijdstip van huis te gaan – wanneer het tarief lager is –, door samen met anderen te reizen, of door te kiezen voor het openbaar vervoer.

Waar het systeem van rekeningrijden is ingevoerd – in Singapore, de binnenstad van Londen – heeft het geleid tot een aanzienlijke vermindering van de verkeersopstoppingen. Er bestaat echter aanzienlijke weerstand tegen invoering van betalingen voor voorzieningen, waarvan tot nu toe zonder betaling gebruik kan worden gemaakt.

1.4.5 Externe effecten

Externe effecten zijn een belangrijke bron van marktfalen. Van een extern effect is sprake wanneer de consumptie of de productie van de een kosten of baten voor anderen meebrengt, die niet in de prijsvorming tot uiting komen. Onderwijs is een bekend voorbeeld van een goed met *positieve* externe effecten. Scholing heeft niet alleen voordelen voor het individu zelf, maar ook voor anderen. Moderne samenlevingen kunnen niet functioneren zonder dat de bevolking kan lezen, schrijven en rekenen. Genoten onderwijs maakt niet alleen mensen zelf productiever, maar het leidt ook tot een hogere arbeidsproductiviteit van de individuen met wie zij samenwerken. Dat maakt hogere lonen van die anderen mogelijk. Hoger opgeleiden leven gemiddeld gezonder (en langer). Zij maken dus in verhouding minder gebruik van collectief gefinancierde gezondheidszorg. Met al dergelijke gunstige externe effecten van langer leren houden mensen geen rekening. Daarom zullen zij minder onderwijs volgen dan maatschappelijk gewenst is. Zij houden immers uitsluitend rekening met de voordelen die het onderwijs voor hen zelf heeft. Wordt onderwijs gratis of beneden de kostprijs aangeboden, dan zullen de meeste mensen langer leren dan in het geval zij de volle prijs uit eigen zak moeten betalen. Dankzij deze subsidie van de overheid volgen mensen extra onderwijs en houden zij 'via een omweg' toch rekening met de positieve externe effecten van hun eigen onderwijsbeslissing.

Productie en consumptie brengen ook *negatieve* externe effecten mee. De productie van goederen en diensten is vaak schadelijk voor het milieu. Denk aan bedrijven die afval lozen in het oppervlaktewater, of die stank- en geluidsoverlast veroorzaken. Dit levert voor derden schade (kosten) op, waarmee de producent zonder overheidsingrijpen geen rekening houdt. Daarom is de marktprijs van zijn product uit maatschappelijk oogpunt te laag. Daardoor wordt maatschappelijk gezien van dit product te veel geproduceerd en geconsumeerd.

Ongeprijsde schaarste

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

Een alternatief is dat de overheid ingrijpt. Mensen moeten dan een visvergunning aanvragen en daar een vergoeding voor betalen. Bij grote belangstelling zal de overheid vergunningen rantsoeneren, bijvoorbeeld via een wachtlijst, of vangstquota vaststellen. Efficiënter en gunstiger voor de schatkist is dat de overheid een markt organiseert, door de visrechten bij opbod te veilen. Vissers die geen rechten weten te bemachtigen moeten hun bedrijf staken. Zo valt overbevissing te voorkomen, terwijl het prijsmechanisme zorgt voor optimale uitkomsten: de meest doelmatig werkende visondernemingen blijven in bedrijf, bij de hoogste opbrengst voor de overheid (de samenleving). Merk op dat het tegengaan van overbevissing buiten de territoriale wateren vereist dat landen internationale verdragen sluiten, waarbij in beginsel alle zeevarende landen meedoen, met strikte controle en strenge sancties voor overtreders. Landen bevinden zich hier in eenzelfde situatie als de boeren in middeleeuwse dorpen.

Niet alleen de productie, ook de consumptie kan negatieve externe effecten hebben. Denk aan de overlast die mensen elkaar bezorgen wanneer zij op een zonnige zomerdag in de file naar het strand staan. Die kosten komen evenmin in marktprijzen tot uiting.

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

Subsidie

Bij een ongunstig extern effect door de consumptie of productie van een goed kan de overheid een heffing op het goed in kwestie leggen. De heffing maakt het goed duurder. Negatieve externe effecten worden zo 'geïnternaliseerd' – via een opslag opgenomen in de te lage prijs, die op de markt tot stand zou komen. Met inbegrip van de heffing is de regulerende werking van de prijs hersteld. Het verbruik zal worden afgeremd; ondernemers zullen de heffingen immers proberen door te berekenen in de verkoopprijzen. Dit internationaal aanvaarde beginsel – dat de vervuiler betaalt – heeft in ons land toepassing gevonden in de milieuwetgeving.

Heffing

De overheid kan nog op andere manieren tussenbeide komen dan via subsidies en heffingen. Neem die files naar het strand op zonnige dagen. De overheid kan zich hier bedienen van voorlichting, bijvoorbeeld door te waarschuwen voor de lange files in de hoop dat een deel van de zonzoekers zich ergens anders gaat verpozen. Verder kan de overheid bepaalde activiteiten verbieden. Een voorbeeld van zo'n verbod is dat de overheid de strandweg op zonnige dagen alleen openstelt voor auto's waarvan het kenteken aan bepaalde voorwaarden voldoet.

Voorlichting

Verbod

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

Richtlijnen

Regelgeving

De afgelopen jaren heeft de overheid ook convenanten gesloten, bijvoorbeeld met ondernemingen die verpakkingen gebruiken. Dit zijn vrijwillige afspraken, waarbij de tegenpartij aan de overheid toezegt rekening te houden met bepaalde negatieve externe effecten.

Convenanten

Coase-theorema

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

De omvang van de overlast wordt door de toedeling van rechten niet beïnvloed, maar de inkomensverdeling wel. De partij zonder rechten (om te mogen vervuilen, dan wel om van vervuiling verschoond te blijven) moet betalen; die gaat er dus op achteruit. De partij mét rechten ontvangt een vergoeding voor het feit dat hij een deel van zijn rechten (om te mogen vervuilen, dan wel om van vervuiling verschoond te blijven) afstaat; die gaat er dus op vooruit.

Deze redenering staat bekend als het Coase-theorema. Dit zegt dus dat de overheid niet hoeft op te treden, mits de transactiekosten niet te hoog zijn. In werkelijkheid is zelden of nooit aan deze voorwaarde voldaan. Neem als voorbeeld de nationale luchthaven. De omwonenden van Schiphol zouden 'als één man' met de exploitant van de luchthaven kunnen onderhandelen over

beperking van de geluidsoverlast, bijvoorbeeld via een vereniging van belanghebbenden. De transactiekosten zijn dan hoog. Dit maakt het begrijpelijk dat de overheid namens de betrokken burgers hun belangen afweegt tegen die van de luchthaven. Los

daarvan kan de overheid willen ingrijpen op grond van rechtvaardigheid (veroorzaker van geluidsoverlast moet betalen), of met inkomenspolitieke motieven (arme mensen kunnen de vergoeding voor het verminderen van geluidsoverlast niet opbrengen).

1.4.6 Schaalvoordelen

De productie en distributie van sommige individuele goederen, zoals elektriciteit en spoorwegvervoer, kunnen economisch alleen zinvol plaatsvinden in zeer grote eenheden. De voortbrenging van deze goederen en diensten vergt grote investeringen (energiecentrales, aanleg van kabel- en spoorwegennet), zodat de productie geschiedt onder dalende gemiddelde kosten. Zulke schaalearde effecten maken productie op grote schaal het voordeligst. Het zou bijvoorbeeld tot onnodig hoge kosten leiden, wanneer er tussen twee gemeenten twee verschillende spoorlijnen zouden worden aangelegd.

Schaalearde effecten

Monopolie

In zulke gevallen kan de overheid een lokaal, regionaal of nationaal monopolie scheppen. Dankzij een concessie verwerft één onderneming het recht exclusief de productie te verzorgen. Bij een monopolie kan de ondernemer – anders dan bij concurrentie – de prijs beïnvloeden. De prijs valt dan doorgaans een stuk hoger uit dan vanuit maatschappelijk oogpunt optimaal is. Dit kan een reden zijn om over te gaan tot overheidsexploitatie, of om de prijsvorming te reguleren (telecommunicatietarieven).

Investeringsrisico's

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

1.4.7 Tekortkomingen van de verzekeringsmarkt

Sommige risico's, zoals vermogensverlies door geldontwaarding of oorlogschade, zijn onverzekerbaar. Anders dan bij een brand- of inboedelverzekering kunnen particuliere verzekeraars de kans op eventueel te vergoeden schade niet inschatten. De te betalen vergoeding zou bovendien enorm groot zijn, doordat alle verzekerden door inflatie of oorlog tegelijkertijd schade lijden. Onverzekerbare risico's kunnen voor de overheid aanleiding zijn om zelf een verzekering te organiseren. Particuliere verzekeraars zijn evenmin bereid het risico van inkomensverlies door werkloosheid te verzekeren. Hier is de oorzaak dat tijdens een recessie veel werknemers tegelijkertijd een beroep op de werkloosheidsverzekering zullen doen. De overheid heeft hier ingegrepen. De Werkloosheidswet verplicht alle werkgevers om voor hun werknemers premie voor de collectief georganiseerde werkloosheidsverzekering te betalen. Deze risicodekking geldt voor iedereen, ook voor diegenen die menen daaraan geen behoefte te hebben.

Onverzekerbare risico's

In andere gevallen zijn verzekeraars uitsluitend bereid gunstige risico's te verzekeren. Zo zal een ziektekostenverzekeraar studenten – met een kleine kans op ziektekosten – graag accepteren. Maar ouderen, zeker hoogbejaard-

den – met voorspelbaar hoge ziektekosten – hebben niet tegen een betaalbare premie toegang tot de zorgverzekering. Risicoselectie door verzekeraars vormt een tweede argument voor overheidsbemoeyenis met de verzekeringsmarkt. De Nederlandse overheid wil met haar optreden onder andere bereiken dat iedereen een zorgverzekering kan afsluiten.

Risicoselectie

Wanneer verzekeraars iedereen dezelfde doorsneepremie in rekening brengen, melden alleen mensen met een flinke schadekans – de minder goede risico's – zich aan. De betere risico's vinden – gezien hun kleine kans op schade – de premie te hoog en besluiten zich daarom niet te verzekeren. Het bestand van de verzekeraars bestaat door deze zelfselectie of averechtse selectie van potentiële verzekerden hoofdzakelijk uit slechtere risico's. Daarom moet de premie omhoog. Hierop haakt weer een groep af, die de verhoogde premie niet langer vindt opwegen tegen het gelopen risico. Zo ontstaat een spiraal van steeds meer mensen die afhaken, en steeds hogere premies om de schade van de nog geïnteresseerde slechtste risico's te dekken. Zo ontvalt de basis aan de verzekering. Wanneer de overheid deze uitkomst onaanvaardbaar vindt, is ingrijpen in de verzekeringsmarkt geboden.

Averechtse selectie

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

Politieke risico's

1.5 Paternalisme

Een ander motief voor overheidsbemoeyenis met de productie van individuele goederen is dat politici soms van oordeel zijn dat de burgers hun belang bij bepaalde voorzieningen onderschatten. Dit paternalistische motief bestempelt sommige goederen tot bemoeigoederen. Bevoogding door de overheid speelt hier een rol. Het gebruik wordt verplicht gesteld (leerplichtig onderwijs, deelneming aan sociale verzekeringen) of goederen worden gratis dan wel tegen gereduceerde prijs verstrekt (basisonderwijs, openbare bibliotheken, klassieke concerten). Omgekeerd wensen politici het gebruik van bepaalde schadelijk geachte goederen af te remmen. De consument wordt ontmoedigd zulke goederen aan te schaffen door voorlichting, regulering (als afschrikwekkend bedoelde waarschuwingen op pakjes sigaretten), het opleggen van hoge heffingen (tabaks- en alcoholaccijnzen) of door de aanschaf van bepaalde goederen te verbieden (harddrugs, vuurwapens, bepaalde bestrijdingsmiddelen in de land- en tuinbouw).

Bemoeigoederen

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

Te weinig nier-donoren

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

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

1.6 Tekortkomingen van overheidsingrijpen

Het voorafgaande zou de indruk kunnen wekken dat de overheid zich bij elke onvolkomenheid van het prijsmechanisme met het marktgebeuren moet bemoeien. Dat is zeker niet het geval. Het is onbegonnen werk alle marktimperfections op te sporen, om die vervolgens recht te trekken. Markten werken zelden perfect. Vraag en aanbod reageren soms vertraagd of in onvoldoende mate op (veranderingen van) prijzen. Afnemers beschikken vaak niet over voldoende informatie, diverse soorten machtsposities komen relatief veel voor. Politici en hun ambtenaren moeten dus beslissen *welke* marktimperfections zij willen corrigeren. Dit maakt het probleem veel ingewikkelder en laat bovendien ruimte voor uiteenlopende visies. Een overheid die rekening moet houden met verschillende politieke opvattingen kan niet zo krachtig optreden als een dictator die zijn eigen wil doorzet.

Verschillende politieke opvattingen

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

Optimale beleidsinstrumenten

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

Diverse doeleinden

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

Beleids-
inconsistenties

1

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

Informatie-
tekorten

Uitvretergedrag

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

Trekt de overheid de productie van goederen of diensten helemaal naar zich toe, dan ontstaat nog een ander probleem. In dit geval is de overheid de enige producent. Het ontbreken van concurrentie schakelt de tucht van de markt uit. Een overheidsmonopolie kan de doelmatigheid en de doeltreffendheid van de productie verminderen. Wanneer de vuilnisophaal in een gemeente exclusief is toevertrouwd aan de eigen reinigingsdienst, zijn er voor het management weinig prikkels om het huisvuil tegen de laagst mogelijke kosten in te zamelen. Stel dat de gemeenteraad besluit een eind te maken aan het monopolie van de reinigingsdienst. Voortaan mogen particuliere bedrijven, en ook de eigen reinigingsdienst, een offerte uitbrengen voor welk bedrag zij de vuilnisophaal zullen verzorgen.

Overheids-
monopolie

De kans bestaat dan dat de ambtelijke dienst buiten de prijzen valt, bijvoorbeeld doordat de arbeidskosten per man-uur een stuk hoger zijn dan in ondernemingen. Deze procedure dwingt de reinigingsdienst zo doelmatig mogelijk te (gaan) werken. Concurrentie brengt een minder doelmatige productiewijze ‘vanzelf’ aan het licht, doordat de producent die tegen de laagste kosten werkt de opdracht binnenhaalt. Bij afwezigheid van concurrentie kost het volksvertegenwoordigers daarentegen grote moeite eventuele verspilling en ondoelmatigheden van overheidsdiensten aan de kaak te stellen, doordat zij afhankelijk zijn van de kwaliteit van door het uitvoerend apparaat verschaft informatie.

Bijna dagelijks moeten politici en hun ambtelijk apparaat beslissen welke marktimperfecties zij zullen proberen te corrigeren. Voor- en nadelen van ingrijpen moeten daarbij steeds worden afgewogen. Subjectieve opvattingen zullen daarbij een rol spelen. Daarom valt geen eenduidig antwoord te geven op vragen naar de optimale omvang van de overheidsbemoedienissen met economische processen en naar de ideale hoogte en samenstelling van de overheidsuitgaven.

Het denken over de rol van de overheid kan sterk door omstandigheden en ervaringen met het overheidsoptreden worden beïnvloed. Teleurstellingen over de uitkomsten van het prijsmechanisme en desillusies over het overheidsoptreden wisselen elkaar af. Zo hebben de ervaringen met de omvangrijke werkloosheid in de jaren dertig van de vorige eeuw in de daaropvolgende decennia de weg geëffend voor een aanzienlijke uitbreiding van de rol van de overheid. In de 'gouden' jaren vijftig en zestig won de mening veld dat de overheid de economische ontwikkeling tot in details kon sturen. Daarentegen heeft in de jaren zeventig en tachtig de geringe beheersbaarheid van de overheidsuitgaven – die tot uiting kwam in sterk oplopende tekorten en een voortdurende stijging van het collectieve-lastenpeil – weer de nodige twijfels gezaaid. Sinds de tweede helft van de jaren tachtig is het beleid in veel landen gericht geweest op beperking van de groei van de overheidsuitgaven, afstoting van taken naar de marktsector (privatisering) en vermindering van de hoeveelheid door de overheid gestelde regels (deregulering).

Momenteel zwaait de slinger weer uit naar de andere kant. Omvangrijke financiële schandalen en de systeemcrisis van het bankwezen laten zien dat de deregulering soms (veel) te ver is doorgeschoten. Ondoordachte of slordig vormgegeven privatiseringen uit het verleden leiden eveneens tot heroverweging van het afstoten van sommige taken naar de marktsector.

Privatisering

Deregulering

1.7 Grenzen aan de overheidsmacht

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

Beginselen van behoorlijk bestuur

Rechtsbescherming

Doordat de manier waarop de overheid van haar bevoegdheden gebruik mag maken met de nodige waarborgen is omgeven, zijn burgers beschermd tegen machtsmisbruik en willekeur. De macht van de overheid is echter niet alleen formeel ingeperkt. Ook feitelijk is de beleidsruimte soms sterk begrensd, doordat politici rekening wensen te houden met belangen van minderheden, met het idee van verkregen rechten en met gedragsreacties van burgers en ondernemingen. Zo kan de overheid uiteraard bestaande wetten

wijzigen, maar langdurige overgangsregelingen moeten er dan vaak voor zorgen dat lopende gevallen geen (grote) inkomensachteruitgang ervaren.

Misschien nog belangrijker is dat de macht van de lidstaten van de Europese Unie op veel beleidsterreinen inmiddels (sterk) is ingeperkt door regelgeving vanuit Brussel en door uitspraken van het Europese Hof van Justitie. Het beleid met betrekking tot bijvoorbeeld landbouw, handel en mededinging wordt niet langer in nationale hoofdsteden bepaald. De Europese Commissie toetst verder de steunverlening aan nationale industrieën. En eurolanden moeten sinds 2014 hun begrotingsplannen ter beoordeling aan de Commissie voorleggen (par. 14.6).

Rol van de
Europese Unie

1

Naarmate de grenzen binnen Europa vervagen, neemt de macht van nationale overheden ook af door 'beleidsconcurrentie'. Landen beconcurreren elkaar om economische activiteiten en financiële instellingen aan te trekken, bijvoorbeeld via een aantrekkelijk belastingklimaat. Een land kan het zich niet langer permitteren door extreem hoge belastingtarieven of zeer strenge milieu-eisen al te zeer uit de Europese pas te lopen. Anders vertrekken bedrijven en vermogende individuen.

Beleids-
concurrentie

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

Websites

cbs.nl	Centraal Bureau voor de Statistiek
cpb.nl	Centraal Planbureau
rijksoverheid.nl	diverse ministeries
scp.nl	Sociaal en Cultureel Planbureau
tweedekamer.nl	Tweede Kamer van de Staten-Generaal

Samenvatting

- Het vak openbare financiën is een onderdeel van de economie, dat kijkt naar uitgaven, inkomsten en schuldpolitiek van de overheid.
- Verder krijgen de sturende rol van de overheid op financieel-economisch terrein en de besluitvorming in de collectieve sector aandacht.
- Het overheidsingrijpen in de economie is vooral terug te voeren op onvrede met de uitkomsten van het prijsmechanisme.
- Bij hun handelen hebben beleidsmakers drie doelstellingen voor ogen: stabilisatie van de conjunctuurbeweging en beïnvloeding van de allocatie en de inkomensverdeling.
- Ingrijpen door de overheid brengt zijn eigen problemen mee, door tegenstrijdige doelstellingen, de lastige keuze van optimale instrumenten en een informatiekort welke voorzieningen de burgers wensen.
- De macht van de nationale overheid is in belangrijke opzichten ingeperkt, onder andere doordat de Europese Unie steeds meer bevoegdheden krijgt en landen elkaar beconcurreren via lage belastingtarieven en gunstige vestigingsvoorwaarden.

Vragen

1

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