

Toegang tot de collectieve sector

*Jan Donders en
Flip de Kam*

Amsterdam University Press

Eerder verschenen vorige edities:

Donders, Jan en Raymond Gradus (2007 en 2012), *Toegang tot de collectieve sector*, Den Haag: Sdu Uitgevers.

Afbeelding omslag: Adobe Stock Photo

Ontwerp omslag: Gijs Mathijs Ontwerpers

Ontwerp binnenwerk: Crius Group, Hulshout

ISBN 978 94 6372 657 3

e-ISBN 978 90 4855 5 819

DOI 10.5117/9789463726573

NUR 781

© J.H.M. Donders, C.A. de Kam / Amsterdam University Press B.V., Amsterdam 2021

Alle rechten voorbehouden. Niets uit deze uitgave mag 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 kopieën uit deze uitgave is toegestaan op grond van artikel 16B Auteurswet 1912 j° het Besluit van 20 juni 1974, Stb. 351, zoals gewijzigd bij het Besluit van 23 augustus 1985, Stb. 471 en artikel 17 Auteurswet 1912, dient men de daarvoor wettelijk verschuldigde vergoedingen te voldoen aan de Stichting Reprorecht (Postbus 3051, 2130 KB Hoofddorp). Voor het overnemen van gedeelte(n) uit deze uitgave in bloemlezingen, readers en andere compilatiewerken (artikel 16 Auteurswet 1912) dient men zich tot de uitgever te wenden.

Inhoud

Woord vooraf	9
1. Kennismaking met de collectieve sector	13
1.1 Inleiding	13
1.2 Kernbegrippen	13
1.3 Groei van de collectieve sector	24
1.4 Krimp van de collectieve sector na 1983	30
1.5 Samenstelling van de overheidsuitgaven, 1950-2021	35
2. De onmisbare overheid	45
2.1 Inleiding	45
2.2 De twee theorema's van de welvaartseconomie	46
2.3 Collectieve goederen en transactiekosten	48
2.4 Externe effecten	52
2.5 Machtsposities en schaalvoordelen	60
2.6 Informatieasymmetrie	61
2.7 Een rechtvaardige inkomensverdeling	66
2.8 Paternalisme	67
2.9 Overheidsfalen	71
3. Politieke besluitvorming	79
3.1 Inleiding	79
3.2 Democratische besluitvorming	79
3.3 Invloed van ambtenaren en belangengroepen	92
4. Overheid en economie	103
4.1 Inleiding	103
4.2 Structuur en conjunctuur	104
4.3 Hoe staat Nederland ervoor?	118
4.4 Structuurbeleid	120
4.5 Conjunctuurbeleid	125
4.6 Inkomensongelijkheid	128
5. De houdbaarheid van de overheidsfinanciën	143
5.1 Inleiding	143
5.2 Demografische veranderingen en hun gevolgen	144
5.3 Hoe valt de houdbaarheid van de overheidsfinanciën te verbeteren?	153

5.4	De onzekere omvang van het houdbaarheidstekort	164
5.5	De houdbaarheid in de loop van de tijd	167
5.6	Een andere kijk op de houdbaarheid van de overheidsfinanciën	169
6.	Ouderdomspensioen	175
6.1	Inleiding	175
6.2	Twee financieringsstelsels	176
6.3	De aanvullende pensioenen	180
6.4	Het pensioenakkoord	188
6.5	Wat betekent de lage rente voor de pensioenen?	190
7.	Het begrotingsbeleid	195
7.1	Inleiding	195
7.2	Begrotingsbeleid tot 1995	195
7.3	Het trendmatige begrotingsbeleid	199
7.4	De begrotingscyclus van de kabinetsperiode	218
8.	Inkomsten van de overheid	233
8.1	Inleiding	233
8.2	Samenstelling en progressie van de inkomsten	233
8.3	Economische aspecten van belastingheffing	257
8.4	Recente ontwikkelingen en beleidsdiscussies	274
9.	Sociale zekerheid	301
9.1	Inleiding	301
9.2	Stelsel	301
9.3	Economie van de sociale zekerheid	306
9.4	De koppeling	313
9.5	Uitgaven, 1950-2021	318
9.6	Hervorming van de sociale zekerheid	321
9.7	Problematische inkomenstoelagen	326
9.8	Naar nieuwe spelregels voor de arbeidsmarkt	330
9.9	Het basisinkomen	332
10.	Zorg	337
10.1	Inleiding	337
10.2	Stelsel	337
10.3	Economie van de zorg	339
10.4	Uitgaven, 1950-2021	342
10.5	Een voorkeursbehandeling voor de zorg?	348

10.6	Hervorming van de zorg	351
10.7	Beleidsopties voor de toekomst	356
11.	Maatschappelijke kosten-batenanalyses	363
11.1	Inleiding	363
11.2	Een leidraad voor maatschappelijke kosten-batenanalyses	363
11.3	De welvaartseffecten van projecten	367
11.4	Alternatieven voor een volwaardige MKBA	377
11.5	De netto contante waarde van projecten	380
11.6	Een voorbeeld	385
12.	De decentrale overheden	391
12.1	Inleiding	391
12.2	Taken en inkomsten van de decentrale overheden	391
12.3	Het EMU-saldo van de decentrale overheden	395
12.4	Economie van de decentrale overheden	396
13.	De Europese Unie	415
13.1	Inleiding	415
13.2	Geschiedenis en belangrijkste instellingen	415
13.3	De Europese begroting	421
13.4	De EMU en het begrotingsbeleid	425
13.5	De schulden crisis en de toekomst van de euro	432

Woord vooraf

Ondernemingen zijn actief in de marktsector van de economie. Zij moeten hun kosten goedmaken uit de opbrengst van de verkochte productie. Lukt dat niet, dan zijn de dagen van de onderneming geteld. Heel anders is de situatie van organisaties die actief zijn in de collectieve sector van de economie. Zij beschikken over een budget voor hun uitgaven. Dat budget wordt voor het overgrote deel gefinancierd met de opbrengst van belastingen en sociale premies. Deze verplichte afdrachten van gezinnen en ondernemingen houden geen enkel verband met het profijt dat zij al dan niet van het overheidshandelen hebben. Nu komt de aap uit de mouw – al die organisaties uit de collectieve sector samen noemen we in de wandeling losjes ‘de overheid’.

In een democratie beslissen gekozen volksvertegenwoordigers voor welke doelen geld beschikbaar komt; anders gezegd, zij hakken knopen door over omvang, bestemming en financiering van het aan organisaties uit de collectieve sector beschikbaar gestelde budget. Dat roept een heleboel vragen op. Is er een optimale omvang van het totale overheidsbudget? Hoe kan dat totale budget vervolgens het beste voor uiteenlopende bestemmingen worden gebruikt, en daartoe over de duizenden organisaties uit de collectieve sector worden verdeeld? En wat is de beste manier om dat totale budget te financieren: via belastingen, leningen of eigen betalingen van gebruikers van overheidsvoorzieningen? Economen proberen deze en andere vragen over het overheidshandelen te analyseren, om daarmee meer duidelijkheid te scheppen over afwegingen die een rol spelen bij de besluitvorming over omvang, bestemming en financiering van het overheidsbudget. Het gebruikelijke uitgangspunt bij economische analyses is dat een democratische samenleving streeft naar een zo groot mogelijke maatschappelijke welvaart. Daarbij hoeden economen zich ervoor om op de stoel van politici plaats te nemen. Volksvertegenwoordigers beslissen. Daarvoor geven wij ze tenslotte onze stem.

Ons boek in bedoeld als sleutel om toegang tot de collectieve sector te krijgen. De inhoudsopgave laat al zien dat het bij de economie van de collectieve sector over veel meer gaat dan alleen de uitgaven, ontvangsten en schuldpolitiek van de overheid. Ook via door haar uitgevaardigde regels oefent de overheid bijvoorbeeld grote invloed uit op de gang van zaken in de economie. Voor een goed begrip van het functioneren van de overheid is het nuttig te weten hoe besluiten over haar financiën en regels met gevolgen voor het functioneren van de economie tot stand komen. Maatregelen van de overheid – gestelde regels, maar ook belastingen, sociale uitkeringen en andere overheidsuitgaven – hebben grote gevolgen voor het gedrag van burgers en de beslissingen van ondernemers. De analyse van die gedragsreacties krijgt in *Toegang* veel aandacht, want zij bepalen in belangrijke mate mede de

welvaartseffecten van beleidsmaatregelen. Instituties en bestuurscultuur zijn hierbij van bepalende invloed. Theorieën die dit benadrukken, krijgen de nodige aandacht.

Met *Toegang* hebben wij brede doelgroepen op het oog: studenten in het hoger onderwijs, geïnteresseerde burgers en door hen gekozen volksvertegenwoordigers, journalisten als ‘waakhonden’ van de democratie en – niet in de laatste plaats – de ambtenaren die helpen beleid te maken en het uit te voeren.

Dank

Wij zijn geen vreemden in het Haagse Jeruzalem, maar herhaalde malen dreigden ook wij vast te lopen in het moeras van cijfers en geldende (begrotings)regels. Wij prijzen ons gelukkig met de hulp van verschillende op de betrokken ministeries werkzame ambtenaren en enkele medewerkers van het Centraal Planbureau en het Centraal Bureau voor de Statistiek, waardoor wij niet in het moeras zijn blijven steken. Wij ontdekten dat in bepaalde gevallen nog slechts een enkele ambtenaar in staat is om uit te leggen hoe bestaande, bijna onbegrijpelijk ingewikkelde regels worden toegepast. De techniek achter de koppeling van vier miljoen AOW- en bijstandsuitkeringen aan de gemiddelde stijging van de cao-lonen is een voorbeeld. Hopelijk lukt het ons de lezer ook mee te krijgen op onze ontdekkingstocht door krochten van de hedendaagse verzorgingsstaat.

Niet alleen de praktijk van de overheidsfinanciën is vaak ingewikkeld. Sommige belangwekkende theorieën over de impact van collectieve uitgaven en hun financiering zijn eveneens niet eenvoudig te doorgronden. Dit geldt in het bijzonder voor de theorie van de optimale belastingheffing, die in hoofdstuk 8 uitgebreid wordt behandeld. Wij ontvingen voor de uitleg van deze theorie waardevolle steun uit de academische wereld.

Cijfers

De cijfers in dit boek komen hoofdzakelijk uit de rijksbegroting voor 2021 en het *Centraal Economisch Plan 2021* van het Centraal Planbureau. De cijfers zijn een momentopname; ze veranderen, soms fors. De meest recente informatie over de stand van de economie en de overheidsfinanciën is te vinden op twee websites: www.cpb.nl en www.rijksbegroting.nl.

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

Wetten

De weergave van wettelijke regelingen, belastingtarieven, sociale uitkeringen en dergelijke is in het algemeen naar de situatie per 1 januari 2021, tenzij anders is aangegeven. Latere wetswijzingen zijn te raadplegen via: www.overheid.nl.

Taal

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

Afsluiting manuscript

De kopij voor *Toegang* is op 15 juni 2021 ingeleverd bij de uitgever. Met ontwikkelingen van later datum kon dus geen rekening worden gehouden.

Gouda/Groningen, 15 juni 2021