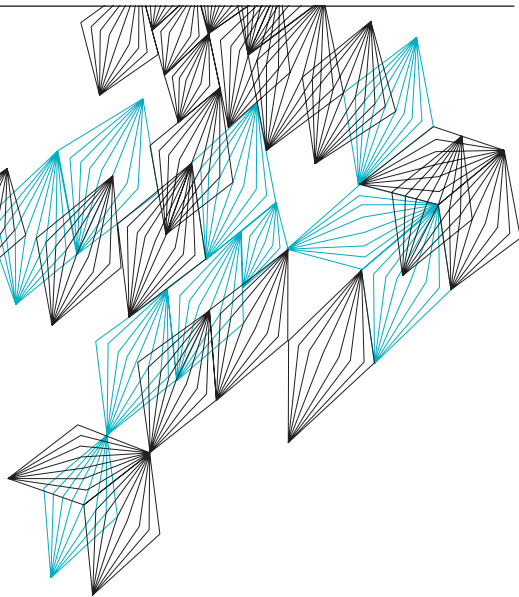


ACADEMISCH AFSCHIED

2 DECEMBER 2010



VAN OUDE
ECONOMEN
DE IDEEËN
DIE VOORBIJ
GAAN

PROF.DR. PETER B. BOORSMA



UNIVERSITEIT TWENTE.



PROF.DR. PETER B. BOORSMA

VAN OUDE ECONOMEN DE IDEEËN DIE VOORBIJ GAAN

AFSCHIEDSREDE

OP DONDERDAG
2 DECEMBER 2010

DOOR

PROF.DR. PETER B. BOORSMA
UNIVERSITEIT TWENTE

INLEIDINGⁱ

In januari 1980 gaf ik mijn openbare les, getiteld “Naar de Versoberingsstaat. Rooien en Snoeien in de Verzorgingsstaat”. Ik begon met een verwijzing naar de Inca’s waar met eenvoudige hulpmiddelen zoals de quipu’s een goede administratie werd bijgehouden van de inkomsten en activa van het Incarijk. Dat vanwege de kritiek die daarna zou volgen op het ombuigingsbeleid. In 1984 mocht ik de diesrede aan deze universiteit uitspreken. Ik gaf een verklaring waarom de Spanjaarden de Azteken en de Inca’s relatief eenvoudig konden overwinnen, terwijl een paar honderd jaar later het Amerikaanse leger de grootste moeite had met de onderwerping van een paar honderd Apachen, de Chiricahua wel te verstaan. Mijn verklaring hanteerde de nieuwe institutionele economie. Laat ik de traditie voortzetten en verwijzen naar de prairie-indianen zoals de Arapaho, Cheyenne en Sioux. Het leekⁱⁱ daar de gewoonte voor een oude krijger om bij het naderende einde van zijn leven een eenzame plek op te zoeken en zijn afscheidslied, een terugblik, te zingen. Welnu, het is alleen maar het naderend einde van mijn carrière aan de UT zodat ik thans geen eenzame plek zoek. Maar het wordt wel voor een groot deel een terugblik, op de openbare financiën in theorie en praktijk van de afgelopen zestig jaar. In de jaren zestig studeerde ik aan de Vrije Universiteit, waar ik vervolgens tot 1974 bleef werken. Daarna heb ik enkele jaren gewerkt aan het ministerie van Financiën. In 1978 ben ik hier gekomen zodat ik bijna 33 jaren hier heb gewerkt, hier en ook in nevenfuncties bij vele andere organisaties, waaronder 16 jaar als lid van de Eerste Kamer. In de rede wordt stil gestaan bij enkele ideeën die een rol speelden in de openbare financiën in deze afgelopen tijd.

Het zal blijken dat in deze jaren er vele theorieën kwamen en gingen en soms weer terugkeerden, al of niet in een ander jasje. Maar het waren dan ook soms economisch en politiek hectische tijden: sterk

oplopende werkloosheid in de jaren zeventig, een sterke paradigma *shift* in dezelfde jaren van Keynesiaans beleid naar een beleid dat meer steunde op monetaristische en neoklassieke inzichten, een sterke stijging van de rentelasten en van de staatsschuld, ten gevolge van de voorgaande ontwikkelingen een reeks ombuigingsmaatregelen en discussies, niet alleen in Nederland maar in de meeste OECD-landen over een versobering van de verzorgingsstaat, de val van de “muur” en de transitie van socialistische landen naar democratische markteconomieën, de oprichting van de Europese Economische en Monetaire Unie en de invoering van de euro, de uitbreiding van de Europese Unie, en economische crises in de jaren zeventig en in begin jaren negentig van de vorige eeuw en in de afgelopen jaren.

Alleen die onderwerpen komen aan de orde waaraan ik in die jaren gepoogd heb een bijdrage te leveren; daarbij verwijst ik naar mijn publicaties op die gebieden, om zo meteen een soort rekening en verantwoording af te leggen over dit zo belangrijke onderdeel van mijn arbeidzame levenⁱⁱⁱ. Het waren misschien te veel onderwerpen, een bewijs te meer van mijn fascinatie voor de openbare financiën! Misschien had ik mij meer moeten concentreren, bijvoorbeeld op beleidsombuigingen. Ik beseft dat ook in deze revue verschillende onderwerpen slechts summier, daardoor misschien onevenwichtig, zullen worden behandeld.

Als men terugblijkt is er het gevaar van *perspektivistische Verkleinerung*. Dat gevaar erkennende stel ik dat de periode 1974 tot en met 1983 in Nederland tien jaren van grote veranderingen waren. Ik zie daarin vier grote thema's die de openbare financiën, ruimer de financieel-economische politiek, drastisch hebben veranderd. Het gaat om de volgende vier thema's:

- 1974: de ommekeer in de dominante macro-economische theorie;
- 1976: de ommekeer in het macrobegrotingsbeleid;

- 1976: de ommekeer in het microbegrotingsbeleid;
- 1981-1983: de veranderende plaats van de overheid: deregulering, privatisering en verzelfstandiging.

Deze vier thema's zullen worden behandeld, met de voorgeschiedenis en de latere ontwikkelingen. Dit gezegd hebbende is het meteen duidelijk dat enkele ontwikkelingen die van veel grotere betekenis zijn geweest, niet aan de orde zullen komen. Ik doel in de eerste plaats op de 'val van de Muur', de "Wende", de ontmanteling van de USSR en de transitie van communistische republieken in Oost en Centraal Europa naar democratische markteconomieën, en vanaf 1978 de veranderingen in China. Het waren enorme veranderingen, die echter niet meteen thuis horen in een vak openbare financiën. In de tweede plaats op de totstandkoming van de EMU en de introductie van de euro, en de ontwikkeling van de Europese Unie^{iv}, onderwerpen waar ik mij niet in heb verdiept.

- Na de behandeling van de vier thema's volgt een hoofdstuk Diversen, met aandacht voor demografische ontwikkelingen, publiek financieel management en risicomanagement.
- Daarna wordt de aandacht gericht op het ombuigingsbeleid. Daarbij wordt aandacht geschonken aan oudere benaderingen, aan het thans voorgestelde ombuigingsbeleid in het kader van het recente regeerakkoord, en worden tot slot enkele suggesties gedaan.

I. 1974: DE OMMEKEER IN HET DOMINANTE MACRO-ECONOMISCH DENKEN

Conjunctuurtheorie

In de jaren vijftig was een belangrijk onderdeel van de macro-economie de *conjunctuurtheorie* (zie de geweldige bundel Clark and Cohen, 1963), tijdens mijn studie in de jaren zestig nog een verplicht kandidaatsvak. We leerden over de Juglar (1860), de Kitchin (1923,1963) en de lange golf (Kondratieff, 1926, 1963), en de verschillende verklaringen zoals de zonnevlekkentheorie (van Jevons, 1884, zie Clark & Cohen, 1963), de overbesparingstheorieën, de onderbesparingstheorieën, en acceleratietheorieën. (Voor een korte samenvatting, zie Zimmerman, 1957)

De conjunctuurtheorie heeft in de leerboeken een heel andere lading gekregen. De oude theorieën, zoals de zonnevlekkentheorie, de theorieën van Juglar en Kitchin, verdwenen, met uitzondering van de *theorie van de lange golf*,^v en de nader te noemen *real business cycle*. De conjunctuur als cyclisch maar onregelmatig patroon rond de lange golf wordt nog wel behandeld, maar de theorieën die een regelmatig, cyclisch verloop vertonen, hebben afgedaan. Er wordt wel aandacht besteed aan de afwijkingen van de trend (Blanchard, 2000, p. 145: "output fluctuations (sometimes called business cycles) – movements in output around its trend.." of van de ontwikkeling van het inkomen onder invloed van technologieschokken, in 'real business cycle models', een benadering ontwikkeld door Prescott.^{vi} In de woorden van Gärtner (2006, p. 478) "It discards the segmentation of macroeconomics into explanations of short-run fluctuations, caused by fluctuations in employment, and of long-run growth, caused by evolving capital stocks and technological progress, as artificial. Instead it proposes a coherent view in which technological change and capital stock dynamics affect short-to-medium-run fluctuations in a significant way." In deze laatste benadering wordt de cyclus gezien als evenwichtsfenomeen en is het onmogelijk cyclus en trend van

elkaar te scheiden. Een aanzet hiertoe werd gegeven door Lucas (1977) die stelde dat afgezien van details “all business are alike. .. (l)t suggests the possibility of a unified explanation of business cycles, grounded in the general laws governing market economies.”

De lange golfbeweging wordt gewoonlijk toegeschreven aan Kondratieff (1935), maar is eerder ontwikkeld door de Nederlandse econoom Van Gelderen (1913)^{vii}. Het onderwerp is in de internationale literatuur als een niet bewezen fenomeen opzij gezet, sinds Williamson en Nordhaus (1985). In zijn *presidential address to the American Economic Association* concludeerde Gary S. Becker (1988): “If long cycles of the Kondratieff or Kuznets type exist, we will need another 200 years of data to determine whether they do exist or are just a statistical figment of an overactive imagination.” In dezelfde en meer recente jaren kreeg de theorie van de lange golf nieuwe aandacht, o.a. van Solomou (1987), Mager (1987) en Modelski (2001) en is deze theorie vooral in Nederland verder ontwikkeld, door economen als Van Duijn (1983) en Kleinknecht (1986). Berry e.a.(2001) concluderen: “Kondratiev^{viii} ... waves have locked within them half-Kondratiev generational rhythms (Kuznets A and B cycles which are associated with changes in social and political development), the countervailing rise and fall of inflation that occurs along 18-year building cycles, and the pulses of inflation that accompany 9-year business cycles (Juglars). Economic growth .. rises and falls with building and business cycle frequency and with ENSO rhythms.” (ENSO= El Niño –Southern Oscillation). Daarop aansluitend wordt in een recente eigen publicatie (Boorsma, 2005) gesteld: “Other authors have stressed biological causes for the long wave (see Devezas and Corredine, 2001), which is interesting because of the link in this paper with the greenhouse effect and graying. The ICT revolution of the last decade was spurring ideas about new economics and induced the idea of a new upward long wave, “K-19”. The reality of the last years has brought the euphoria about this idea of new economics to a hard end,

and more probable seems to be a downward sloping phase. Actually, the Kondratieff is no longer seen as a downward or upward sinusoidal curve, but more like an S-curve, with a period of strong economic growth, the upward slope, and a period of low growth. In the “upward” phase, the booming period of shorter cycles last longer, the rates of growth are higher, while in the “downward” phase the recession periods last longer and the rates of growth are lower. The hypothesis is defended that the long wave will be “downward” the coming 25 – 30 years.” Mijn *conclusie* was en is dat een lange neerwaartse fase van de lange golf waarschijnlijk is, waarin de bloeiperioden kort zijn met bescheiden groei, en de recessies lang met lage groei. Er zijn daarin tegengestelde krachten aan het werk: een drukkende invloed gaat uit van de vergrijzing en van de klimaatverandering^x; als de vergrijzing is uitgewerkt over ca. 20 jaar, is er nog steeds de langetermijnvloed van de klimaatverandering. De aanjager van de neergang wordt gezien in de grote dollarsaldi die nu worden aangehouden door China, Japan en andere landen, wat een keer tot een grote valutacrisis kan leiden. De neerwaartse golfbeweging kan worden tegengegaan door de *deus ex machina*, t.w. *technologische groei*. De spectaculaire groei van China en India is een andere opwaartse kracht, zo werd gesteld in 2005. Den Butter (2010) heeft recent geschreven over de grote (financiële) crisis van 2008-2010, een crisis die overigens nog niet is uitgewerkt. Hij geeft verschillende verklaringen voor het feit dat een binnenlands Amerikaans probleem zo’n grote internationale omvang heeft kunnen krijgen. Een belangrijke oorzaak is de “besmetting”: de verwevenheid van de banken over de hele wereld. Interessant is dat hij daarbij ook ingaat op de golfbewegingen: “De periodiciteit van de conjunctuurschommelingen doet vermoeden dat er na de huidige recessie weer een volgende zal komen. Wanneer dat gaat gebeuren en wat de oorzaak ervan zal zijn, is echter onzeker. De initiële schokken kunnen we dan ook niet voorkomen. Zo zou een volgende recessie wel eens door een zonnestorm kunnen worden ingeluid.” Hier weerklinkt de oude zonnevlekkentheorie van Jevons.

Macro-economische theorie

De dominante macro-economische theorie in de jaren vijftig en zestig was de theorie van Keynes en daarmee gepaard ging het geloof dat men de macro-economische ontwikkeling kon beheersen. Met het oog op de conjuncturele ontwikkelingen zou de overheid een “active fiscal policy” moeten voeren. Dat wil zeggen een expansief begrotingsbeleid met een oplopend tekort in de recessie en bezuinigingen en een verkleining van het tekort tijdens de hoogconjunctuur. In de jaren vijftig van de vorige eeuw werd de dynamische macrotheorie, *de groeitheorie* ontwikkeld, langs verschillende lijnen. Eén lijn was de ontwikkeling van socialistische modellen, door Joan Robinson, Sraffa en anderen. Ik besteed daar verder geen aandacht aan: die theorieën zijn in de jaren zeventig en tachtig grotendeels van het toneel verdwenen. Een tweede lijn was de dynamisering van de Keynesiaanse theorie door Harrod en Domar. Centraal daarin stond de vraag met welke groeivoet de economie zou moeten groeien om volledige werkgelegenheid te bewaren, gegeven de groeivoet van de bevolking en de technologische groei. De focus was nog steeds gericht op de vraagkant van de economie.

De derde lijn was de ontwikkeling van de *neo-klassieke economie*, waarin aanbodfactoren een rol spelen. Een eerste aanzet is gegeven door Solow (1956) die een model ontwikkelde voor een *steady state*, waarin de investeringsquote welke gelijk is aan de spaarquote wel invloed heeft op de hoogte van het nationale inkomen maar niet op de groeivoet; economische groei in de *steady state* wordt bepaald door de bevolkingsgroei en door technische ontwikkeling. Vijftig jaar later werd dat model door Gärtner (2006, p.237) “the workhorse of research on economic growth” genoemd. In de jaren zestig en zeventig werden andere macrotheorieën (zie Boorsma, 1989c) ontwikkeld die in de loop van de jaren zeventig aan kracht wonnen. Ik doel op het monetarisme (nauw verbonden met Friedman, Brunner en Meltzer), dat de betekenis van het geld voor de

reële sfeer benadrukt. Voorts op de theorie van de *rational expectations en de Neo Ricardean equivalence*, macro-economische theorieën gestoeld op micro-economische gedragsveronderstellingen. De theorie van de rationele verwachtingen (Lucas, Barro) en de theorie van de *Neo Ricardian equivalence* stellen, kortweg, dat indien de overheid tekortverhogende maatregelen neemt om de economie te stimuleren, belastingbetalers verwachten dat in de toekomst de belastingtarieven moeten worden verhoogd voor de betaling van rente en aflossing; ze gaan daartoe sparen, zodat de stimulering door de overheid niet effectief is. Er is sprake van “equivalence” tussen *debt financing* en *tax financing*. Aangezien de besparingen en het terugdringen van het tekort over langere tijd kunnen lopen, is door de Neo Ricardeans het concept van *bequests* ingevoerd, intergenerationele schenkingen.

Mijn aandacht voor de macro-economische theorie stopt hier: er is voldoende aangedragen. De dynamische macro-economie, de groeitheorie zoals ontwikkeld door Solow, Harrod en Domar en Samuelson met prachtige modellen, met *golden rules of accumulation*, die groeitheorie is bescheidener geworden, zoals ook is ingezien door Solow zelf (hier ontleend aan Gordon, 1993*). Groeitheorie gaat tegenwoordig vooral over de invloed van *innovatie* op de ontwikkeling van het nationale product. Nelson (1996) is in zijn werk over economische groei geïnspireerd door Schumpeter. Hij noemt technische ontwikkeling “the key driving force behind economic growth.” Zijn werk gaat over variabelen als instituties, R&D, scholing, “inventions and innovations”, maar, anders dan de neoklassieke groeitheorie, niet over kapitaalcoëfficiënten en de groeivoet van arbeid, toch één van de variabelen in de neoklassieke productiefuncties. Ook Baumol (2002) heeft in navolging van Schumpeter veel aandacht geschonken aan de rol van ondernemerschap en innovatie. Ook hij ziet innovatie als de drijvende kracht achter concurrentie, en achter economische groei. Hij wijst er op dat reeds Ricardo technische ontwikkeling zag als de motor van economische groei.

II. 1976: DE OMMEKEER IN HET MACROBEGROTINGSBELEID

Conjunctuurpolitiek

Op nationaal niveau in Nederland werd het macrobudgettaire beleid^{xi} in de jaren vijftig gekleurd door de *conjunctuurpolitiek*. Er werd een anticyclisch begrotingsbeleid gevoerd, tot uiting komend in o.a. de bestedingsbeperking van 1951 en die van 1957. Die laatste is in de literatuur als een succes aangemerkt. Zou men die nader analyseren dan zou waarschijnlijk blijken dat het zgn. succes eerder te danken is geweest aan de internationale omslag in de economie dan aan de gekozen bestedingsbeperking. De bestedingsbeperking omvatte maatregelen gericht op de particuliere bestedingen en gericht op de overheidsbestedingen. Enige beperking in de laatste is door mij niet gevonden (zie Boorsma, 1984d, noot 8). Er kleefden nogal wat problemen aan een effectief anticyclisch beleid. In die tijd werd vooral gewezen op de zgn. "lags", de vertragingen, in de diagnose, in de beleidsvoorbereiding, de besluitvorming, de uitvoering en de doorwerking in de bestedingen, door welke vertragingen het anticyclisch bedoelde beleid eerder procyclisch kon uitpakken. Exit conjunctuurpolitiek? Hoewel hierna een structureel begrotingsbeleid wordt geïntroduceerd, is de wens om iets aan conjunctuurpolitiek vele politici eigen gebleven, echter alleen in perioden van neergang, zodat er een politieke opwaartse druk op het tekort en de staatschuld ontstaat.

Structureel begrotingsbeleid

Juist vanwege de problemen met een anticyclisch begrotingsbeleid heeft Zijlstra (1961) voorgesteld om een acyclisch, *structureel begrotingsbeleid* te gaan voeren. (Voor een beknopte bespreking, zie Compaijen en Den Butter, 1992) Kortweg wordt de ruimte voor extra uitgavenen/ofbelastingverlagingbepaald,uitgaandevaneenevenwichtig basisjaar, door de structurele groei van de belastingopbrengsten (en

later ook de structurele groei van het aanvaardbare tekort en de feitelijke groei van de niet-belastingmiddelen). Vanaf ca. 1961 is dat op rijksniveau ingevoerd, eerst primitief, maar daarna steeds meer verfijnd. Er werd een ingewikkeld bouwwerk opgericht met verschillende ruimtes met eigen regels, met een onderscheid tussen relevante en niet-relevante posten, een bouwwerk dat uiteindelijk door weinigen meer werd begrepen. Maar hoewel het beleid bedoeld was als niet-anticyclisch, was het toch wel degelijk doortrokken van Keynesiaans denken. Dat gold om te beginnen voor de benadering van het verantwoorde of gewenste financieringstekort, dat gold voorts voor het verschil tussen relevante en niet-relevante posten, maar daarnaast óók voor eventuele conjuncturele maatregelen. Al in de jaren zestig werden conjuncturele maatregelen genomen naast het structurele begrotingsbeleid, welke Keynesiaans verdedigd werden. In de loop van de jaren zeventig buitelden de conjuncturele programma's over elkaar heen, waartoe werd besloten met het oog op de oplopende werkloosheid.

1974: jaargangenmodel

1975: eenprocentsoperatie

De neoklassieke modellen van o.a. Solow, ontwikkeld in de jaren vijftig en zestig, kregen in Nederland navolging in de jaren zeventig in het jaargangenmodel van Den Hartog en Tjan. Hun CPB-publicatie van 1974 betref een neoklassiek *jaargangenmodel*, later door toevoeging van een bestedingenblok verfijnd tot het VINTAF-model. Het jaargangenmodel ging in op de capaciteitseffecten van investeringen. In het model werd aangetoond dat de stijging van de werkloosheid van de jaren zeventig niet werd veroorzaakt door een tekortschietende vraag, maar door een stijging van de arbeidskosten, op haar beurt veroorzaakt door een stijging van de collectieve lasten.^{xii} De acceptatie in de politiek van deze benadering veroorzaakte een grote breuk in de begrotingspolitiek. Minister Duisenberg introduceerde in de zomervan 1975, tijdens de opstelling van de Miljoenennota 1976, hetzgn. *éénprocentsbeleid*: de stijging van de collectieve lasten als percentage

van het nationale inkomen moest worden beperkt tot één procentpunt per jaar^{xiii}. (Voor een uitvoerige bespreking van de besluitvorming en details, zie Toirkens, 1988.) Gegeven de geraamde stijging van de collectieve lasten met meer dan 1 procentpunt in de komende jaren, waren bezuinigingen nodig. Het was voor Minister-president Den Uyl, die in de jaren daarvoor ter bestrijding van de werkloosheid steeds conjunctuurmaatregelen had genomen, moeilijk om de omslag in het denken te accepteren. Naast het bezuinigingsbeleid werd daarom toch tot een aanvullend beleid besloten om de economische groei te stimuleren. Uit die tijd stammen de Wet Investeringsrekening (WIR) en de Selectieve Investeringsregeling (SIR). Regelmatig is ook daarna nog gegrepen naar aanvullende maatregelen welke Keynesiaans geïnspireerd waren, of naar beleid om bijvoorbeeld een tekortreductie te temporiseren. De hardnekkigheid van vasthouden door politici, maar soms ook door bekende economen als Bomhoff en Van Wijnbergen, aan Keynesiaans geïnspireerd beleid is door mij o.a. gekritiseerd in een bespreking van de Miljoenennota 1994 (Boorsma, 1993c). Een eerdere doelstelling voor het terugdringen van het financieringstekort, waarvoor een verzwaring van het ombuigingsprogramma nodig was, werd in die Miljoenennota vanwege de nadelige invloed op de werkgelegenheid niet verantwoord geacht. Bovendien werd in die Miljoenennota weer geld uitgetrokken voor bevordering van de werkgelegenheid. (Zie ook Boorsma, 1993f. In de bundel Clerx e.a. 1993 staan voor mijn bijdrage interessante beschouwingen van vier oud-ministers van Financiën over begrotingsbeleid.) De effectiviteit van dergelijke directe werkgelegenheidsmaatregelen was eerder niet gebleken. Voorts waren verschillende delen van het daarin opgenomen bezuinigingsprogramma evident zonder gevolg voor de werkgelegenheid, zoals bijv. incidentele inkomsten uit de verkoop van aandelen KPN (zie Boorsma, 1993c), maar "papier is geduldig".

1975-1994: feitelijk begrotingsbeleid

In de jaren zestig en zeventig werd in de beleidsbeschouwingen

weinig aandacht gegeven aan de rol van het geld, kortom aan de monetaire theorie. Het *monetarisme* heeft er mede toe geleid dat in het begrotingsbeleid het structurele financieringstekort en het Keynesiaans onderbouwde aanvaardbare financieringstekort hun betekenis verloren na de introductie van het eenprocentsbeleid in 1975, waarna de aandacht uitging naar het *feitelijke financieringstekort en de financierbaarheid daarvan*. In 1979 werd formeel afscheid genomen van het structurele begrotingsbeleid. Ook een ander Keynesiaans leerstuk werd ondergesneeuwd, namelijk de stelling dat de *staatsschuld* macro-economisch gezien geen last is. Als wordt afgezien van de schuld in handen van het buitenland is het in die visie zo dat de particuliere sector belasting betaalt die door de Staat wordt gebruikt voor rente en aflossing terwijl diezelfde sector ook die bedragen ontvangt. Er zou hoogstens een inkomensverdelingsvraagstuk bestaan: de betalers zijn niet per se de ontvangers. De sterk oplopende schuld werd in beleidskringen echter steeds meer als een probleem gezien, niet alleen omdat een groeiend deel in handen was gekomen van het buitenland, maar ook omdat er meer aandacht werd geschonken aan andere theorieën. (Voor een uitvoerige behandeling van schuldpolitiek, zie Goudswaard, 1988, en De Haan, 1989.) Mijn vroegere copromotor Van Muiswinkel (2003) heeft zijn afscheidscollege gewijd aan de schuldproblematiek. Zijn boodschap luidde dat de staatsschuld niet in één generatie hoeft te worden afgebouwd. Hoewel ook hij het eens is met de stelling dat de schuldquote moet worden teruggedrongen, in elk geval beneden de EMU-norm van 60% BBP, bepleit hij een minder strenge reductie. Het probleem is dat de schuld niet wordt afgebouwd maar steeds is gegroeid in absolute bedragen; ook als percentage van het BBP is het gestegen, soms gedaald, maar over de afgelopen dertig jaar alleen gestegen, naar 66% BBP in 2011. Ook de Neo-Ricardiaanse theorie kreeg aandacht: belastingbetalers zouden bij stimulerend beleid niet meer gaan besteden maar meer gaan sparen. In deze theorie begrijpen de particuliere huishoudingen dat na een vergroting van het financieringstekort in de toekomst de

belasting zal worden verhoogd om de gestegen schuld af te lossen. (Voor het macrobeleid in de jaren tachtig, zie ook Kuipers, 1987)

Een conclusie zou kunnen zijn dat het macrobudgettaire beleid eindelijk volwassen begon te worden. Niet langer was de inspiratie eenzijdig afkomstig van Keynes, maar ook van de monetaire theorie van Friedman en de theorie van de rationele verwachtingen van Lucas, Barro en anderen.

De afgelopen jaren bleek echter steeds weer hoe krachtig de theorie van Keynes leeft. Steeds als de conjunctuur wat tegen zat, werd dat gebruikt als argument om bijvoorbeeld een belastingverzwaring uit te stellen. Bij de keuze tussen structurele regels, die een vast kader bieden waarbinnen economische actoren beslissen, enerzijds en ad hoc maatregelen ("discretion") anderzijds, wordt vaak afgeweken van de structurele kaders. Dat bleek vooral recent: na het uitbreken van de internationale crisis hebben bijna alle OECD-landen de recessie bestreden door stimulerende maatregelen, een stijging van de tekorten en van de staatsschuld als gevolg acceptierend.

In het begrotingsbeleid werd het structurele begrotingsbeleid na 1976 verwaterd en in 1979 definitief vervangen door een focus op het feitelijke financieringstekort, met kasplafonds voor verschillende uitgavengroepen. Deze benadering was in de loop van de jaren tachtig gebruikelijk voor de meeste OECD-landen (OECD, 1987). Naast de nadruk op de beperking van het financieringstekort, werden normen gehanteerd voor de collectieve lastendruk, de CLD, de som van belastingen en sociale premies, als percentage van het netto nationale inkomen^{xiv}. In 1994 heeft minister Zalm een nieuw soort *trendmatig begrotingsbeleid* ingevoerd, zonder Keynesiaanse inbedding. Hierbij zijn de collectieve uitgaven in drie groepen verdeeld, de rijksbegroting in enge zin, de sociale zekerheid en de zorg, met voor elke groep een eigen kader waarbinnen de verantwoordelijke ministers moesten blijven. Ook voor de belastingplannen werd een kader opgesteld, maar vervolgens konden

de belastingen en daarmee het tekort de gevolgen van de conjunctuur volgen. De begroting vertoont daardoor een conjunctuurgevoeligheid.^{xv} De benadering zoals door Zalm ingevoerd was bedoeld om de collectieve uitgaven te beheersen, en zo, gegeven de belastingplannen, structureel het tekort en de schuld te beheersen en zo de EMU-normen te bewaken, maar ook om rust te brengen in de begrotingscyclus. Zijn benadering heeft daarmee naast de macro-economisch verantwoorde inbedding van de collectieve sector ook een discipline-functie gehad, zoals destijds ook door Zijlstra bedoeld.

III. 1976: DE OMMEKEER IN HET MICROBEGROTINGSBELEID

Een eerste voorbeeld van een vernieuwing in de microsfeer van de overheidsfinanciën betreft de ontwikkeling in de jaren vijftig in de USA van de *prestatiebegroting* (zie Lee and Johnson, 1977, Merewitz and Sosnick, 1971). Bijna overal was en is op nationaal niveau het meest gebruikte begrotingstype de jaarbegroting op kasbasis en inputbasis ("line item" basis). De prestatiebegroting wilde de uitgaven koppelen aan te leveren prestaties, om zo inzicht te geven aan de belastingbetaler over de baten van de bestede belastinggelden. De vraag kan worden gesteld, waardoor dit idee opkwam. Was er sprake van bezuinigingsproblematiek in de USA, door de Korea-oorlog? Was het de invloed van de welvaartstheorie (zie o.a. Hennipman, 1945, Boadway en Bruce, 1984) die opkwam? Er zijn in elk geval duidelijke relaties tussen de welvaartseconomie en de prestatiebegroting en de hierna te behandelen programmabegroting en PPBS. Centraal staat immers de vraag hoe de overheid de schaarse middelen optimaal kan aanwenden om de welvaart te vergroten! Illustratief is wat Merewitz en Sosnick (p.6) schrijven: "David Novick claims that the first program was that Controlled Materials Plan of 1942, which sought to allocate scarce real resources to essential programs of war effort." Het voortreffelijke werk van Burkhead en Miner (1971) geeft uitvoerige aandacht aan de geschiedenis van de prestatiebegroting, de programmabegroting en de kosten batenanalyse, duidelijke delen van de nog te bespreken PPBS, en plaatsen dat na een bespreking van de welvaartseconomie (maar zonder een directe relatie te noemen). Meer in het algemeen geldt dat de "leer der openbare financiën" een sterke band heeft met de welvaartstheorie (zie in Nederland het werk van Goedhart, 1975, en Wolfson, 1988.) Light (1997) plaatst het begin van *performance budgeting* bij de invoering in de USA van de Budget and Accounting Procedures Act van 1950, welke hij betitelt als een "key scientific management statute" (p.27).

Het idee van de prestatiebegroting werd in de jaren zestig in de USA uitgebreid tot PPBS, het *Planning Programming Budgeting System* (zie Merewitz and Sosnick, 1971, Lyden and Miller, 1978, Schick, 1978). Het gaat daarbij om een begrotingssysteem, waarbij de uitgaven worden gekoppeld aan de doelen welke worden gesteld voor een meerjarenperiode. Deze worden nader uitgewerkt naar afgeleide doelen voor de verschillende jaren; de activiteiten om de doelen te bereiken zouden worden onderworpen aan beleidsanalyses. (Over de toepassing van PPBS en andere methoden om de doelmatigheid van overheidshandelen te vergroten in enkele OECD-landen, zie OECD, 1987.) Het gaat dus om een koppeling van uitgaven, doelen, meerjarenramingen, en beleidsanalyses. PPBS omvatte daarom niet alleen de performance budgeting maar ook het *programmabudget*: de koppeling van uitgaven aan te realiseren doelen.

PPBS heeft in Nederland duidelijke sporen getrokken. Begin jaren zeventig, eigenlijk met het regeerakkoord van het kabinet Biesheuvel van 1971, werd een begin gemaakt met de zogenaamde *herwaarderingsoperatie*, bedoeld om zin en onzin van overheidsactiviteiten te onderzoeken. Toen werd ook de COBA opgericht, de Commissie Ontwikkeling Beleidsanalyse. De directie had een eigen tijdschrift, *Beleidsanalyse*, en bevorderde vooral de beleidsanalyse, waaronder de nog te noemen meest vergaande vormen, de kosten-batenanalyse en de kosten-effectiviteitsanalyse, en bracht zeer uitvoerige doelstellingenanalyses uit (waar vervolgens niemand iets mee deed).

In Nederland is in 1976 de *nieuwe Comptabiliteitswet* van kracht geworden. Deze bevatte enkele fundamentele vernieuwingen, welke ook te herleiden zijn naar de invloed van PPBS:

- a) Bestond de begroting tot nu uit een systeem van een Gewone Dienst en een Buitengewone Dienst I (voor kapitaaltransacties) en II (o.a. voor aflossing van schuld aangegaan voor wederopbouw), onder invloed van het Keynesiaanse denken, waarin de nadruk ligt op bestedingen,

- werd overgegaan op een systeem van een *kasstelsel aangevuld met verplichtingenramingen*. (Over de kas-verplichtingenramingen, zie Boorsma en Van der Woude, 1991.) Internationaal is op nationaal niveau een kasstelsel het meest gebruikelijk. Maar daar kwam bij dat door de stijging van het begrotingstekort (ruwweg financieringstekort plus aflossingen staatsschuld) en de stijging van de staatsschuld, de opstelling op kasbasis een sneller en beter inzicht zou geven in de financiële positie. Welke denkrichting gaf hier de doorslag? Onder invloed van het Keynesiaanse denken is gekozen voor een direct overzicht van de overheidsbestedingen in plaats van een meer bedrijfsmatig verantwoorde inrichting. De aandacht voor de financierbaarheid van het tekort wijst al op de groeiende invloed van het monetarisme. Keynes en Friedman gingen hier hand in hand! Nota bene: door de negatieve invloed op de hoogte van de investeringsuitgaven, en door de ontstane vluchtwegen bijv. in de vorm van debudgettering^{xvi} ('back door spending'), en de introductie van een Infrastructuurfonds (zie Boorsma, 1991) en het Fonds Economische Structuurversterking^{xvii} om aardgasgelden te benutten voor investeringsprojecten, is in de loop van de jaren negentig weer een discussie gestart over de invoering van een batenlastenbegroting en *capital budgeting* (Boorsma and Mol, 1997).
- b) Het ging ook om de bepaling dat *prestatiegegevens* moesten worden opgenomen. De departementen hebben op basis van de nieuwe Comptabiliteitswet van 1976 daar braaf maar zonder animo werk van gemaakt. De prestatiebegroting is niet van de grond gekomen, (zie Boorsma, 1981b, Van de Kar, 1981), maar na 1983 is er bij alle lagen van het openbaar bestuur wèl veel aandacht geschonken aan onderwerpen als prestatiemeting en prestatie-indicatoren.^{xviii}
- c) Ook werd bepaald dat *meerjarenramingen* moesten worden opgenomen. De meerjarenramingen, aanvankelijk voor 2 jaar maar snel daarna voor 4 jaar, en alleen voor de uitgaven en de niet-belastingmiddelen en niet voor de belastingen, zijn opgesteld, maar het systeem is snel verloederd (zie Boorsma, Koning e.a.1981b,

Boorsma and IJsselsteijn, 1986). Door de bezuinigingsoperaties die werden ingezet met de zogenaamde eenprocentsoperatie van 1976 werden de ramingen gewoon gekort met x%, zonder de kortingen te vertalen in de onderliggende volumina. Ook de manier waarop werd omgegaan met de verwachte loon- en prijsstijgingen leidde er toe dat de koppeling tussen de uitgavenramingen en de daaraan ten grondslag liggende volumeramingen verloren ging. In een evaluatie in 1981 sprak ik over 'gekkenguldens', omdat de bedragen geen betekenis meer hadden.

- d) De Memorie van Toelichting van de Comptabiliteitswet van 1976 had ook gesproken over de noodzaak van *kosten-batenanalyses*^{xix}. (Voor een geschiedenis, zie Burkhead and Miner, 1971. Zij verwijzen niet naar de ingenieur Dupuit, maar stellen dat de oorsprong ligt "in the practices of federal administrative agencies in the United States, and, in particular, in the practices of water resources agencies." (p.209)). De COBA (en al eerder het Centraal Planbureau) heeft de toepassing van deze analyses bevorderd samen met andere vormen van beleidsanalyse. Zie in dit verband ook wat de recente brede heroverwegingsoperatie, van voorjaar 2010, meldt. De ombuigingswerkgroep Mobiliteit & Water "signaleert dat een deel van de projecten die in uitvoering zijn niet beschikt over een maatschappelijke kosten-batenanalyse (MKBA). De werkgroep bepleit daar waar mogelijk en zinvol een KBA van beleid op te stellen." Als Koopmans (2010, p.139) dan vervolgens stelt "Vanuit de MKBA-gedachte zullen in eerste instantie besparingen worden bereikt door die projecten te laten vervallen die waarschijnlijk een negatieve bijdrage leveren aan de welvaart", dan is daar weer de oude gedachte van PPBS en de COBA, maar zijn pleidooi voor "een betere balans tussen inhoud en politiek" (Koopmans, p. 142) wordt empirisch weerlegd door de talloze "planning disasters" als de Betuweroute en theoretisch tegengesproken door de later te behandelen *public choice* theorie.

(Voor een boeiende behandeling van de besluitvorming over grote kanalenprojecten, zie de dissertatie van Weijnen, 2010.)^{xx}

Hoe goed ook bedoeld, de realiteit van de bezuinigingsoperaties van de tweede helft van de jaren zeventig, leidde er toe dat rond 1980 de COBA is opgeheven en de herwaarderingsoperatie is beëindigd. (Zie voor een beschrijving van de teloorgang van de herwaarderingsoperatie Boorsma, 1979a, Boorsma, 1980a, 1980c, Herweijer 1985.) Daarna, in 1981, werden zgn. *heroverwegingsprocedures* (zie o.a. Postma, 1986) gestart, welke uiteraard dezelfde "filosofie" hadden, met misschien één verschil: de herwaarderingsoperatie zou in principe kunnen constateren dat er te weinig geld werd uitgetrokken voor een activiteit, de heroverweging was uitsluitend gericht op bezuiniging.

Op het niveau van de lokale overheid waren er tegenhangers. Er was de BAG, de Beleids Analyse Gemeenten. En in tal van gemeenten werden meerjarenbegrotingen opgesteld. Ik herinner me een seminar op de UT, waar de chef Financiën van Deventer een bevlogen verhaal hield over de begrotingsmethodiek die daar werd toegepast. Op basis van een collegeprogramma werden doelen geformuleerd die werden vertaald in een meerjarenbegroting. De jaarbegroting was in die visie een technische jaarschijf waar de raad niet over hoefde te praten. Ook deze benadering is stuk gelopen op de realiteit: Kamerleden en raadsleden waren niet geschoold in het denken van PPBS, en de benadering miskende de politieke realiteit dat de volksvertegenwoordigers de begroting gebruiken als het enige document waarin jaarlijks het totale beleid, hoe dan ook, wordt gepresenteerd.

Hetzelfde idee dat ten grondslag lag aan de prestatiebegroting en de programmabegroting kwam in de jaren tachtig en negentig terug als de zgn. *Value for Money* (zie o. a. NIVRA, 1986, met bijdragen van vele auteurs, waaronder Boorsma, 1986a). De ideeën achter de *performance budgeting*, de prestatiebegroting en de *program budgeting*, en de PPBS

bleven doorwerken, in de literatuur bijvoorbeeld van *management by objectives* (voor een concrete toepassing en overzicht van de literatuur, zie bijv. Hatry and Greiner, 1986), en in Nederland in de vorm van het later te behandelen *contractmanagement* (zie Van der Krogt en Spijker, 1989). In 1999 bracht de regering een nota uit, getiteld '*Van beleidsbegroting tot beleidsverantwoording*' *VBTB*. Die werd met ophef gebracht als een nieuwe benadering, maar was natuurlijk de voortzetting van een discussie welke al in de jaren vijftig was begonnen. Met deze benadering werden vele ideeën van de vroegere prestatiebegroting en programmabegroting van PPBS in de rijksbegroting ingevoerd. Het gaat daarbij om drie vragen: "wat willen we bereiken, wat gaan we daarvoor doen en wat mag dat kosten"? Men herkent daarin de programmabegroting: koppeling van doelen, activiteiten aan de inzet van middelen (uitgaven). De Miljoenennota 2002 wijdt er zelfs een paragraaf aan in een hoofdstuk gewijd aan ontwikkelingen in "eigentijds begroten" (pp.113-116). (Voor een goed overzicht, zie Berkhout en Sanders, 2000. Voor een evaluatie, zie Aardema, 2002. Voor de ontwikkeling van prestatiebegroting naar beleidsbegroting, zie Boorsma, Maessen en Schild, 1999.)

De aanpak maakte deel uit van een project van Binnenlandse Zaken, genaamd BBI. Het acroniem staat voor "*beleids- en beheers-instrumentarium*" en ook voor "bestuurlijke vernieuwing, bedrijfsvoering en informatie(voorziening)". Het project beoogde de ideeën van het nieuwe public management bij gemeenten en provincies in te voeren. Deze benadering is één van de elementen van de moderne bedrijfsvoering bij de overheid (zie o.a. Berg e.a., 2003)

In de jaren zeventig heeft men een poging gedaan om het begrotingsbeleid te *rationaliseren*, o.a. door de prestatiebegroting, kostenbatenanalyses en de herwaardering. Na enkele forse tegenvallers (o.a. de Walrusaffaire en de Nederhorstaffaire) drong de Tweede Kamer begin jaren tachtig aan op een verbetering van het comptabele bestel. Midden jaren tachtig startte minister Ruding de *Operatie Comptabel*

Bestel. Deze forse operatie, die de rijksuitgaven met 1% verhoogde, heeft zijn beslag gekregen in de jaren 1987-1990, en is uitgemond in de nieuwe Comptabiliteitswet 1991. In 1991 waren de vier belangrijkste doelen min of meer gerealiseerd: a. verbetering van de administratieve organisatie, b. verbetering van de publieke accountantscontrole, c. verbetering van de departementale financiële informatiesystemen, d. wijziging van het *budget format* om de autorisatie en allocatie te verbeteren. (Voor een korte beschrijving zie Boorsma, 1993f). In dat kader werd ook gekozen voor een differentiatie van beheersregels, waarmee werd bedoeld dat binnen de rijksdienst sommige diensten een ander comptabel bestel kregen. Daarop volgde de introductie van *resultaat gericht management* (RM) in 1991 met de Nota 'Verder bouwen aan beheer.'

Op gemeentelijk en provinciaal niveau werkte men vanouds met een stelsel van een gewone dienst en een kapitaaldienst, dat in de jaren tachtig tot een volledig baten-lastenstelsel werd uitgebouwd. Dit *baten-lastenstelsel* is rond 1990 voor de rijksbegroting in discussie gekomen (zie Boorsma, 1990c, Boorsma en Mol, 1990). Het is daar toen (vanaf 1994) ingevoerd in de zogeheten agentschappen: min of meer verzelfstandigde (uitvoerende) diensten die slecht passen in het voor de rijksdienst vigerende systeem van een kas-verplichtingenstelsel. Deze agentschappen worden tegenwoordig op grond van hun afwijkende financieel beheer als baten-lastendiensten aangeduid. De toepassing van het baten-lastenstelsel bij de decentrale overheden staat allang niet meer ter discussie. De topics welke voor hun financiën m.n. relevant waren, zijn de financiële verhoudingen en de eigen belastingen. Welnu, die topics zijn blijvertjes geweest, "niet voorbij gegaan".

Public Choice theorie: normering gewenst?

In de jaren zeventig en tachtig is de Public Choice theorie (zie Buchanan and Tullock, 1971, Mueller, 1979) tot wasdom gekomen, waarin zowel voor ambtenaren (theorie van Niskanen e.a.) als politici (Downs e.a.)

wordt verondersteld dat zij streven naar maximalisatie van het eigen nut. (Zie allereerst Coase, 1937, 1960. Zie o.a. Breton and Wintrobe, 1982.^{xxi}) Voor een politicus gaat het dan om bijvoorbeeld herverkiezing, voor ambtenaren om budgetmaximalisatie. In de public choice benadering wordt de overheid gezien als een budgetmaximerende *Leviathan*. Auteurs als Brennan en Buchanan (1977) en verschillende bijdragen in Ladd & Tideman, (1981) bepleitten daarom constitutionele regels om excessieve belastingheffing en bestedingen te beteugelen. Hebben zij gelijk gekregen? In elk geval zijn in verschillende landen regels (voor een overzicht over Europese ervaring, met informatie over Japan en de USA, zie Von Hagen, 2008) opgesteld om excessieve tekorten te beteugelen, of een *balanced budget* af te dwingen, of maxima te stellen voor het overheidstekort en de overheidsschuld. De introductie van de éénprocentnorm voor de collectieve lastendruk (CLD) en de latere normen voor de CLD zijn er een voorbeeld van. De normen uit het Verdrag van Maastricht, t.w. de norm van maximaal 3% van het BBP voor het EMU-saldo en de maximumnorm van 60% van het BBP voor de overheidsschuld zijn evenzo sprekende voorbeelden. Vanuit deze theorie zijn theorieën ontwikkeld op het raakvlak van de economie en de politieke wetenschap die ingaan op de invloed op budgetvariabelen, zoals het tekort en de lastendruk, van verklarende variabelen, zoals de mate van centralisatie, de mate van budgetdiscipline, etc. (zie o.a. Hallerberg e.a., 2009). Een voorbeeld daarvan is de theorie van Tabellini en Alesina (1990): een kabinet of coalitie dat resp. die vreest de macht te verliezen bij de komende verkiezingen aan partijen die andere bestedingsprioriteiten hebben, zal extra uitgeven en schuld aangaan; de daaruit voortvloeiende rentelasten beperken de bestedingsruimte van het nieuwe kabinet. Tot de stroming van de public choice kan men ook rekenen de theorie van de *“political business cycle”* of de *“electoral-economic cycle”*, samengevat door Tufte (voor een weergave van de theorie, 1978) als volgt: *“(I)ncumbents may seek to determine the location and the timing of economic benefits in promoting the fortunes of their party and friends.”*^{xxii}

Zero base budgeting

De synoptische benadering van begroten kreeg in de jaren tachtig een nieuwe impuls met ZBB, de *Zero Base Budgeting* (zie Pyhrr, 1978, Sarant, 1978). De gedachte leek nieuw maar was dat niet. De begroting zou niet moeten uitgaan van bestaande activiteitenniveaus met bestaande bedragen, niet moeten uitgaan van “what’s in the base”, maar zou uit moeten gaan van een nulpunt: beredeneer waarom een activiteit nodig is en welk niveau gewenst is. Maar was dat in wezen niet één van de grondgedachten van PPBS? Toch merkwaardig dat de beweging bevlogen discipelen kreeg. Waarschijnlijk mensen met weinig historisch besef. Light (1997) is één van de weinige auteurs die ook signaleert dat oude ideeën komen en gaan. Hij schrijft bijvoorbeeld over PPBS: “Although PPBS died ... it popped up as part of Ford’s Management by Objectives (MBO) in the mid-1970s, and again as part of Jimmy Carter’s Zero-Based Budgeting (ZBB) two years later.” (p.39) Overigens werd met ZBB in de praktijk veel water in de wijn gedaan. “Overall waar daadwerkelijk tot de invoering van een systeem van zero-base-budgettering is besloten, werd een dergelijke (alleen al door de omvang van de operatie onuitvoerbaar geachte) algehele heroverweging van de begroting afgezien.” (Mol, 1988a, 117)

Decentralisatie

Een thema dat sinds begin jaren tachtig tot nu toe steeds op de politieke agenda heeft gestaan is *decentralisatie*, het overhevelen van taken door de Staat naar de provincies en gemeenten. Een belangrijk argument is de daarmee te bereiken bezuiniging voor het Rijk, doordat decentrale overheden die dichterbij de burger staan een taak efficiënter kunnen uitvoeren. Een tweede argument is de andere zijde van de munt: door een taak dichterbij de burger te laten uitvoeren is een hogere mate van efficiëntie en effectiviteit en dus van welvaart mogelijk. Recent heeft Allers (2010) een kritische beschouwing aan de decentralisatie gewijd. Hij noemt de decentralisatieparadox: “Hoe meer taken het Rijk overdraagt aan gemeenten, hoe meer nationale beleidsmakers zich

bemoeien met wat gemeenten doen.” Decentralisatie kan ook leiden tot grotere betrokkenheid van burgers. Gelijkzeitig heeft de Staat het aantal gemeenten fors verkleind, van ruim 800 omstreeks 1980 tot circa 430 nu, en de gemiddelde omvang fors verhoogd, welk proces een tegengesteld effect zal hebben gehad op die veronderstelde grotere betrokkenheid.

INTERMEZZO

In 1966 is een tweetal bundels artikelen gepubliceerd, onder redactie van Goedhart (1966). De bundels zijn interessant omdat een overzicht wordt geboden van ideeën en begrippen die toen gangbaar waren. In de eerste bundel opstellen komen we tegen: het beroemde artikel van Zijlstra (1961) “Möglichkeiten und Grenzen der Konjunkturpolitik”, waarin hij uiteenzet dat een structureel begrotingsbeleid nodig is. Voorts een artikel van De Wolff en Stevers over “State budget and planning”: het handelt over de begrotingsruimte, een begrip dat centraal stond in het structurele begrotingsbeleid van toen, en daarnaast o.a. over enkele begrotingsbeginselen. Wat die beginselen betreft, vroeger begon een Nederlandse of Duitse inleiding Openbare Financiën met een uiteenzetting van de functies van de begroting en de beginselen waaraan die moet voldoen. Die beginselen, zoals de universaliteit en specificatie en voorafgaande toestemming zijn nog steeds relevant (zie Boorsma, 1996a), maar worden niet meer behandeld, vooral niet in de dominante Angelsaksische literatuur. Voorts vinden we daar een artikel van Witteveen over *monetair evenwicht*: voorwaar, weer een onderwerp waar het begrotingsbeleid in de jaren vijftig en zestig over ging, maar dat men niet meer tegenkomt. Dat geldt ook voor het volgende artikel van Stevers over de conjuncturele begrotingsanalyse. Miljoenennota’s uit die tijd gingen daar stevig op in: wat de *conjuncturele impuls* was van de begroting. Voorbij is die tijd. Er volgen dan twee artikelen over “blijvertjes”: een artikel van Stevers over de financiële verhouding

en een artikel van Goedhart over de financiering van gemeentelijke investeringen. De tweede bundel opstellen heeft als ondertitel "Bijzondere onderwerpen", alsof de voorgaande onderwerpen niet bijzonder waren. Vooral vallen dan enkele artikelen over belastingen op: toch zeer algemene en "time-honored" onderwerpen, echte blijvertjes.

IV. 1981-1983: DE VERANDERENDE PLAATS VAN DE OVERHEID: DEREGULERING, PRIVATISERING EN VERZELFSTANDIGING

Begin jaren tachtig zijn in de Nederlandse economie, maar ook in vele andere OECD-landen verschillende beleidslijnen uitgezet, die zowel macro-economisch als micro-economisch kunnen worden geduid, en niet alleen de openbare financiën beroerden maar ook de inrichting van de overheid, en het functioneren van de marktsector. Het gaat om deregulering, om privatisering en om verzelfstandiging.

Supply side economics

De Keynesiaanse benadering van een "active fiscal policy" werd in Nederland formeel verlaten begin jaren zestig, maar bleef de politieke besluitvorming beïnvloeden. Rond 1980 was de *active fiscal policy* in de hele westerse wereld verlaten. Zo schrijft Schick (1986, p. 3) over de jaren na 1974 (aanvaarding van een nieuw 'congressional budget process'): "a loss of confidence in Keynesian doctrine, and efforts to orient economic policy to supply-side theories". De theorie van de *supply side economics* begon wellicht met de "theorie" van *Laffer*, die voor president Reagan een curve tekende die het verband schetste tussen de hoogte van de belastingopbrengsten en de hoogte van het tarief. Een doorgaande verhoging van het tarief zou aanvankelijk de totale opbrengst verhogen maar na een zeker punt verlagen. Van Duijn (1982, p.7) beschrijft in zijn bespreking van *Laffer* dat het oorspronkelijke idee al wordt beschreven door Dupuit (1844), de ingenieur die ook wordt genoemd als de grondlegger van de kosten-batenanalyse. Volgens Wolfson (1988, p.125), die een uitvoerige behandeling geeft van *Laffer*, is het idee al terug te vinden bij Adam Smith. De 'supply siders' beklemtoonden o.a. de invloed van incentives op de economische groei, en traden daarmee in de voetsporen van de eerdere neoklassieke aanbodeconomien. Van Duijn (1982, 2-8, in

een bundel met meer interessante preadviezen) heeft zes (m.i. zeven: belastingverlaging en deregulering zijn aparte maatregelen, PBB) betekenissen in de literatuur gevonden (n.b. Van Duijn hanteert hierna a t/m d; ik geef tussen haakjes de nummering 1-6): a. (1) de economie van de aanbodkant, b. (2) de Laffer-curve en de wig, (3) "is belastingverlaging en deregulering", c. (4) investeringsstimulering, d. (5) doorbreken van de verstarring op de arbeidsmarkt, (6) is "eigenlijk incentives economics". Aanbodfactoren en verlaging van de belastingdruk hadden via de VINTAFmodellen al de nodige aandacht gekregen. In het aanvullende beleid naast het eenprocentsbeleid had investeringsstimulering, via WIR en SIR, al aandacht gekregen. Wat de doorbreking van de verstarring van de arbeidsmarkt betreft: een onderwerp dat af en toe ter sprake komt, m.n. in de vorm van versoepeling van het ontslagrecht. Ook anno 2010 was het een onderwerp in de verkiezingen; het regeerakkoord Rutte-Verhagen heeft dat onderwerp ter zijde gelaten.

Deregulering

Een direct gevolg in Nederland van de "supply side economics" was dat het kabinet Lubbers I als speerpunten had gekozen voor *privatisering en deregulering*. De hierna te behandelen privatisering, en daarmee overlappend, de versterking van de marktwerking in de publieke sector, heeft tot in de jaren negentig grote invloed gehad op het overheidsbeleid, maar de deregulering m.i. minder.^{xxiii} Er waren auteurs en politici die meenden dat privatisering en deregulering logisch in elkaars verlengde lagen. Utton (1986) heeft de spanning goed (en kort) verwoord: *"As we shall see below, between the rhetoric and the practice there has been a large gulf. The government settled for the first condition, denationalization or privatization, but largely sacrificed the second, liberalization of the market."*(p. 190) In 1993 (Boorsma, 1993c) schreef ik "Al te makkelijk hanteren politici (zoals ook in Nederland in de jaren tachtig gebeurde) het gemeenschappelijk ticket van privatisering en deregulering. Die twee gaan heel goed samen als er concurrerende bedrijven zijn, maar niet

als er sprake is van de omzetting van een publiekrechtelijk in een particulier monopolie. In die situatie moet privatisering leiden tot regulering.” Ik heb ook elders gesteld dat in geval van privatisering wellicht meer regulering nodig zou kunnen zijn, gegeven ook de dreiging dat overheidsmonopolies geprivatiseerd werden. Voorts moet men in een dichtbevolkte qua milieu kwetsbare rivierdelta niet kiezen voor deregulering maar is een intensief netwerk van regelgeving onvermijdelijk. Onder verwijzing naar de beroemde wet van Wagner, dat bij toenemende bevolkingsdichtheid de uitgaven meer dan evenredig stijgen, stelde ik dat ook de regeldruk meer dan evenredig zou stijgen. Na een (beperkt) empirisch onderzoek onder 40 Twentse bedrijven kwamen Kelderman en ik tot de conclusie dat er sprake is van een *reguleringsschizofrenie*: een meerderheid van ondernemers is voor het terugdringen van regelgeving in het algemeen, doch de ondervraagde ondernemers konden slechts weinig regels noemen die verlicht of afgeschaft zouden moeten worden (ontslagregeling het vaakst genoemd) terwijl concrete ervaringen met de regelingen voor het merendeel positief zijn. (Boorsma en Kelderman, 1983, in een speciaal nummer van Openbare Uitgaven, gewijd aan het onderwerp, met vele andere interessante bijdragen.) Ook in de jaren negentig bleef er in wetsvoorstellen een toets bestaan op deregulering en later op administratieve lastendruk, maar die bleef, zo was mijn indruk bij behandeling van wetsvoorstellen, een verplicht nummer. Talloos waren de wetsvoorstellen die de regeldruk hebben verzaamd. Ik citeer: ‘Neem de deregulering. Sinds dat tot ‘grote operatie’ is verheven wordt elk wetsvoorstel aan een D-toets onderworpen. Meestal wordt er geconstateerd dat er niets aan de hand is. Soms echter worden wetsvoorstellen ingediend die uit een oogpunt van deregulering volstrekt niet door de beugel kunnen en die toch fel worden verdedigd. “Een voorbeeld is de Wet Faciliteit Zeescheepvaart. Die zo complex is dat zij amper valt uit te leggen... Of neem het reiskostenforfait, ook door Financiën verdedigd. Uit dereguleringsoogpunt een wanhoop. Of neem de zogenaamde ‘Oort-operatie’. Oort zelf neemt afstand van

wat de regering van zijn vereenvoudigingsvoorstellen gemaakt heeft.” (Boorsma, 1991c) Overigens werden verbeteringen geconstateerd in het beleid van Binnenlandse Zaken ter zake van lagere overheden^{xxiv}. Een boeiend onderdeel van de deregulering deed zich voor in het milieubeleid, waar in de jaren tachtig de discussie begon over het vervangen van directe regulering in de vorm van gedetailleerde milieuvoorschriften door *incentives*, en door marktconforme instrumenten. Een eerste discussie hanteerde daarbij het zogenaamde stolpconcept (zie Boorsma, 1984c). Op verzoek van minister-president Lubbers werd door een commissie een voorstel geschreven voor een Anti-verzuringfonds (zie Boorsma, Gilhuis, e.a., 1988) met een volkomen uitgewerkt systeem van landelijke emissierechten. Het voorstel is in de la blijven liggen doordat in die tijd het kabinet in de Tweede Kamer ten val kwam, uitgerekend op een milieuonderwerp, t.w. het reiskostenforfait.

In de jaren negentig werd de deregulering ook weer als oud paard van stal gehaald: in 1994 werd de operatie *Marktwerking, deregulering en wetgevingskwaliteit (MDW)* ingesteld. De operatie is “bijvoorbeeld bekend van de verruiming van de winkeltijden, het invoeren van concurrentie in sectoren zoals de benzinemarkt, de taxi branche en de makelaars, de verlaging van de administratieve lasten, en de modernisering van diverse wetten en regels zoals de Faillissementswet en de Onteigeningswet.” (Linssen, 2000, p. 50) Is er dan eindelijk werk gemaakt van deregulering? Siegel (2007) heeft een interessante kwantitatieve studie gewijd aan de omvang van de regeldruk in OECD-landen. Hij stelt (p.245): “The lack of systematic quantitative comparisons of the extent of government regulation in different OECD countries marks an important gap in the literature.” Hij heeft op basis van OECD-data voor 21 OECDlanden in kaart gebracht de omvang van de productmarktregulering, op een schaal van 0-6. (6 = zware regulering) Voor de niet-industriële sector is de regeldruk in Nederland in de periode 1980 tot 1990 niet gedaald, en van 1990 tot 2003 gedaald van 5,6 naar 1,6. Voor de “economy wide product market” is de score

gedaald van 1,8 in 1998 naar 1,4 in 2003. Een flinkere daling dan gedacht. Op het gebied van de 'employment protection legislation' is in de periode 1985 tot 2003 de score gedaald van 2,70 naar 2,10. Bij deregulering is waarschijnlijk sprake geweest van een paradox: enerzijds strevend naar deregulering waren er anderzijds allerlei beleidslijnen uitgezet die de regeldruk en de administratieve lasten alleen maar verhoogden. Voorbeelden van die tegenwerkende krachten waren de privatiseringsacties en de decentralisatie. Siegel (2007) heeft de latere literatuur goed weergegeven als "the seemingly paradoxical relationship between privatisation, liberalisation and (preliminary) deregulation on the one hand, and the mounting pressure on policy regulators for competition enabling regulation on the other hand.". Hij haalt Richardson (1994) aan die op basis van UK ervaringen schreef dat politieke initiatieven "to bring markets (back) in" hebben geleid tot een (althans voor hen, niet voor mij) onverwachte dynamiek van "Doing Less By Doing More" (Siegel p. 248). In Nederland wijst ACTAL (2010) ook op de spanning:

"Op 2 juni 2010 heeft Actal advies uitgebracht over de wijze waarop ministeries bij nieuwe ministeriële regelingen afwegen of er sprake is van een overheidstaak en of regelgeving het meest aangewezen instrument is. Het advies baseert zich op een uitgebreid onderzoek, waaruit blijkt dat deze afwegingen op dit moment tekort schieten. Actal adviseert om (a) expliciet in de toelichting bij nieuwe ministeriële regelingen op te nemen waarom er sprake is van een overheidstaak en waarom regelgeving het beste instrument is; (b) om daarbij uit te gaan van een inhoudelijke afweging die inzicht geeft in de maatschappelijke meerwaarde van het voorgestelde beleid en van het gekozen instrumentarium; en (c) om hier een externe kwaliteitsborging op te zetten."(Bron: internet, 15 oktober 2010).

De regeldruk is een idee dat steeds weer opduikt. Het huidige regeerakkoord VVD-CDA (p.5) wil ook weer de regeldruk aanpakken. "De regeldruk, met name voor *professionals* en burgers, en de interbestuurlijke lasten worden verder verminderd." Afgezien van de rare formulering (zijn professionals geen burgers?) gaat

het om een mantra. Verder staat dat de administratieve lasten en regeldruk voor bedrijven in 2012 ten opzichte van 2010 met 10% dienen te zijn afgenomen. Makkelijker gezegd dan gedaan.

Nieuwe institutionele economie

Alvorens de privatisering en de verzelfstandigingsoperaties te bespreken wordt aandacht geschonken aan de nieuwe institutionele economie, een theoretische ontwikkeling die sinds de jaren tachtig sterk in opmars is geraakt. (Zie Berle and Means, 1932, Coase, 1937, 1960, Williamson, 1975, 1985, Eggertson, 1990).^{xxv} Gebruikelijk worden daarin drie stromingen onderscheiden: de *transactiekostenbenadering* (zie dissertaties van Bokkes, 1989, en Weijnen, 2010), de *property rights* theorie (zie dissertatie van Künneke, 1991) en de *principaal agent benadering* (zie de dissertatie van P. de Vries, 1992, die van Tijdink, 1998, die van M. de Vries, 2001 en die van Tuinstra, 2006). De *property rights* benadering heeft een sterke theoretische onderbouwing gegeven voor privatisering (in de vorm van uitbesteden en verkoop van overheidsbedrijven op de markt: Boorsma, 1981a, 1986c, 1989d, Boorsma en Mol, 1983, Boorsma, De Hart en Van Vught, 1987, Boorsma and Künneke, 1989). De *principaal agent benadering*, of *agency theorie*, heeft een grote bijdrage gegeven aan de analyse en verbetering van de doelmatigheid en aan de vormgeving van verzelfstandigde overheidsdiensten als ZBO's en agentschappen. Ik ben blij een bijdrage te hebben gegeven, (zie o.a. Halachmi & Boorsma, 1998, Boorsma, Aarts and Steenge, 1997), o.a. door aandacht te schenken aan het probleem van het bestaan in de praktijk van meerdere principals tegenover één agent dan wel meerdere agenten (zie rapport Boorsma en De Vries over de Nuffic, 1991, Boorsma en Halachmi, 1998, Boorsma en Tijdink, 2008). Een bijdrage ook met een aantal promovendi. (Voor de analyse van de complexer wordende samenleving, zie o.a. Halachmi, 2008.) Wat verzelfstandiging van overheidsdiensten betreft, en de vormgeving via agentschappen en ZBO's, het waren bronnen voor een grote hoeveelheid publicaties (zie o.a. Kraak en Van Oosterom, 2002, Boorsma, 1989f).

Privatisering en Verzelfstandiging

Een dominante beleidsontwikkeling die in de jaren tachtig is ingezet betreft de privatisering in ruime zin. In ruime zin: want al of niet terecht werden in Nederland door de regering ook de verzelfstandiging en het profijtbeginsel daaronder begrepen. In de jaren zeventig had het profijtbeginsel redelijk veel aandacht getrokken, o.a. van Drees Jr. (1972) en Van de Kar (1971). (Zie ook Bird, 1976). Rond negentientachtig kreeg datzelfde beginsel opnieuw aandacht van de heroverwegingsgroep Profijtbeginsel en Privatisering (1981), en verschillende auteurs^{xxvi}. Meende de heroverwegingswerkgroep o.l.v. Zalm toen nog dat er weinig ruimte was voor privatisering, ik heb in mijn rapport, dat ongeveer tegelijk met dat van de heroverwegingswerkgroep uitkwam, aandacht gevraagd voor privatisering (Boorsma, 1981a), opgevat als beleidsbeëindiging, afstoten naar de particuliere sector, uitbesteden, en toepassing van het profijtbeginsel. Vervolgens rekende de regering ook verzelfstandiging onder privatisering, hetgeen ik volgde om geen discussies over een definitie te hebben. Het leek mij belangrijker om de discussie toe te spitsen op de concrete vorm, omdat uitbesteden een andere vorm met een andere onderbouwing is dan bijvoorbeeld verzelfstandiging. Ik heb een theoretische onderbouwing gegeven en talloze toepassingen opgesomd. Over privatisering is een zeer uitgebreide (inter)nationale literatuur, die hier niet wordt samengevat.^{xxvii} Later (1986c) rekende ik ook de inzet van vrijwilligers er onder, omdat daarbij overheidsdienaren vervangen worden door particuliere personen. In 1990 heeft de regering (zonder verwijzing naar de literatuur) een onderscheid aangebracht tussen externe verzelfstandiging en interne verzelfstandiging. De eerste vorm, verzelfstandigde bestuursorganen, wordt daar door de regering zonder veel toelichting op één hoop gegooid met "echte" privatisering, bij de interne verzelfstandiging gaat het "feitelijk om het differentiëren van beheersregels". (Miljoenennota 1991, Boorsma, 1990c). Voor de wijziging van de definitie van privatisering heb ik een politieke verklaring gegeven.

Begon de discussie over privatisering in 1981, in 1983 kwam de heroverwegingswerkgroep Verbetering Bedrijfsvoering Overheid (1983) o.l.v. Verbaan met het rapport Zelfbeheer, dat de stoot heeft gegeven tot *zelfbeheer* alias *contractmanagement*. Mol was bij dat rapport adviseur en kwam met begrotingstypen, wat de nodige navolging heeft gekregen (Mol, 1984a,b,1988). (Voor een doordenking voor de NS: Boorsma, 1989h. Voor management van contracten, Boorsma, 1989g.) Uit zelfbeheer of contractmanagement (zie Van der Krogt en Spijker, 1989) is vervolgens een management benadering gegroeid welke ook binnen provincies en gemeenten is toegepast. Daarbij is binnen de decentrale overheden ook het organisatiemodel op de schop gegaan. Wat de toepassing op het management betreft, gemeenten (en provincies) hadden een secretarie-dienstenmodel. Hoofden van beleidsdiensten waren daarbij verantwoordelijk voor beleid, maar niet voor de financiële en personele aspecten. Het model werd vervangen door een *sectormodel*, waarbij de sectoren organisatie-eenheden betroffen waarin beleid en beheer waren samengebracht, als toepassing van de gedachte van *integraal management*. (Voor een vroege beschrijving van contractmanagement in een gemeente, zie Van Helden, 1992, en Ter Bogt, 1992) De ambtelijke organisatie wordt daarbij niet langer primair geleid door de gemeentesecretaris, maar door het managementteam van secretaris en sectordirecteuren. De introductie van het nieuwe organisatiemodel ging gepaard met gelijktijdige veranderingen in management, waaronder ook de introductie van managementcontracten, en de invoering van een ander begrotingsmodel. Het vroeger gangbare inputmodel (op baten-lastenbasis) is vervangen door enerzijds een beleidsbegroting, een begroting op hoofdlijnen, en anderzijds een uitvoeringsbegroting. Waar de eerste begroting ziet op de relatie tussen raad en college, ziet de tweede begroting op de relatie tussen college en sectorhoofden.

Mol en ik hebben over die tijd geschreven als de *Dutch Financial Revolution* (Boorsma, 1988b, Boorsma, 1993a, Boorsma en Mol, 1995).

Vaak wordt gesteld dat het nieuwe Modern Public Management is ontstaan in de VS, Engeland en Nieuw Zeeland^{xxviii}. O.i. was Nederland in vele opzichten één van de eersten, maar de literatuur was te vaak in het Nederlands.

Het onderwerp *Modern Public Management*, *MPM*^{xxix} is daarbij aangestipt. Het gaat daarbij om een veelheid van veranderingen die hier zijn aangeduid, t.w. verzelfstandiging (voor een overweging op basis van Coase, zie Boorsma, 1992d, in het themanummer van Bestuurskunde, met vele interessante artikelen over verzelfstandiging), besturen op afstand, streven naar efficiency en effectiviteit (zie o.a. de bundel van Halachmi and Holzer, 1995), werken met prestatie-indicatoren en dus met een prestatiegerichte begroting, introductie van financieel management, meer in het algemeen introductie van bedrijfsmatige kennis. Hood merkt op dat MPM verbonden is met vier andere 'megatrends', t.w. a. beperking van de overheidsgroei (ombuigingen), b.(quasi-)privatisering, c. ontwikkeling van automatisering, d. internationalisering. Duidelijk is dat de overlap in Nederland ook aanwezig is. Enkele van de genoemde ontwikkelingen zijn dan ook gevoed vanuit de nieuwe institutionele economie en de neoklassieke economie. In elk geval hebben de *privatisering en de verzelfstandiging* annex zelfbeheer geleid tot buitengewoon veel veranderingen in de organisatie van de publieke en de semipublieke sfeer. Helaas is geconstateerd (Boorsma, 1986c, 1990c) dat politici argumenten van economen misbruiken, omdat ze een quasi-objectieve ondersteuning geven. Een voorbeeld is de privatisering van het Staatsvissershavenbedrijf. Daartoe is besloten omdat daardoor zogenaamd de *span of control* van de minister zou groeien. Een lachwekkend verkeerd argument: de minister had immers nooit enige bemoeienis gehad met dat bedrijf. Ook andere overheidsorganisaties zijn op verkeerde gronden geprivatiseerd, o.a. het Loodswezen. De onderbouwing was veelal niet meer dan dat elk departement iets moest aanleveren, omdat het kabinet had begrepen dat privatisering zo goed zou zijn voor de efficiëntie en de groei. In het regeerakkoord 2010 wordt gesproken

over privatisering van het gevangeniswezen. Het is duidelijk dat die op verschillende manieren kan worden vormgegeven. Waarschijnlijk gaat het om uitbesteding van de bewaking en verzorging, en blijft de huisvesting in publieke gevangenissen. Op verschillende plaatsen heb ik gewezen op het verkeerde gebruik van de theorie: er was vaak geen overeenstemming tussen de theoretische argumenten waarop besluiten werden gebaseerd enerzijds en de specifieke vorm van privatisering waarvoor werd gekozen (zie o.a. Boorsma, 1986c,1998). Waar de theorie en empirie over privatisering vooral steun geven aan de stelling dat marktbedrijven veelal efficiënter werken dan overheidsbedrijven, werd dat privatiseringsargument gebruikt om bijvoorbeeld een overheidsbedrijf te verzelfstandigen in een ZBO. De verkoop van deelnemingen zoals van DSM was conform de theorie, de uitbesteding van diensten zoals beveiliging ook. Maar al te vaak werd gekozen voor verzelfstandiging in plaats van bijvoorbeeld uitbesteden. Ik concludeerde in 1986 en 1990: "het streven naar verzelfstandiging berust op drijfzand: theoretisch is de verzelfstandiging niet uitgewerkt en empirisch nauwelijks doordacht en onderzocht." De politiek heeft gekozen, en theoretisch is er inmiddels veel werk verzet op het gebied van verzelfstandiging. In deze discussies wordt vaak het begrip marktwerking genoemd. In hier gevolgde benadering is marktwerking een combinatie van naar de markt afstoten van activiteiten, toepassen van profijtbeginsel, uitbesteden, verzelfstandigen (kortom privatisering in ruime zin) en deregulering.^{xxx}

Publiek private samenwerking

Indien privatisering wordt gezien als het inschakelen van de private sector voor overheidstaken, dan is *PPS, publiek private samenwerking (PPP, public private partnership*, zie o.a. Brooks, Liebman and Schelling, 1984) een toepassing. (Zie o.a. Raad voor het Binnenlands Bestuur, 1987, voor een uitvoerige behandeling van verschillende aspecten.) Het gaat dan vooral, maar niet alleen, om de private financiering van overheidstaken, waarbij een kernprobleem uiteraard is hoe de

kapitaallasten, rente en aflossing, worden terugbetaald. (Zie SER, 1987a, P. de Vries, 1987) Toen het begrip pas zijn intrede deed, waren er politici en vakbondsfunctionarissen die het waanidee hadden dat de private sector de overheidstaken, zoals de aanleg van wegen, zou meebetalen. Het is het gevolg van het geen onderscheid maken tussen bekostiging en financiering. De benadering is in de jaren negentig o.a. door Justitie toegepast voor de financiering van een gerechtsgebouw, en door Verkeer en Waterstaat voor de financiering van de tunnel onder de Noord en de Wijkertunnel (zie Giebels, 1993). Om te voorkomen dat de private financiering wordt aangemerkt als debudgettering, is een vereiste dat er risico's worden overgedragen aan de private partij(en). De PPS is een begin van nieuwe innoverende contractvormen, waartoe m.n. Rijkswaterstaat heeft besloten, waaronder de *Design, Build, Finance, Operate* constructie.

Kerntaken

In de discussies over privatisering in de jaren tachtig kwam ook het begrip "*kerntaken*" in zwang. Immers, bij de overdracht van taken rezen vragen over wat wel en wat niet kon worden overgelaten aan het particuliere initiatief, aan de markt. Provincies en gemeenten hebben veel tijd en geld gestoken in een uitvoerige analyse van kerntaken. Daarbij werd veelal naar economen gekeken, die dan soms met verhalen kwamen over collectieve goederen en *merit goods*. Een econoom kan niet vertellen wat de kerntaken zijn voor een gemeente of provincie. (Zie Boorsma, 1989i, Kalma, 1991.)^{xxxix} Het is aan de politiek om een keuze te maken wat voor deze overheid de kerntaken zijn. Ook thans, gelet op de komende bezuinigingen, duikt het begrip op. Zo schrijft de provincie Noord-Holland in juli 2010 bij bezuinigingen te kiezen voor kerntaken. (Zie bijv. ook Van der Vijver e.a., 2001, over kerntaken van de politie.)

V. DIVERSE ONDERWERPEN

Demografische ontwikkelingen

Een onderwerp waar ik kort bij wil stil staan is de aandacht voor de *demografische ontwikkelingen*, m.n. de invloed daarvan op de zgn. houdbaarheid van de overheidsfinanciën (eerder besproken in Boorsma, 2005). De klassieke economen, m.n. Ricardo en Malthus, en daarna vooral de economen in Duitsland, hadden altijd al aandacht geschonken aan de bevolking in relatie tot de economie. In de vorige eeuw werd gedacht dat de omvang van de bevolking een factor was van belang voor de economische groei. Ook in de neoklassieke economie á la Solow en Samuelson werd aandacht geschonken aan de natuurlijke groeivoet, welke werd bepaald door de groei van de bevolking en de technische ontwikkeling. In vele moderne leerboeken macro-economie vindt men de aandacht voor de bevolking amper terug, de invloed van innovatie en technische ontwikkeling des te meer. In de Neo-Ricardiaanse theorie is de aandacht voor generaties er uiteraard wel, vanwege de rol van *bequests*, intergenerationele schenkingen. In de macro-economie leidde de aandacht voor demografische ontwikkelingen tot *intergenerational economics*. (Voor een goed overzicht zie Heijdra en Van der Ploeg, 2002). Wat de demografie betreft, in de jaren negentig werden ramingen gepubliceerd over de ontgroening en dubbele vergrijzing. (Zie o.a. de publicaties van Bovenberg, o.a. z.d., 1998, 2003). De vraag rees welke de consequenties zijn voor de overheidsfinanciën (zie o.a. SER, 1987b, en Draper e.a., 2003), m.n. voor de houdbaarheid van het pensioenstelsel (zie o.a. Soede e.a., 2000, Kuné, 2003, De Kam, 2003) en de gezondheidszorg (zie o.a. Commissie Sociaaleconomische Deskundigen, 1999 en Petersen en Boorsma, 1987 en andere preadviezen in de bundel van de Koninklijke Vereniging voor de Staathuishoudkunde, 1987). Ik heb een kwalitatieve analyse gegeven van de gevolgen voor het gemeentelijke activiteitenpakket (Boorsma, 1986b, zie ook Buy 1991, en Van Ewijk e.a., 2000).

Het Centraal Planbureau werkt met generatiemodellen om in scenario's de invloed op langere termijn van maatregelen door te rekenen. In de loop van de jaren negentig (Miljoenennota 1992, p. 31 e.v., Miljoenennota 1998, p. 23, o.a.) schrijft de minister in de Miljoenennota dat op basis van het Stabiliteitspact moet worden gestreefd naar een begroting die in evenwicht is of een overschot kent. Op die wijze kan de staatsschuld afnemen, en daardoor de post voor de rentelast, zodat er budgettaire ruimte wordt vrijgemaakt voor de pensioenen en de zorguitgaven. De analyse ontmoette veel begrip, maar de werkelijkheid was kennelijk zo weerbarstig dat bijna elke miljoenennota na die van 1992 het verhaal herhaalde (zie bijv. Miljoenennota 2000, p.25 e.v.). Dit verhaal, voor het eerst gepresenteerd in de eerste helft van de jaren negentig, is nog steeds actueel.

Publiek financieel management

Een ander belangrijk onderwerp dat evenmin wordt behandeld in de handboeken over overheidsfinanciën, met uitzondering van de onderwerpen schuldpolitiek en de financiering van de schuld, is het *publieke financiële management*. In 1966 zijn de eerder genoemde twee bundels onder redactie van Goedhart uitgegeven. De enige onderwerpen die iets te maken hebben met financieel management zijn enkele hoofdstukken van Glasz en Goedhart over schuldpolitiek. Het gebrek aan aandacht voor beheerszaken is te wijten aan de in die periode dominante invloed van het Keynesiaanse denken (zie Boorsma, 1995c): voor de economie maakt het in die theorie niet uit of men een kuil graaft of weer dicht gooit. Het onderwerp is sinds de jaren tachtig ontwikkeld in de theorie (zie bijv. Coe, 1989) en de praktijk (Matzer, 1984, Premchand, 1990). Een *primer* was van ondergetekende (Boorsma, Koning e.a., 1983), waarin min of meer voor het eerst geschreven werd over kengetallen, de controllerfunctie, gemeentelijke solvabiliteit, liquiditeit en weerstandsvermogen. Mol (1988) volgde met zijn leerboek *Bedrijfseconomie voor de Collectieve Sector* dat inmiddels de vijfde druk beleeft. (Zie ook Groot en Van Helden, 2003, 4^e dr.)

Tevergeefs zal men in literatuur uit de tijd vóór 1983 zoeken naar beschouwingen over liquiditeit, cash management, kengetallen, derivaten (Boorsma, 1995d, een bijzondere variant is de Wychenconstructie, zie De Groot en Boorsma, 1993), leasing (zie Boorsma en Van Veenendaal, 1993a,b, Boorsma, 1995a), debiteurenbeheer (Boorsma, Corporaal en Waterbolk, 1988), voorraadbeheer (Boorsma, 1989a), operationele budgettering (Mol, 1997), Treasurystatuut, eigen vermogen voor provincies, gemeenten (Boorsma, 2001a), scholen en corporaties, rating van bedrijven (Boorsma en Smit, 1996), toepassing in de zorg (Boorsma en Crijns, 1994), etc. Tegenwoordig heeft elke provincie en elke grotere gemeente wel een deskundige op dat gebied. Helaas hebben overheden ook de gevaren van de nieuwe praktijken leren kennen: de uitglijders met derivaten bij enkele corporaties, o.a. in Enschede, enkele gemeenten, w.o. Deventer, en enkele provincies w.o. Zuid-Holland (zie ook de roman over dat onderwerp *Silverpolder*, geschreven door de destijds verantwoordelijke *treasurer* Karel Baarspul, Rotterdam, 2002) . (Voor een Nederlandse inleiding in publiek financieel management, Groot en Van Helden, 2003)

Risicomanagement

Een ander nieuw onderwerp sinds de jaren negentig is *risicomanagement*. (Zie vroege inleidende artikelen, Adel en Haisma, 1995, Boorsma, 1997. Een mooie Nederlandse inleiding is van Claes, 2001.) Binnenlandse Zaken heeft internationaal pionierswerk verricht door het voorschrift van medio de jaren negentig dat provincies en gemeenten een risicoparagraaf moeten opnemen in de rekening. Hoewel het initiatief voortreffelijk was, is er aanvankelijk in de praktijk niet veel van terecht gekomen. Binnenlandse Zaken heeft het voorschrift aangescherpt in het Besluit Begroting en Verantwoording provincies en gemeenten, van 17 januari 2003 (BBV), met het voorschrift dat de provincies en gemeenten een paragraaf moeten opnemen gewijd aan het weerstandsvermogen. Dat wordt dan gedefinieerd als de verhouding tussen de aanwezige weerstandscapaciteit en de benodigde capaciteit,

gegeven de risico's welke niet zijn afgedekt door verzekeringen of voorzieningen. Het is nu niet de plaats om het onderwerp uitvoerig te behandelen. Naast het uiten van waardering voor de stimulans welke dit voorschrift heeft gegeven voor de aandacht voor risicomanagement wordt volstaan met enkele kritische kanttekeningen. Ten eerste, door de aandacht te richten op alleen de niet-gedekte risico's, wordt geen aandacht gevraagd voor een volwaardig integraal risicomanagement. Zou dat wel gebeuren, dan kan bijvoorbeeld de vraag worden gesteld of een bepaald risico wel verzekerd moet worden, dan wel dat een andere beheersingstechniek, bijv. preventie, de voorkeur verdient. Ten tweede, de benadering vraagt alleen aandacht voor de dekking van eventuele financiële gevolgen van zich voordoende risico's. Maar andere consequenties kunnen in de publieke sector even belangrijk of belangrijker zijn, zoals persoonlijk letsel, imagoschade, of milieuschade. Een goed risicomanagement kan vele doelen dienen. Het kan bijdragen aan een verlaging van de verzekeringspremies en van allerlei soorten schade. Het kan ook bijdragen aan een betere en snellere doelbereiking. De praktijk bij de Nederlandse decentrale overheden is dat men veelal blijft steken in een bijlage bij de rekening welke de weerstandsparagraaf min of meer geeft, zonder al te veel aandacht voor het beleid, of aan de cultuur waarbinnen het risicomanagement wordt uitgevoerd.

VI. BEZUINIGINGSPROBLEMATIEK

Mijn eerste promovendus en oud-hoogleraar Michiel Herweijer zei mij wel te weten waar mijn afscheidscollege over zou moeten gaan. Volgens hem was er na mijn openbare les weinig theoretisch over het onderwerp Bezuinigen geschreven.^{xxxii} (In elk geval wel zijn dissertatie, 1985, de dissertatie van Toirkens, 1988 en die van Steunenbergh, 1989. Voorts talloze publicaties over daardoor opgeroepen maatregelen als privatisering, verzelfstandiging, tariefsverhogingen, efficiency-verhoging, decentralisatie, e.d.).

In het volgende wordt aandacht geschonken aan enkele aspecten van de actuele bezuinigingsproblematiek.

a Van decrementeel naar synoptisch?

Hoewel de neoklassieke benadering tot nieuwe inzichten heeft geleid in de verhouding tussen de stijging van de collectieve lasten en de stijging van de werkloosheid, heeft het daarna gevoerde bezuinigingsbeleid van de kabinetten Den Uyl en Van Agt niet veel voorgesteld (zie o.a. Boorsma, 1980a,b,c, 1981a en 1982a,b) Zo schreef ik: "Talloos waren de commentatoren die ten tijde van dat 1-procentsbeleid stelden dat het land kapot werd bezuinigd en dat de bestedingen inzakten. Wat is er terecht gekomen van de voornemens om 8 miljard te bezuinigen? Officieel werd gesteld 4,5 miljard; mijns inziens is 0,5 miljard een betere schatting." Mijn openbare les van januari 1980 had als onderwerp de noodzaak om de verzorgingsstaat te versoberen, en om het bezuinigingsbeleid te verdiepen. In plaats van een decrementele benadering, door mij snoeien genoemd, bijv. in de vorm van versleuteling, zou een synoptische benadering gewenst zijn, door mij rooien genoemd. Een onderscheid geïnspireerd door Lindblom (1959).

In PPBS werd ook de manier waarop de begrotingsramingen tot stand kwamen aan de orde gesteld. Gebruikelijk was de incrementele benadering, waarbij wordt uitgegaan van de bestaande uitgavenniveaus, waarop dan de wijzigingen worden aangebracht van plus of min x%. De

nadruk op de relatie tussen de doelen en de uitgaven en de hantering van beleidsanalyses zou het *incrementalisme* moeten beëindigen ten gunste van een *synoptische benadering*. Politiek is het maken van keuzes voor de samenleving, en hoort dus ook de ombuigingsproblematiek te doordringen. Het mag dan niet alleen gaan om de vraag in welk tempo Nederland de berekende ombuigingsproblematiek moet oplossen, maar vooral ook om de vraag welke maatregelen worden genomen. De regering zou bij het maken van de keuzes idealiter (Boorsma, 1980a) de volgende criteria moeten hanteren:

- a. het belang van de met de activiteiten nagestreefde doeleinden binnen het geheel van het regeringsbeleid;
- b. het belang van de verwezenlijking van deze doeleinden voor de doelpopulatie;
- c. het belang van de verwezenlijking van deze doeleinden voor het parlement;
- d. de organisatiegraad van de doelpopulatie;
- e. de effectiviteit van de activiteiten in termen van nagestreefde doeleinden;
- f. de kosten van de activiteiten in verhouding tot de baten;
- g. de mate waarin het profijtbeginsel voor deze activiteiten door de overheid kan worden toegepast;
- h. de mate waarin de taak kan worden afgestoten naar de particuliere sector;
- i. de weerstand die de taakuitoefening oproept bij andere groepen dan de doelpopulatie."

Ik voorspelde in 1980 dat de jaren tachtig in het teken van bezuinigingen zouden komen te staan. Dat is uitgekomen, meer dan dat: ook de jaren negentig (van de vorige eeuw), en dat zal ook gelden voor de komende 10 jaar. Hier doet zich om te beginnen het volgende probleem voor. De politici die een kabinet moeten formeren en een regeerakkoord moeten opstellen hebben geen tijd en missen de deskundigheid om alle beschikbare heroverwegingsrapporten te lezen, laat staan kritisch

te beoordelen. De informateurs en formateurs hebben daar, zo is mijn inschatting, geen tijd voor gehad. Bij de formatie van een nieuw kabinet, zoals recent is gebeurd met het kabinet Rutte-Verhagen, treden ministers toe tot een nieuw kabinet, waarbij zij een regeerakkoord onderschrijven, waarin zeer vele gedetailleerde ombuigingsmaatregelen zijn vastgesteld. Wat voor keuzes kunnen de ministers nog maken? Zijn zij puur executieven geworden? Een synoptische benadering is weliswaar gewenst om de welvaartsstaat te hervormen, maar op zijn best wordt het probleem benaderd via "mixed scanning": een mix van in- of beter decrementalisme en synoptisch beleid, dus enkele grote ingrepen op basis van heroverwegingsrapporten en voor de rest incrementalisme. (Deze benadering is van Amitai Etzioni. Een leidende theorie in de eerste door mij begeleide dissertatie. Herweijer, 1985.) Die benadering is te verdedigen op basis van de theorie van Simon, de theorie van "bounded rationality": op dit onderwerp toegepast leert deze dat politici niet alle onderwerpen ten volle kunnen doordenken qua alternatieven, e.d. De politici moeten hun aandacht richten op enkele politiek gevoelige onderwerpen en de rest voor lief nemen.

Hoewel op papier in de jaren zeventig sprake was van een herwaarderingsoperatie, bleek daar weinig van toen de regering in 1979 de Nota Ombuigingen 1980 uitbracht. "De in deze nota vastgelegde beleidsvoornemens gaven blijk van het summum van niet-synoptisch, decrementeel beleid, door mij met snoeien aangeduid.... (O)mdat in reeds vastgestelde begrotingen moest worden gesnoeid, kon men bij het kennismaken van dit summum van decrementeel beleid alleen maar hopen dat de Miljoenennota 1981 blijk zou geven van een meer fundamentele aanpak van het ombuigingsbeleid." (Boorsma, 1981a) Van een meer fundamentele aanpak was echter geen sprake. De versobering heeft in de loop der tijd enigszins plaats gevonden. Zo stelde Zijdeveld in 1999: "We are heading, both in Europe and in the United States, towards a more sober, much more decentralized and deregulated welfare state which takes care of its

proper core business...” De versoering, ingezet rond 1980, heeft tal van gedaantes gekregen. Decentralisatie is een formele beleidslijn in Nederland geworden in de loop van de jaren tachtig. Deregulering was evenzo een formele beleidsdoelstelling in de jaren tachtig en daarna.

Interessant is de visie van Zijderveld op de door hem benoemde Democratic Triangle: een systeem waarbinnen de drie elementen staat, markt en *maatschappelijk middenveld*, de civil society, elkaar in evenwicht (moeten) houden. In de jaren zestig en zeventig was de staat te zeer uitgebreid ten koste van de markt en het maatschappelijk middenveld, in de jaren tachtig werd het *marktdenken* dominant, wat – althans volgens Zijderveld – ten koste ging van de staat als hoeder van het algemeen belang en van de zwakken, terwijl in de jaren negentig het middenveld weer meer aandacht begon te krijgen. Het is belangrijk om het evenwicht tussen de drie elementen te bewaren, ook in de komende zware ombuigingsronde. Mijn credo (in de Eerste Kamer en lezingen) is daarbij altijd geweest: streef naar een kleine maar sterke staat. Dat betekent o.a. dat de overheid er primair is voor veiligheid, in de wereld, op straat, en tegen het wassende water, en primair een schild is voor de zwakken in de samenleving. Wat dat laatste betreft, zou ik een studie toejuichen naar het minimuminkomen of een minimumuitkering voor bijv. een gescheiden vrouw zonder werk met twee opgroeiende kinderen. In de casuïstiek van de problematische schulden komt hun problematiek te vaak voor. In 1995 (Boorsma, 1995e) heb ik de stelling verdedigd dat het minimuminkomen bezwaarlijk kan worden verhoogd omdat daardoor het hele loongebouw zou worden opgetild, met alle gevolgen voor inflatie en werkgelegenheid van dien. Tegelijk heb ik een lans gebroken om te zoeken naar andere manieren om mensen te helpen die buiten hun schuld in de financiële problemen komen. Het lijkt mij goed om daar ook (zie o.a. Boorsma, Kaiser e.a. 1988, Boorsma en Tijdink, 1995, 2008, Commissie Schuldenproblematiek, 1994), in dit afscheidscollege aandacht aan te schenken.

b Heroverweging

Van welke signatuur de kabinetten na Den Uyl ook waren, het macrobegrotingsbeleid is eigenlijk altijd gebaseerd gebleven op de beleidsanalyse van Den Hartog en Tjan. Alle kabinetten hebben na de éénprocentoperatie gestreefd naar een beperking van de stijging van de collectieve lasten en een matiging van de stijging van de arbeidskosten, om zo een stijging van de werkloosheid te beperken. Maar werd het ombuigingsbeleid meer synoptisch ingevuld? Pas met de kabinetten Lubbers en daarna de kabinetten Kok werd werk gemaakt van een substantiëler bezuinigingsbeleid.

Begin 1981 begon het kabinet met de heroverwegingsoperatie (Brief van de minister-president, 1981) onder leiding van de ambtenaar Zalm. (Voor een korte geschiedenis van de heroverwegingsoperatie in Nederland en een internationaal overzicht van de praktijk in andere landen, zie Kraan, 2010). Is het na 1981 beter gegaan? In de jaren 1978 – 2002 heb ik op meerdere plaatsen^{xxxiii} het gevoerde ombuigingsbeleid gekritiseerd. Dus geen effectief ombuigingsbeleid? In 2001 is een nummer van ESB gewijd aan de miljoenennota 2002. De column, getiteld “Zalm’s laatste (?) begroting” is geschreven door Van Wijnbergen die eindigt met: “Er zijn teveel problemen uitgesteld in plaats van opgelost. Ook de daaropvolgende artikelen van De Kam en Bomhoff zijn zeer negatief.^{xxxiv} Het is niet moeilijk om soortgelijke kritiek van andere auteurs op andere miljoenennota’s en begrotingen van alle ministers te vinden. Conclusie: het is moeilijk om een begrotingsbeleid te voeren, dat èn macro-economisch èn micro-economisch èn bedrijfseconomisch wetenschappelijk verantwoord is.

Bij de bezuinigingen doet zich een paradox voor, ook bespeurd door Schick (1986): ondanks de herhaalde heroverwegingen en bezuinigingsoperaties blijven de overheidsuitgaven stijgen. Dat komt in de eerste plaats door de nominale stijgingen, en in de tweede plaats doordat er het noemereffect is: door de stijging van het nationale inkomen

(vroeger NNI, daarna BBP) dalen lastendruk en tekort als percentage, zodat er ruimte ontstaat voor uitgavenstijging. Nader onderzoek zou mogen uitwijzen wat er van de zogenaamde ombuigingen werkelijk is gerealiseerd. In de jaren zeventig en tachtig heb ik meerdere *trucs* aan de kaak gesteld, waardoor een belangrijk deel van de ombuigingen van toen slechts papieren uitgavenreducties waren, of vermindering van de voorgenomen verhoging, of uitsmeren over meerdere jaren van investeringen, of verhoging van de niet-belastingmiddelen. (Voor een recente bespreking van *'budget gimmicks'* zie Block, 2008, en Hallerberg et al., 2009, pp 20-21.) Een andere verklaring voor de voortdurende groei is gegeven in de public choice theorie door auteurs als Buchanan die in dat verband de overheid aanduiden als een *Leviathan*. Een andere (deel)verklaring kan worden gevonden in de analyse van Light (1997) die aangeeft dat in de overheid er steeds terugkerende golven zijn, bewegingen die elkaar als eb en vloed afwisselen: "(U)nlike the tides of ocean.. the tides of reform mostly add administrative sediment, whether in the form of new statutes, rules, paperwork, or administrative hierarchy." (p.3). Zijn analyse doet denken aan Kaufman's klassieker "Are Government Organizations Immortal?" (1976) Daaraan verwant is de parabel van "de bloempjes van Catharina" (Boorsma, 1980a). Overheidsorganisaties worden niet opgeheven omdat ze zichzelf aanpassen en nieuwe taken formuleren. Uiteindelijk, ook gegeven de eerder genoemde kritiek, hebben m.i. Ruding, Kok en Zalm niettemin meestal een goed beleid gevoerd. Dat hier toelichten vergt meer tijd.^{xxxv}

c Doelmatigheid

Vaak wordt gesteld dat het centrale probleem in de economische wetenschap de schaarste is, welk onderwerp nauw gerelateerd is aan efficiënt handelen. Merkwaardig is het dan om te constateren dat de bekende standaardwerken over overheidsfinanciën, of het nu gaat om de oudere inleidingen van Goedhart of van Musgrave (1959), verplichte stof in de jaren zestig, (of Musgrave and Musgrave, 1973),

of een nieuwere inleiding als van Bailey, het onderwerp eigenlijk niet behandelen (Boorsma, 1988b). De leerboeken over overheidsfinanciën gaan over de budgettaire politiek, meestal de Keynesiaanse, en gaan over belastingen en schuldpolitiek. Kennelijk wordt voorondersteld dat economische actoren, omdat ze naar nutsmaximalisatie streven, per definitie efficiënt handelen, wordt verondersteld dat de actoren zitten op de transformatiecurve, niet er onder. De begrippen efficiëntie en doelmatigheid worden op vele manieren gedefinieerd (zie o.a. Boorsma en Koelman, 1986,1987). Hier wordt het ruime begrip bedoeld, welke de effectiviteit en de kleine doelmatigheid oftewel efficiëntie omvat. Het onderwerp *doelmatigheid* heeft sinds de jaren tachtig in de theorie en de praktijk van de overheidsfinanciën veel aandacht heeft gekregen^{xxxvi}. Directe aanleiding daartoe is het ombuigingsbeleid geweest: de rijksoverheid meende al in de jaren tachtig, en meent nog steeds, nu weer in het regeerakkoord 2010, via verhoging van de doelmatigheid te kunnen bezuinigen, binnen de rijksoverheid, en via efficiencykortingen op specifieke uitkeringen en de algemene fondsuitkeringen ook bij de lagere overheden.

Die aandacht voor doelmatigheid was niet typisch Nederlands doch gold in vele landen die sinds de jaren zeventig van de vorige eeuw met de financiële problematiek te maken hadden. Er zijn dan ook vele theorieën ontwikkeld die al of niet een bepaald soort efficiëntie behandelen, zoals de theorie van Leibenstein over X-efficiëntie. De eerder genoemde handboeken gaan wèl over het probleem van collectieve goederen en over andere redenen om in te grijpen in het marktmechanisme, de *market failures*, die gezien kunnen worden als afwijkingen van de optimale allocatie (zie bijv. Hyman, 1973). Charles Wolf (1979, 1983) heeft de theorie van de *non-market failures* ontwikkeld als tegenhanger van de theorie van de *market failures*, welke benadering een goed uitgangspunt biedt voor de analyse van oorzaken van ondoelmatigheid in het openbaar bestuur. (Zie o.a. dissertatie van Schilder, 2000. Als voorbeeld van een *non-market failure* is door mij onder de aandacht gebracht de oneerlijke

concurrentie door overheidsbedrijven sinds de privatisering (Boorsma, 1992c). Zo'n handvat wordt ook geboden door de eerder behandelde nieuwe institutionele economie, bijv. over *agency* kosten (Boorsma and Künneke, 1989) en door de ook eerder behandelde *public choice* *theorie*, waaronder de theorie van Niskanen over budgettair gedrag van ambtenaren, en de theorie van Downs over gedrag van politici. Productiviteit, hetaantaleenheden product pereenheid productiemiddel, is uiteraard direct verwant aan efficiency, hier gedefinieerd als het aantal eenheden product gedeeld door het aantal eenheden productiemiddel. Het artikel van Boorsma en De Vries, 1995, behandelt naast specifieke maatregelen ter bevordering van de productiviteit, binnen universiteiten, politie, zorg en andere sectoren, twaalf algemene maatregelen, variërend van intensivering van het profijtbeginzel ("remgeld") en interne decentralisatie, tot meer gebruik van informatiesystemen, gebruik van kengetallen en externe decentralisatie. In de praktijk hebben sinds de jaren tachtig alle departementen, provincies en gemeenten talloze malen te maken gehad met tal van efficiëntiekortingen, en efficiëntieonderzoeken. Helaas plegen ombuigingsnota's van de regering maar ook verkiezingsprogramma's bij de invulling van ombuigingstaakstellingen al te gemakkelijk uit te gaan van bezuinigingen via efficiencyverhoging.

d Schaalvergroting

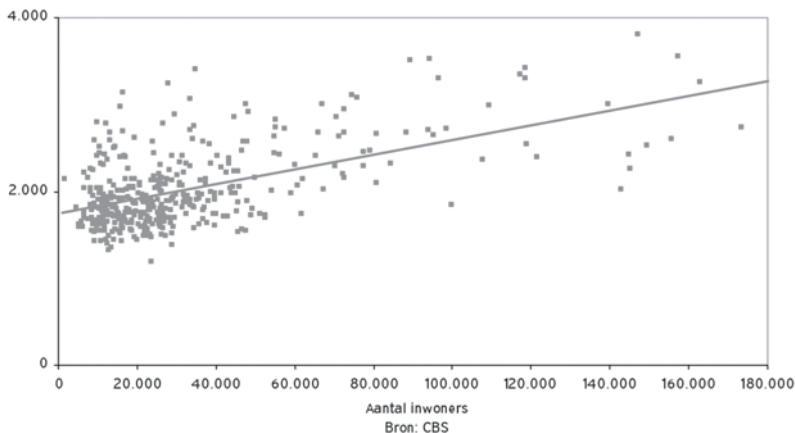
Het ombuigingsbeleid heeft meerdere instrumenten gebruikt. Een instrument dat vanaf de jaren tachtig tot op het heden veelvuldig is ingezet is de *schaalvergroting* (zie Boorsma, 1995b, Boorsma and De Vries, 1995). Of het nu gaat om scholen of ziekenhuizen, socialeverzekeringsbedrijven, energiebedrijven, waterschappen of gemeenten, er hebben zich in de Nederlandse (semi)publieke sector overal enorme fusieprocessen afgespeeld. Het aantal ziekenhuizen is in de periode 1975 tot 1995 met 45% gedaald. Het aantal waterschappen is gedaald van 230 in 1980 naar 26 in 2010. In de publieke sector zijn deze fusies heel vaak ingezet en afgedwongen door de rijksoverheid.

Bij beleidsmakers bestaat het idee dat door een vergroting van de organisatie-eenheid schaalvoordelen optreden. (Soortgelijke kritiek ook bij Blank e.a., 1998). De fusies werden beargumenteerd, met (al of niet vermeende) schaalvoordelen, om zo een bezuiniging te bewerkstelligen, en daarnaast met technologische ontwikkelingen. De laatste verklaring wordt ook aangevoerd, naast de schaalvoordelen, voor de fusie van de elektriciteitsproductiebedrijven, van ruwweg 16 in 1980, naar ongeveer 3. Deze fusiegolf is gepaard gegaan met een verticale concentratie, een fusie met elektriciteitsdistributiebedrijven, en een horizontale concentratie, een fusie met andere energiebedrijven, m.n. gasdistributiebedrijven. In januari 1985 bestonden er 22 elektriciteitsdistributiebedrijven, 74 gasdistributiebedrijven, en 63 gas- en elektriciteitsdistributiebedrijven, in totaal 159 distributiebedrijven. (De laatste ontwikkelingen zijn genoegzaam bekend: er zijn nog enkele distributiebedrijven, welke in publieke handen blijven; de productiebedrijven zijn/worden verkocht.)

Wat te denken van de *schaalvergroting bij gemeenten*? In 1980 waren er 809 gemeenten, nu nog circa 430. De argumenten die Binnenlandse Zaken heeft gehanteerd in de verschillende operaties waren veelal van een bedroevend niveau. Naast de schaalvoordelen en logisch lijkende argumenten als versterking van het openbaar bestuur werden gelegenheidsargumenten gehanteerd, bij de herindeling in Overijssel bijvoorbeeld ligging aan hetzelfde kanaal of ligging op dezelfde uitgevende grond.^{xxxvii}

In nevenstaande figuur (afkomstig uit heroverwegingsrapport Openbaar Bestuur, hier ontleend aan Allers en De Kam) zijn de gemeentelijke uitgaven afgezet tegen het aantal inwoners. Het blijkt dat de uitgaven per inwoner niet dalen bij het groter worden van de gemeente, maar eerder hoger zijn.

Allers en De Kam (2010) laten ook zien dat de uitgaven na herindeling niet dalen: "In sommige gevallen liggen de uitgaven na herindeling lager, maar in meeste gevallen hoger. Eventuele efficiencywinst zal eerst na enkele jaren tot lagere uitgaven leiden. De figuur laat echter zien dat daar in elk geval in de eerste zeven jaar doorgaans geen sprake van is".



Uitgaven per inwoner (in €) afgezet tegen gemeentevang, 2010

(bron: heroverwegingsrapport Openbaar Bestuur, 2010)

De regering heeft bij fusies van organisaties naar grotere eenheden vaak misbruik gemaakt van ideeën van economen. Vaak werd geschermd met het begrip “*economies of scale*”, schaalvoordelen. Die werden niet onderbouwd, ook niet op basis van eerdere ervaringen of empirisch onderzoek, maar werden alleen beloofd. Dat de theorie gelijktijdig spreekt over schaalnadelen, de “*diseconomies*”, werd niet behandeld. De *diseconomies* zijn: a. het principe van ondeelbaarheden, b. technische “*strains and stresses*”, c. management problemen. De laatste zijn voor de publieke sector waarschijnlijk de belangrijkste, tot uiting komend in “*red tape*”, bureaucratie, communicatieproblemen, overschrijding van de span of control. (Over oorzaken van *scale (dis) economies*, zie het pionierswerk van Robinson, 1931 en Florence, 1972. Zie Boorsma, 1995b.) Dat de theorie ook wijst op “*uitverdieneffecten*”, kosten van fusies, e.d. wordt meestal verwaarloosd. De wrange vruchten zijn o.a. geplukt in de te grote scholengemeenschappen. (Zie voor een kritische bespreking van de schaalvergroting via de STC-operatie^{xxxviii}, Boorsma en Goedegebuure, 1986. Voor een verdere kritische bespreking van het streven naar schaalvergroting

in verschillende sectoren van de samenleving, Boorsma, 1987a,b, en de bundel "Big is Beautiful", onder redactie van Van der Krogt e.a., 1987.) De ziekenhuissector werd al even genoemd. Frick (1999) heeft een overzicht gegeven van de discussie over schaalvoordelen in ziekenhuizen. De onderzoeken verschillen zeer in de uitkomsten zodat niet duidelijk vaststaat of omvang invloed heeft op de gemiddelde kosten. Volgens het onderzoek van Blank e.a. (1998) komen schaalvoordelen in algemene ziekenhuizen in Nederland niet voor. In een al wat oudere studie heeft Atallah (1966) een zeer groot aantal studies nader onderzocht en vergeleken. Zijn conclusie (p. 92) is dat "with only one exception ... the stability factor, all the variables which have been tested, have shown either sporadic, inconsistent, or neutral relationships. This has confirmed ... that size of firm after a critical minimum has no effect on cost or any other aspects of the business enterprise." Ter voorbereiding heb ik gezocht naar recent onderzoek. Lucassen (2007) heeft in zijn afstudeeropdracht onderzocht of de omvang van vakgroepen in ziekenhuizen invloed heeft op de doelmatigheid. "Onderzocht is of de vakgroepen met een groter aantal FTE's per DBC^{xxxix} goedkoper werken dan vakgroepen met een kleiner aantal FTE's." De auteur heeft een model opgesteld met andere verklarende variabelen zoals het aandeel spoed van de totale opnamen, de regio, het aantal verkeerde beddagen en het Wettelijk Budget Aanvaardbare Kosten. Het onderzoek is uitgevoerd binnen de vakgroepen neurologie en orthopedie binnen 23 ziekenhuizen. De conclusie is dat de omvang van de vakgroep niet van invloed is op de kosten. Wordt het budget genomen als indicator voor de omvang van het ziekenhuis, dan is geen conclusie te trekken over eventuele schaalvoordelen op ziekenhuisniveau. Van der Burg (2008) heeft in een afstudeeropdracht onderzocht of concernvorming in de Nederlandse gezondheidszorg invloed heeft op het behalen van schaalvoordelen. Gegeven de trend naar concernvorming een interessante aanzet. Het onderzoek betreft een kwalitatieve meervoudige case studie in 3 zorgconcerns. Schaalvoordelen, dus economies of scale, worden

behaald bij inkoop en bij administratie, maar niet in het primaire proces. Daar worden twee factoren ter verklaring voor gegeven (p.57). Allereerst dalen bij de toename van de productie de personeelskosten in het primaire proces niet; zorg is immers zeer arbeidsintensief. De tweede genoemde factor "is dat locaties niet gecentreerd kunnen worden. Productie vindt nog steeds plaats op dezelfde locaties." (Dezelfde als voor de concernvorming.) De data van Van den Burg zijn van dien aard dat m.i. geen harde conclusie kan worden getrokken. Veelal gaat het om meningen van enkele bestuurders, bijv. als lid van de raad van bestuur.^{x1}

Op basis van de beleidsdocumenten zowel betreffende schaalvergroting van scholen en gemeenten als betreffende de privatiseringsoperatie in Nederland, ben ik tot de *conclusie* gekomen dat 'economen in dienst van de overheid' (destijds de titel van de dissertatie van Leibbrandt) theorieën misbruiken. In de bundel *Big is Beautiful* (1987) schreef ik al over de concentratiebeweging in de electriciteitssector: "Zoals gezegd is de electriciteitssector een klassiek voorbeeld uit de discussie over schaalvoordelen, een sector ook waar behoorlijk empirisch onderzoek is verricht. Daarnaast zou de electriciteitssector wat mij betreft een klassiek voorbeeld mogen worden genoemd van de kloof tussen beleid en wetenschap. Wetenschappelijk onderzoek geeft immers, zo blijkt uit de bijdragen van Künneke en Peer, weinig steun aan het beleid van het ministerie van Economische Zaken.." (Boorsma, 1987b) Destijds (1974) waarschuwde de directeur Begrotingszaken op Financiën, Van der Griendt, mij al voor het in "Den Haag" heersende *teleologisch denken*: in overheidsstukken wordt naar het reeds bepaalde doel toe geredeneerd, en worden hooguit die bronnen genoemd die passen bij reeds ingenomen politieke standpunten. Heel sterk is dat gebleken bij de besluitvorming over de aanleg van de Betuwelijn, en op gemeentelijk niveau bij de besluitvorming over de Noord-Zuidlijn in Amsterdam. Verwante kritiek heeft Oosterhaven (2001): "Ingenieurs en vooral planologen (en vooral politici, PBB) houden niet van kosten-batenanalyses. Zij baseren zich liever op een visie.

Pas als een strategische keuze is gemaakt kunnen economen, als mosterd na de maaltijd, helpen bij de tactische keuze tussen varianten van de gekozen keuze. .. De Betuwelijn gaat, zonder rekenkundig fundament gewoon door." Hij besluit: "Het resultaat is dat de kracht van lobbies en niet de kwaliteit van argumenten " de uitkomst bepaalt.

e Actief anticyclisch beleid?

In de jaren zeventig werd de effectiviteit van een anticyclisch begrotingsbeleid in twijfel getrokken door de NeoRicardianen, door de Monetaristen, door de theorie van de rationele verwachtingen. Blinder en Solow (1973) openden de rij critici, gevolgd door Barro (1974) en Brunner en Meltzer (1976). De NeoRicardianen als Barro stellen dat een expansief begrotingsbeleid geen effect heeft omdat de subjecten meer gaan sparen om de toekomstige belastingverhoging op te vangen. De oorspronkelijke gedachte van Ricardo is door Barro aangevuld met de intergenerationele schenkingen, *de bequests*. De consequentie van een vergroting van het financieringstekort op de particuliere consumptie is nihil, zodat *tax financing* en *debt financing* op hetzelfde neer komen: *Ricardian equivalence*. Sinds het pioniersartikel van Barro is er een stroom artikelen gepubliceerd, theoretische en empirische, teveel om hier te bespreken. In Canada is een bundel van empirische en theoretische analyses aan het onderwerp gewijd, met wisselende conclusies (Robson and Scarth, 1994). Johnson (1994) heeft een samenvatting gepubliceerd en daar eigen onderzoek aan toegevoegd. De samenvatting laat zien dat er zeer verschillende uitkomsten zijn. Zijn eigen onderzoek geeft geen steun aan de *Ricardian equivalence*. Lucas heeft Johnsons onderzoek gekritiseerd en stelde heel kernachtig: "further investigation of Ricardian equivalence will do nothing but divert us from the potentially serious consequences of the accumulation of government debt in Canada."(p.119) En Lucas wijst er op dat in de periode 1971-1994 de overheidsschuld als percentage van het nationaal product is gestegen met 300%. "Yet researchers find it difficult to quantify any effects on consumption from this

experiment that stand up to scrutiny.”(p. 123) Anderen zijn veel negatiever over een expansief begrotingsbeleid. Vooral Tobin (1986) heeft met hulp van een *life cycle* benadering aangetoond dat een expansief begrotingsbeleid op de lange termijn vanwege de groeiende staatsschuld catastrofaal is. In dat verband is het opmerkelijk dat de Amerikaanse topeconoom Larry Summers samen met de minister van Financiën Geithner in de Wall Street Journal schreef “dat de economie van Amerika weer groeit dankzij een uitgebreid pakket aan lastenverlichting” (NRC 25 juni 2010). Ja, conform de huidige inzichten niet verrassend, maar wat is het effect op de lange termijn? Er is voldoende kritiek om uiterst voorzichtig te zijn met een actief begrotingsbeleid, beter om te werken met “rules” dan met “discretion” (zie Boorsma, 1989c). In de tweede helft van de jaren zeventig stelden vele economen tijdens het éénprocentsbeleid dat het land kapot werd bezuinigd. In mijn eenvoudige analyses liet ik zien dat het grotendeels papieren ombuigingen betrof. Soortgelijke kritiek viel ten deel aan minister van Financiën Ruding in de jaren tachtig, ten onrechte zo is gebleken. Ook in de afgelopen maanden, o.a. in de hectiek van de verkiezingen, is vaak gesteld dat de overheid actief moet ingrijpen om een oplopen van de werkloosheid te voorkomen, en om de komende jaren niet teveel te bezuinigen omdat anders de aarzelende opleving van de economie “in de kiem gesmoord” zou worden. Welnu, *er zijn drie redenen om de ombuigingsproblematiek niet teveel uit te stellen.*

Een eerste reden is het optreden van de vertragingen: er is veel tijd gemoeid met het voorbereiden van beslissingen, vervolgens met het nemen van beslissingen, zoals het verhogen van de AOW-leeftijdsgrens heeft laten zien, en vervolgens met de implementatie en de uitwerking ervan op het gedrag van de economische actoren.

Een tweede reden is het ‘*crowding out*’ effect van de oplopende schuld en de oplopende interestlast. Het effect is meerzijdig: op de begroting worden zinvolle bestedingen weggedrukt door de interestlast; de financiering van de staatsschuld verhoogt de rentelasten doordat bij het te sterk oplopen van de overheidsschuld de financiële markten

een risicopremie gaan eisen, en verlaagt daardoor de particuliere investeringen.

Een derde reden is dat er volgens sommige auteurs een tegengesteld verband bestaat: bezuiniging en tekortreductie leiden tot een groei van het nationaal product. Veelal wordt verwezen naar onderzoek van Giavazzi en Pagano (1990) naar het positieve effect van forse overheidsbezuinigingen in Ierland, in de jaren 1983 – 1986, en in Denemarken, in de jaren 1987 – 1989, op de groei van het nationale product. Ook dit idee, neerkomend op een negatieve multiplier, heeft geleid tot een stroom aan publicaties. Zoals Bayoumi en Laxton stellen (1994, 186-189) is een achterliggende voorwaarde dat het programma geloofwaardig overkomt. Zij bespreken enkele middelen daartoe, zoals een begrotingskader voor de middellange termijn, of het instellen van “statutory limits on fiscal behavior”. Zij concluderen overigens dat die middelen niet goed werken! (Dat geldt op dit moment, najaar 2010, ook op landelijk niveau binnen de EMU!) In een bespreking van hun artikel onderschrijft Helliwell (1994) het belang van die geloofwaardigheid: “In a model with forward-looking expectations, lower future levels of government spending reduce expected future interest rates, which in turn reduce current long-term interest rates and the value of the domestic currency, both of which help to increase investment and net exports in a timely way to replace the government spending.”(p.193).

De conclusie die ik wil trekken en al had getrokken (zie Boorsma, 1989c) *is dat anticyclisch beleid moet worden ontraden, dat de overheidsschuld bij de huidige omvang niet kan worden ingelopen door economische groei en dat men niet moet talmen met forse ombuigingen, ook gegeven de vertragingen die zich altijd voordoen.*

(Voor een lezenswaardig overzicht van de opeenvolgende benaderingen van *fiscal policy*, zie de Miljoenennota 2011.)

De Europese landen hebben geleerd voorzichtiger te zijn met een actief begrotingsbeleid: na de maatregelen van 2009 bezint men zich onder meer in Canada, Duitsland, Engeland, Frankrijk, Nederland op

de sanering van de overheidsfinanciën. De Verenigde Staten hebben, vergeleken met andere westerse landen, lang getalmd met het omarmen van de theorie van Keynes, tot in de jaren zestig van de vorige eeuw. Nu blijken de VS de sterkste aanhangers van Keynes te zijn: Obama schreef 18 juni j.l. een brief aan de regeringsleiders van de G20, waarin hij wees op lessen uit het verleden toen stimuleringsmaatregelen te snel zouden zijn ingetrokken. Te hard snoeien zou in zijn visie het economische herstel in de kiem smoren (NRC, 21 juni 2010). Het schijnt dat de premier van Canada in zijn repliek verwezen heeft naar de Neo-Ricardiaanse theorie, dat de fiscal policy niet effectief is. (Zie eerdere opmerking van Lucas, 1994.) Premier Merkel heeft geantwoord dat begrotingsdiscipline dringend noodzakelijk is, daarin ongetwijfeld geïnspireerd door de vroegere sterke D-Mark, en dus misschien onbewust door de monetaristen. (Zie "Merkel laakt kritiek VS op bezuinigingen" in NRC 21 juni 2010, en zie "Keynes versus Friedman" in NRC, 25 juni 2010.)

f Hoeveel ombuigen na 2010?

De speciale editie van het digitale Tijdschrift voor Openbare Financiën (voorjaar 2010) gewijd aan de brede heroverwegingen geeft veel informatie over de omvang van het om te buigen bedrag. Het artikel van Roscam Abbing (zie ook het boek De Kam, Donders en Ros, 2010) laat zien hoe de overheidsfinanciën zijn verslechterd in de afgelopen tijd, en hoe groot de budgettaire ombuigingsdoelstelling is. Hij bespreekt de verschillende bedragen die genoemd zijn, en laat zien dat de Studiegroep begrotingsruimte het kabinet heeft geadviseerd te besluiten tot maatregelen voor 29 miljard euro, waarvan 15 tot 18 miljard in 2015. Interessant is zijn stelling: "De omvang van de maatregelen voor de komende kabinetsperiode is een keuze, geen economische berekening." (Roscam Abbing 2010, p. 85) Interessant omdat volgens het CPB de "totale houdbaarheidsopgave" 4½% BBP is, hetgeen omgerekend naar 2015 29 miljard euro zou zijn. Eerder had De Kam in ESB (De Kam, 2010) stilgestaan bij de berekening van de omvang van de noodzakelijke ombuiging. Hij heeft een omvang beredeneerd van 19

á 23 miljard euro voor uitgavenombuigingen en lastenverzwaringen. Eerst weer een enkel woord over de *effectiviteit van een actief begrotingsbeleid*, de zogenaamde *fiscal policy*, zoals voor de korte termijn bepleit door Keynes. Al in de jaren vijftig en beter nog in het eerder genoemde artikel van 1961 nam Zijlstra daar afstand van, op grond van de eerdere vertragingen, de *lags*. *Een groot deel van de ombuigingen zal niet of niet tijdig worden gerealiseerd*. Het Regeerakkoord heeft in de bijlage Begrotingsbeleid de vele maatregelen uiteengezet en aangegeven welke besparingen mogelijk zijn in de jaren 2011-2015 en structureel. In datzelfde nummer van het digitale Tijdschrift is een bijdrage van Wolfson, die ook aandacht vraagt voor het probleem van de *timing*. “Toch is de centrale vraag niet wat we allemaal kunnen bedenken, maar hoe we timing, beleid, uitvoering en verantwoording onderling zo afstemmen dat er ook iets *gebeurt*.” (Wolfson, 2010, p.145) M.i. is het regeerakkoord te optimistisch. De 20 rapporten van de Brede Heroverweging geven per maatregelen aan of een ombuiging op korte op langere termijn kan ingaan. Op dat punt heb ik de eerste 10 rapporten geanalyseerd. Afhankelijk van hoe men telt, worden daarin ca 30 maatregelen genoemd. Daarvan kunnen er 8 meteen in 2011 ingaan, 15 kunnen pas na enkele jaren ingaan, 5 na 2015 en bij enkele wordt de ingangsdatum niet geschat. Om in 2015 te scoren moet men tijdig inzetten èn hoger inzetten. In de tweede plaats is naast uitgavenreductie een bedrag aan *lastenverzwaring* *gewenst* om inkomenspolitieke redenen. De inkomensplaatjes bij het regeerakkoord 2010 laten zien dat de ontvangers van de lagere inkomens meer worden getroffen. Een tijdelijke verhoging van het toptarief van de inkomstenbelasting is overigens volgens Zoutman en Jacobs slecht voor de werkgelegenheid, maar Financiën kan daar oplossingen voor vinden, bijv. via de hypotheekrenteaf trek.^{x1i} Een bijkomend argument is het volgende. Het regeerakkoord wil zwaar bezuinigen op orkesten en theater. De forse bezuiniging treft m.n. het Muziekcentrum van de Omroep. Het is bekend dat de concertzalen worden bevolkt door veel mensen met een

hoger inkomen of een goed pensioen. Laat hen via hogere belastingen maar meer betalen voor het orkestenbestel en schrap die bezuiniging. (Anderen bepleiten een hogere toegangsprijs: hogere drempel voor jongeren en lagere inkomens.) Overigens heeft het regeerakkoord ook een pakket lastenverzwaringen, w.o. een verhoging van het BTW-tarief naar 19% voor podiumkunst en “kunst” (niet voor bioscoop). *Het pakket lastenverzwaring is in wezen hoger dan voorgesteld in het regeerakkoord:* onder de uitgavenombuigingen staan vele maatregelen die de inkomsten verhogen via tarieven niet-belastingmiddelen zoals leges, of lasten afwentelen naar de burger via verschuiving in de financiering.

Conclusie: omdat de budgettaire problematiek zo aanzienlijk is, groter dan 18 miljard, en omdat we weten dat er zich vertragingen voordoen - het probleem in de overheidsfinanciën werd duidelijk in februari 2010 en er is eigenlijk nog maar weinig omgebogen^{x1ii} - is mijn *conclusie dat we hoog moeten inzetten om te bereiken dat in 2015 15 á 18 miljard wordt omgebogen, hoger dan 18 miljard, met daarin een substantieel deel lastenverhoging.* Wat de gevolgen voor de werkgelegenheid, voor de conjunctuur betreft, daaraan is in de vorige sectie voldoende aandacht geschonken.

g Ombuigingsinstrumenten en concrete maatregelen

Om op verantwoorde manier te komen tot een groslijst van mogelijke bezuinigingen is het nuttig om een denkschema te hanteren, een classificatie van mogelijke instrumenten. De Kam (2010) heeft allereerst uitgelegd dat 19 tot 23 miljard moet worden gevonden in de komende jaren, in de vorm van uitgavenbeperkingen en lastenverzwaringen. Interessant is vervolgens dat hij een lijst met maatregelen geeft, op basis van de heroverwegingsrapporten en een eerdere inventarisatie van de Secretaris Generaal van Financiën, die hij indeelt naar hun (vermoedelijke) impact op de bekende, door Musgrave genoemde drie functies van de overheidsbegroting: allocatie, stabilisatie en verdeling. Dat is één van de weinige pogingen tot classificatie van ombuigingsinstrumenten. Uitgaande van twee hoofdinstrumenten, uitgavenverlaging en

inkomstenverhoging, kunnen de volgende 11 algemene instrumenten worden onderscheiden (Boorsma, Dieben, Steunenberg, 1983):

- I Gebruik van budgettaire meevallers of eenmalige inkomsten of trucs. Lastenverschuiving door uitstel en temporisering.
- II Doorberekening van kosten.
- III Toepassing profijtbeginsel.
- IV Het plukken van bloempjes van Catharina^{x1iii} (beëindigen van activiteiten waarvan de zin achterhaald is).
- V Privatisering.
- VI Overdragen taken aan andere overheidsorganisaties.
- VII Verhogen van de efficiëntie (en daarna verlagen van activiteiten-niveau).
- VIII Verhogen van de effectiviteit (en daarna verlagen van activiteiten-niveau).
- IX Versoberen.
- X Beëindigen van taken.

Onder “Versoberen” valt ook het bevrozen of verlagen van salarisschalen en uitkeringen. Enkele van mijn studenten hebben in een afstudeeronderzoekmet vrucht de “ombuigingsinstrumentencatalogus” toegepast en zijn zo gekomen tot waslijsten van maatregelen. (Zie o.a. Van Essen-Groot Koerkamp, 1985, voor toepassing in verpleeghuizen, en Kuipers, 1984, voor toepassing in algemene ziekenhuizen.) Door een instrumentenlijst te hanteren, kunnen meer systematisch de mogelijke maatregelen worden geïnventariseerd.

In de heroverwegingsrapporten van voorjaar 2010 worden vele zinvolle suggesties gedaan, maar een systematische aanpak gericht op het genereren van een goed overzicht van mogelijkheden ontbreekt. Voorts is, zoals De Groot (2010) heeft geconcludeerd, de kwaliteit zeer wisselend. Het gaat in de 20 ambtelijke heroverwegingsrapporten vaak om “weinig onderbouwde taakstellende kortingen.” (De Groot, p. 87) Volgens mijn analyse van de brede heroverwegingsrapporten van voorjaar 2010 is er geen poging gedaan om een goede inventarisatie

te maken van alle mogelijke ombuigingen, waardoor er voor de politiek minder te kiezen valt.

h Boordeling ombuigingsbeleid regeerakkoord

In deze paragraaf van deze afscheidsrede zal ik kort een beoordeling geven van het ombuigingsbeleid van het recente regeerakkoord VVD-CDA. Het is interessant om nu de maatregelen welke concreet worden benoemd in het *regeerakkoord te beoordelen en in te delen* zonder overigens uitpuittend te zijn. Er worden voorbeelden gegeven. Het regeerakkoord omvat qua ombuigingen drie delen: Ombuigingen, Intensiveringen, en Lasten.

De Ombuigingen zijn ingedeeld naar groepen, lopend van A. Kleinere Overheid, onderverdeeld in 31 groepen, via B. Subsidies, met 11 groepen, naar I. Zorg (Cure) met 11 groepen en J. Overig. De Intensiveringen omvatten groepen A. Zorg (ouderenzorg CARE) t/m F. Natuur en leefomgeving. Het onderdeel Lasten omvat 17 groepen maatregelen.

Samenvatting Totaal aan Ombuigingen en Intensiveringen

(bron: Regeerakkoord 2010, Bijlage: Begrotingsbeleid, p.2; bedragen in miljarden euro)

	2011	2015	structureel
Ombuigingen	1,5	18,3	25,4
Intensiveringen	-0,5	-3,5	-4,7
Lasten	0,4	1,3	2,2

N.B.: zoals hieronder nog zal worden uiteengezet, gaat het bij het onderdeel Lasten alleen om maatregelen in de belasting- en premiesfeer. Onder de zgn. Ombuigingen zitten diverse maatregelen in de sfeer van tarieven, leges, e.d. die voor de burgers ook een lastenverhoging inhouden.

Fundamenteel, synoptisch ombuigingsbeleid?

Ten eerste moet *de vraag* worden beantwoord of *er fundamentele*

keuzen zijn gedaan. Is er in mijn termen van 1980 gekozen voor rooien of voor snoeien, voor de synoptische methode of voor de decrementele methode, welke laatste meer bekend is geworden als de kaasschaafmethode?

Er zijn aanzetten tot een synoptische benadering. Vele maatregelen zijn gebaseerd op heroverwegingsrapporten. Een voorbeeld is de verhoging van de AOW-leeftijd naar 66, maar die gaat pas in 2020 in. Waarom zo laat? En waarom niet meteen gekozen voor 67? Het totaal beëindigen van bepaalde subsidies is fundamenteel, synoptisch. Ook synoptisch is de scheiding tussen woon- en zorglasten in de verpleeghuizen, waarbij de woonlasten niet langer worden bekostigd door de AWBZ. Het verminderen van het aantal departementen is synoptisch. Er staan echter vele maatregelen naast die dat karakter niet hebben. Die worden hierna ingedeeld.

Duidelijk niet synoptisch is de verantwoording. Om te beginnen de inleiding en de titel: Vrijheid en Verantwoording. De inleiding beslaat nog geen 1½ bladzijde. De toelichting op onderdeel A. Kleinere Overheid is enkele regels. De toelichting op onderdeel Immigratie daarentegen beslaat 6 bladzijden! Bepaalde ombuigingen worden alleen geponeerd zonder toelichting, zoals de stopzetting van de subsidie van het muziekbestel van de omroep, of decentralisatievoornemens.

Conclusie: Is er sprake van een fundamenteel pakket? Qua enkele maatregelen ja, qua vele andere maatregelen nee. De onderbouwing is grotendeels zeer beperkt of afwezig. Hoewel het onderscheid synoptisch versus decrementeel op de besluitvorming slaat, betrek ik hier ook het besluit over de omvang van het pakket in het onderscheid. Ook qua omvang is het pakket redelijk fundamenteel, maar niet voldoende.

Concrete maatregelen geclassificeerd.

Ten eerste, er zijn talloze maatregelen die als *efficiencykorting* worden aangemerkt, zonder dat wordt aangegeven hoe dat zou kunnen worden gerealiseerd. In het verleden zijn deze vaak gekritiseerd. Hoe moet de efficiency worden verhoogd?? Welke maatregelen

worden genomen? Is “lucht” al niet lang geleden uit de begroting geperst? In de praktijk zal dit neerkomen op vacatures niet vervullen, uitstellen/temporiseren, minder leveren, wachtlijsten. In de praktijk wordt de taakstelling slechts ten dele gehaald, met vertraging en niet via verhoging van de efficiëntie maar door versobering.

Er zijn vele maatregelen die neer komen op *decentralisatie, met een efficiencykorting*. De Staat laat het ombuigen dan over aan de provincie of de gemeente, aan de politie of het waterschap. De Staat zegt dat de decentrale overheid dichter bij de burger staat en de taak daarom efficiënter kan uitvoeren. De Staat blijft, zo is de decentralisatiepraktijk, zich bemoeien met die uitvoering. Voorts is de efficiencykorting erg fors, in veel gevallen 25% à 30%, en daardoor onrealistisch. Een voorbeeld is de overheveling van de jeugdzorg van de provincie naar de gemeente, incl. het “eigen geld” van 90 miljoen dat de provincies hebben ingezet. Een moeilijk dossier, met vele wachtlijsten, waarop 25% wordt gekort. Hoe moeten de gemeenten dat oplossen? En is de greep in de kassa van de provincies te verantwoorden? Het is een aantasting van de provinciale autonomie.

De consequentie is slechts ten dele hogere efficiency, maar is voorts versobering, tot uitdrukking komende in wachtlijsten, korting op gemeentelijke subsidies, en is hogere gemeentelijke of provinciale belasting. Voor de Staat is de bezuiniging snel te implementeren, voor de lagere overheden niet.

Een zeer decrementele methode is de *taakstelling nader in te vullen*. Een voorbeeld is bijv. “De subsidies op het terrein van SZW worden taakstellend beperkt.” Ook andere formuleringen worden gebruikt, bijv. bij Zorg waar gekozen wordt voor een omschakeling “van handelingsfinanciering naar uitkomstfinanciering: De exacte vormgeving dient nader te worden onderzocht.” Het probleem: de handeling is goed te definiëren, de uitkomst niet. Deze bezuinigingen worden niet gerealiseerd of ten dele en dan met vertraging..

Doorberekenen is een veelbeproefde techniek, welke veel gehanteerd wordt in het pakket. Er worden vele tarieven van niet-

belastingmiddelen verhoogd. Dat past binnen de regels voor het begrotingsbeleid, dat zich richt op beheersing van de netto-uitgaven, maar uiteraard zijn het lastenverzwaringen. Dat geldt ook voor de introductie van nieuwe tarieven, nieuwe leges zoals griffierechten, nieuwe eigen bijdragen. Zo worden in de GGZ eigen bijdragen ingevoerd. De voorgestelde doorberekening van kosten van politie aan evenementen (door mij lang geleden voorgesteld) is een ander voorbeeld. Voor langstudeerders wordt het collegegeld verhoogd. Een ander voorbeeld: het aantal fysiotherapiebehandelingen dat cliënten zelf betalen wordt verhoogd.

Afschuiven op derden: Als zorgproblemen met “weinig ziektelast” uit de verplichte zorgverzekering worden gehaald en worden overgelaten aan een vrijwillige verzekering is er een voorbeeld van afschuiven. Een ander voorbeeld is de verlaging van de internationale samenwerking: verlaging van ODA hulp van 0,8% BNP naar 0,7%. Ook wordt nog eens meer toegerekend onder het plafond, o.a. een hogere EU-toerekening en de kosten voor vrijwillige terugkeer asielzoekers. Is hier sprake van een oude budgettaire truc van plafondvervuiling of past e.e.a. binnen de ODA afspraken? In commentaren is er op gewezen dat Nederland de naam had gidsland te zijn, en dat hier in elk geval een slecht voorbeeld wordt gegeven. Voor Onderwijs wordt voor masterstudenten een sociaal leenstelsel voorgesteld i.p.v. de basisbeurs. (Daar ben ik het overigens wel mee eens.) De regering wil voor verpleeghuizen een scheiding aanbrengen tussen woon- en zorglasten. De woonlasten moeten niet langer door de collectieve verzekering worden vergoed; de verpleegden moeten die woonlasten zelf betalen of vrijwillig bijverzekeren.

Een andere aparte groep betreft de *ombuiging in de nominale sfeer*: de bevriezing van de lonen in de collectieve sector, excl. de zorg. Het realiteitsgehalte is gering.

Een budgettaire “zonde” is het *debudgetteren*, ‘*back door spending*’. Ik schrok bij het lezen van de Miljoenennota 2011, waar ik zag dat er een forse garantieverlening is, welke kennelijk niet wordt toegerekend aan het EMU-saldo, anders dan ik mij dat herinnerde. In het regeerakkoord is overeengekomen om de regels voor het verstrekken van garanties aan te scherpen. Een andere zonde betreft het *inzetten van eenmalige inkomsten*: structureel wordt dan niets opgelost. We zien dat bij de volgende ombuiging: extra gronden uit de ZBO's onder LNV worden verkocht. Een andere zonde betreft de *comptabele truc* die wordt uitgehaald met het Fonds Economische Structuurversterking (FES). De middelen die zijn vastgelegd voor het gebied van Verkeer en Vervoer, ruimtelijke ordening, milieu en duurzaamheid, en kennis/ innovatie worden overgeheveld naar het Infrastructuurfonds “respectievelijk de departementale begrotingen.” Tegen de regels van het FES in wordt geormerkt geld toegevoegd aan andere doelen. Er vindt voorts geen additionele voeding plaats van het FES. Maar dat hoort te worden gevoed uit aardgasopbrengsten en opbrengst uit verkoop van deelnemingen e.d. En de vrije ruimte binnen het FES wordt toebedeeld aan de algemene middelen. E.e.a. is strijdig met de regels. Overigens had het FES er nooit moeten komen naast het Infrastructuurfonds.

Nog enige *problemen met het regeerakkoord*. Binnen de rijksdienst wil men clustering van uitvoeringsdiensten. Vereenvoudiging en standaardisering van processen, outsourcing, en daarna samenvoeging. Genoemd worden clustering van diensten rijksincasso, subsidies, vastgoed, en daarna huisvestingsbudgetten. *Het geheel gaat in tegen de hiervoor besproken gedachte van integraal management*, en men heeft kennelijk vergeten waarom de rijksinkoopdienst is opgeheven, en waarom de huisvesting is gedeconcentreerd. Identieke kritiek betreft het voornemen om te korten op decentrale overheden door daar regionale uitvoeringsdiensten (RUDs) in te stellen. Ook dat is een stroom die ingaat tegen het dominante integraal management.

Maatregel A 22 betreft het afzien van de kilometerheffing. De daarvoor gereserveerde bedragen kunnen vervallen. Een pijnloze bezuiniging, maar wat een verspilling van eerder gedane uitgaven. En hoe moet het nu verder met de mobiliteit?

Het akkoord doet naast de ombuigingen ook *beloften zonder de budgettaire consequenties aan te geven*. Bijv. het actieplan tegen laaggeletterdheid, en de integrale aanpak van *cybercrime*.

Conclusie: naast talloze benoemde, geëxpliciteerde ombuigingsmaatregelen, zijn er vele voorbeelden van budgettaire grappen en grollen.

Losse detailopmerkingen.

Het voorstel van werkgroep 18 Openbaar bestuur om de waterschappen onder te brengen bij de provincies wordt niet gevolgd. M.i. een juiste beslissing. Ook het voorstel om de provincies op te heffen is terecht niet door het kabinet Rutte gevolgd. Er zijn goede economische en bestuurlijke argumenten om die in stand te houden. Als er geen provincies zijn zal binnen het ministerie van Binnenlandse Zaken snel de *span of control* worden overschreden, en zal daar een groot orgaan nodig worden om te zorgen voor toezicht, voor afstemming, etc. Dat zal ook gelden als het aantal gemeenten wordt verkleind naar 30, zoals voorgesteld door de VNG. Over die voorstellen van de heroverwegingswerkgroep 18 (Openbaar Bestuur), om de provincies af te schaffen en het aantal gemeenten terug te brengen tot 25 á 30 is Wolfson in zijn bespreking onduidelijk. Terecht merkt hij op: “(De werkgroep) wil naar een schaalvergroting van het locale bestuur, zonder zich te wagen aan vragen over de uitvoering, effectiviteit en responsiviteit van haar oplossingen..” Maar even later stelt hij: “Misschien een verdedigbaar idee voor de langere termijn...” (Wolfson, p. 146) Verdedigbaar op grond waarvan? Binnen die grote gemeenten zullen stadsdeelraden in worden ingesteld, en zal BiZa wederom meer moeite hebben om de 30 steden te controleren, om af te stemmen, etc. Uit onderzoek van mijn eerste promovendus Herweijer is overigens gebleken dat na samenvoeging van gemeenten

de gevolgen zeer verschillend uitpakken. Toegespitst op de financiën schrijft hij cs.: *Het algemene beeld is dat de financiële reserves als gevolg van de herindeling niet veranderd zijn; niet ten nadele, mogelijk als gevolg van potverteren; maar ook niet ten voordele, mogelijk als gevolg van consolidering van de vermogensbalans.* (Beerepoot, Fraanje en Herweijer, 2009, 137) Eerder zijn gegevens gepresenteerd waaruit blijkt dat de uitgaven per inwoner voor grotere gemeenten eerder hoger zijn dan lager vergeleken met kleinere gemeenten! Overigens is in de jaren negentig een vergelijkbare discussie gevoerd. De Kaderwet Bestuur in Verandering wilde bepaalde gebieden aanwijzen die een regionaal openbaar lichaam zouden vormen. Dat zou kunnen leiden tot de vorming van 25 miniprovincies. De VNG heeft daarop gereageerd met de discussienota Toekomstige Positie van de Gemeenten. (1994) De VNG stelde daarin voor de gemeenten samen te voegen tot een beperkt aantal met een minimum omvang van ongeveer 40.000 inwoners. Dat zou functionele regio's en miniprovincies overbodig maken. (Boorsma, 1994e)

i Suggesties

Tot slot, *enkele suggesties mijnerzijds voor concrete ombuigingsmaatregelen.* (De lijst werd door mij opgesteld in juli-augustus 2010, ten dele op basis van eerder door mij gedane suggesties. Enkele daarvan zijn al in het regeerakkoord opgenomen.) Daarmee begeeft de wetenschapper zich op glad ijs. In een recent nummer van VU Magazine (2010, het alumniblad van de Economische Faculteit van de VU, mijn *alma mater*, hebben collegae van de VU dat wel gedaan. Recent heeft oud-collega Wolfson dat gedaan in de ESB (2010). Laat ik dat voorbeeld volgen, zoals ik dat trouwens in het verleden op grote schaal heb gedaan, zelf (o.a. Boorsma, 1981a, Boorsma, Koning en Meertens, 1984, Boorsma, 1986e) of via afstudeeropdrachten (bijv. Van Essen, 1985, Kuipers, 1985). Ik herhaal daarbij soms enkele stokpaarden die ik in het verleden heb bereden, o.a. in columns. (Overigens heb ik de volgende suggesties niet getoetst aan de eerder genoemde criteria.)

- 1) In het verleden heb ik aangeraden het *ministerie van Landbouw op te heffen* (Boorsma, 1989b, 1991g). De landbouwonderwijstaak hoort thuis bij het ministerie voor Onderwijs, de bevordering van de landbouw hoort thuis bij het ministerie voor EZ, bevordering van Natuur bij VROM, de AID bij de regiopolitie. (Volgens topambtenaar Bekker geen logisch voorstel. NRC, 6 november 2010. EZ is al verantwoordelijk voor het economisch beleid ter zake van de secundaire sector, de industrie, en een deel van de primaire sector, de mijnbouw (gaswinning). Het is logisch dat EZ ook verantwoordelijk is voor de rest van de primaire sector. En LNV noch EZ hoort niet verantwoordelijk te zijn voor onderwijs en de AID.) In het verleden werd ik om het voorstel door partijgenoten fel aangevallen. Het regeerakkoord 2010 heeft daartoe inmiddels besloten. Er zijn overigens veel varianten voor een andere departementale indeling in discussie, ook geweest, en het regeerakkoord wil ook andere wijzigingen.^{x1iv} Of er veel kan worden bezuinigd mag beter worden onderzocht en daar is dan helaas in een kabinetsformatie weer geen tijd voor. In het kader van de Brede Heroverweging is in rapport 18 Openbaar Bestuur wel enige aandacht geschonken aan een herschikking van departementen. De bijlage 6 geeft een korte schets van beleidsonderwerpen die over verschillende departementen zijn verdeeld, maar geeft geen bedragen voor mogelijke besparingen en doet geen suggesties. Bij de formatie is besloten om Verkeer en Waterstaat en Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening samen te voegen. Veel extra ombuigingsruimte lijkt voorlopig niet aanwezig.
- 2) *Beperk de studiefinanciering*. Er is een systeem ontwikkeld waarbij elke student, ongeacht de financiële positie van de ouders, van de overheid studiefinanciering krijgt, waarbij alleen in de hoogte van de bedragen verschil wordt gemaakt tussen uitwonende en thuiswonende studenten. Allen ontvangen daarbij een zgn. prestatiebeurs in de vorm van een lening; indien de

student binnen 10 jaar afstudeert wordt de lening omgezet in een beurs en is geen schuld opgebouwd. De prestatiebeurs is een basisbeurs, die op grond van laag ouderlijk inkomen kan worden aangevuld met een aanvullende beurs. Voorts kan elke student daarboven een studielening aanvragen, deels om het collegegeld te dekken (collegegeldkrediet) en deels voor andere kosten. Voor het EMU-saldo is belangrijk dat leningen worden gezien als niet-EMU-saldorelevant, maar als de leningen worden omgezet in beurzen, zijn het wel relevante uitgaven geworden. Of de bedragen nu wel of niet relevant zijn voor het EMU-saldo, ze verhogen het financieringstekort en dragen dus bij tot de financieringsproblematiek van rente en aflossing, zij het dat de latere terugbetaling van leningen daar tegenover staat. Er is veel onderzoek beschikbaar waaruit blijkt dat afgestudeerden privaat rendement hebben van een wetenschappelijke studie. In Nederland bedraagt dat ongeveer 12%. Het ligt voor de hand om op dit stelsel bezuinigingen aan te brengen. In de eerste plaats kan dat door terug te gaan naar het vroegere stelsel, die de studiefinanciering beperkt tot studenten uit gezinnen die aan een inkomenstoets voldoen. Het systeem dus uit de jaren zestig. Met referentie naar Jongbloed en Vossensteyn kan men verder gaan en de basisbeurs geheel beëindigen. Alleen de aanvullende beurs blijft over en studenten kunnen verder zelf geld lenen om de studie te financieren, eventueel via een sociaal leenstelsel waarbij men de studieschuld terugbetaalt op het moment dat men voldoende inkomen heeft. Uiteindelijk zal dat de toegankelijkheid tot het hoger onderwijs niet schaden. "Doorslaggevend voor de vraag of iemand gaat studeren is vooral de vooropleiding." (Jongbloed 2010. Zie ook Vossensteyn, 2005, 2007, en 2009 voor een internationaal overzicht.) Het regeerakkoord 2010 heeft besloten tot een sociaal leenstelsel voor studenten in de Masterfase. (Zie Bijlage Begrotingsbeleid, onderdeel G. Onderwijs post 11). Daarmee vervalt de basisbeurs in de masterfase, wat een besparing moet

opleveren van 20 miljoen euro in 2015 oplopend naar 110 miljoen structureel. De maatregel is minder vergaand dan mogelijk. Wordt de basisbeurs geheel afgeschaft dan is volgens rapport nr 7 Brede Heroverweging Hoger Onderwijs een bezuiniging mogelijk van 350 miljoen in 2015 die kan oplopen naar 800 miljoen^{x1v}.

- 3) Het regeerakkoord wil dat de provincies zich beperken tot een aantal ruimtelijke taken. Daarmee gaat de Staat in tegen de grondwettelijke "open huishouding" van de provincie. Het provinciefonds wordt in het regeerakkoord gekort, terwijl ook het geld voor de jeugdzorg wordt overgeheveld naar de gemeenten. Mijn voorstel gaat verder. *Schaf het Provinciefonds af en verruim het belastinggebied van de provincies aanzienlijk.*^{x1vi} Daarmee worden de rijksuitgaven fors verlaagd, terwijl via het belastingmechanisme de provincies gedwongen worden kritischer af te wegen, hetgeen waarschijnlijk een forse besparing kan opleveren. De provincie kan zich sterker concentreren op wat de provincie moet doen (waaronder toezicht houden op waterschappen en gemeenten) en op wat de burgers wensen. Het regeerakkoord heeft, m.i. terecht, niet de suggestie van de heroverwegingswerkgroep Openbaar Bestuur, om het aantal provincies terug te brengen of de provincies op te heffen, overgenomen. (Zie ook de bespreking van het rapport van de werkgroep door Allers en De Kam, 2010) Wel wordt gesteld dat er een opschaling komt in de Randstad, waarmee wordt bedoeld een samenvoeging van de vier Randstadprovincies. (Flevopolder wordt vanwege Almere tot de Randstad gerekend.) Dat lijkt aannemelijk, maar is onduidelijk qua uitwerking en creëert wellicht andere problemen, van gemeentelijke en provinciale autonomie. De recente ideeën uit Twente om Overijssel en Gelderland samen te voegen zijn weinig doordacht. Het enige argument is het tegenwicht tegen een grote Randstadprovincie. Er zijn veel argumenten tegen in te brengen, m.n. de uitverdieneffecten (reorganisatieruis e.d.) en schaalnadelen,

en de grotere afstand tussen decentrale overheid en burger. De heroverwegingswerkgroep heeft een rapport van de Raad voor de Financiële Verhouding (RFV) aangehaald waarin wordt gesteld dat er op de provincies 600 miljoen kan worden bezuinigd. Tevens wordt naar een ander onderzoek verwezen waarin de uitgaven van de provincies met de laagste kosten worden geanalyseerd, waarna geconcludeerd is dat de duurdere provincies naar die laagste kosten kunnen bewegen. Nogal slordig is door de RFV geconcludeerd dat provincies niet efficiënt werken. Beide rapporten zijn fundamenteel gekritiseerd door Boorsma, Van Helden, Van Leeuwen (2009); de werkgroep verwijst daar niet naar, weer een voorbeeld van teleologisch werken. In dezelfde lijn kan *het Gemeentefonds fors worden verkleind*. Omdat de gemeenten zo veel sterker dan de provincies verschillen in omvang en kostenpatronen is hier meer behoefte aan een verdelende rechtvaardigheid, dus aan een substantieel gemeentefonds. Tegelijk met de verkleining van de algemene uitkering moet ook hier het belastinggebied worden verruimd. En wat de fusies van gemeenten betreft, het regeerakkoord stelt dat gemeentelijke herindeling alleen van onderaf tot stand komt. Dat is zeer toe te juichen maar het venijn zit in de staart: "De provincie heeft een actieve rol bij de oplossing van bestuurlijke en financiële knelpunten." Dat laatste geeft de provincie altijd de legitimering om zich toch actief te bemoeien met dit onderwerp. (Zie het voorstel van Noord-Holland om Bussum tegen haar zin samen te voegen met Naarden, Muiden en Weesp.) De afschaffing van het Provinciefonds (in 2011 1,14 miljard) en de beperking van het Gemeentefonds (in 2011 18,1 miljard) geeft op de rijksbegroting een besparing van 1,1 miljard resp. bijvoorbeeld (afhankelijk van de mate waarin men een verdeelfonds wil houden) 10 miljard. Daar komt dan tegenover te staan een verhoging van de provinciale en de gemeentelijke belastingen. Dat vergt wel een verruiming van de thans uiterst beperkte belastinggebieden.

- 4) *Beëindig de rijksfinanciering van de primaire waterkeringen en draag die over aan de waterschappen.* Dit betekent een terugkeer naar het systeem van vóór 1953. Hier is geen sprake van een grote bezuiniging, integendeel, maar wel van een drastische beleidsombuiging. Het Rijk “verwaarloost” zijn taak: in de eerste plaats voldoen de primaire waterkeringen niet alle aan de normen gesteld in de Wet op de waterkering (Staatsblad 1996, 2005). In 2001 voldeed 15% niet, in 2006 was dat gestegen naar 19%; over 34% resp. 35% kon geen uitspraak worden gedaan wegens onvoldoende gegevens. (Adviescommissie Financiering Primaire Waterkeringen, naar de voorzitter genoemd de commissie Vellinga, 2006, p.7) Het probleem met bekostiging uit de rijksbegroting is dat het Rijk veel prioriteiten heeft, zodat het probleem van de financiering van de waterkeringen moet concurreren met de noodzaak om binnen de EMU-normen te blijven, met de prioriteit van stijgende zorgkosten, etc. Er is echter wat voor te zeggen dat de bescherming van het land tegen overstroming absolute prioriteit verdient, als *conditio sine qua non*. Om aan de norm te voldoen is jaarlijks ruim 900 miljoen euro nodig, er was slechts 700 miljoen beschikbaar. In de tweede plaats voldoen de primaire waterkeringen niet aan de eis gesteld in een kosten-batenanalyse, dat rekening wordt gehouden met de gestegen belangen achter de dijken in de vorm van grotere aantallen mensen en fors gestegen materiële belangen. In de derde plaats voldoen ze niet aan de derde trap: de normen moeten worden bijgesteld in verband met de stijging van de zeespiegel. Aanpassing aan de gestegen waarde en de klimaatverandering vergt extra uitgaven van 900 miljoen per jaar in de periode 2015-2025. (Zie Adviescommissie Financiering Primaire Waterkeringen, de Commissie Vellinga genaamd, 2006.) Als de waterschappen geheel verantwoordelijk worden gesteld, moeten ze voldoen aan de wet, en moeten zij de belasting daarvoor heffen. Zoals eerder bepleit in de Commissie Vellinga is daarbij wel een zekere verevening nodig, waarbij de

ingelanden van de hoge gronden meebetalen aan de veiligheid in de lage gronden. (In de hiervoor genoemde bedragen is dan nog geen rekening gehouden met de extra investeringen nodig i.v.m. wateroverlast door rivieren e.d. op de hogere gronden). Het hiervoor genoemde standpunt, door mij als lid van de Adviescommissie verdedigd, is niet door de Unie van Waterschappen overgenomen. De Unie van Waterschappen heeft in 2009 een brief (Unie van Waterschappen, 2009) ("operatie Storm") gestuurd, waarin is voorgesteld om uit de eigen reserves en via doelmatigheidsverbetering de rijksbegroting te ontlasten voor structureel 100 miljoen. Het gaat daarbij om het financieren^{x1vii} van de muskusrattenbestrijding, de voorbereidingskosten van het Hoogwaterbeschermings-programma en cofinanciering van enkele investeringen in dat programma. Het regeerakkoord heeft daarom een bezuiniging opgenomen van 50 miljoen in 2014 oplopend naar 100 miljoen structureel (Zie Concept-Regeerakkoord, bijlage Begrotingsbeleid, Ombuigingen, A. Kleinere Overheid, maatregel 28.b). Het regeerakkoord heeft echter niet aangegeven dat er veel meer nodig is.

Het voorstel betekent een extra ombuiging op de rijksbegroting van zeker 700 miljoen. Per saldo zullen bij aanvaarding van het door mij gedane voorstel de collectieve uitgaven stijgen en daarmee ook de collectieve lasten.

Ter zijde. Hiermee geef ik aan dat de waterschappen niet moeten opgaan in de provincies, omdat daar hetzelfde gevaar dreigt als bij het Rijk: de veiligheid wordt in de algemene afweging meegenomen, waarbij allerlei prioriteiten van verschillende bestuurders een rol spelen. Ik verwijs in dit verband naar een bericht (NRC, 6 juli 2010): "Doordat versterking van de zogenoemde primaire waterkeringen niet twee miljard maar drie miljard euro blijkt te gaan kosten, wil minister Eurlings .. de inmiddels begonnen werkzaamheden over twee extra jaren uitsmeren, tot 2017." De recente vijfjaarlijkse

toetsing van de waterkeringen laat zien dat bijna een kwart van de primaire waterkeringen niet voldoet aan de normen van de Deltawet, terwijl van 5 á 6 procent niet te zeggen is of die voldoen. (NRC, 18 september 2010). En in zijn eerste rapportage aan het kabinet stelt de deltacommissaris voor om ingrijpende maatregelen uit te stellen tot een periode dat er meer geld is... (NRC, 21 september 2010.) Wat hij adaptief deltamanagement noemt, was helaas de praktijk van de afgelopen decennia: uitstellen, een slecht voorstel omdat de komende jaren de budgettaire problemen door de vergrijzing al groot genoeg zijn, zodat men niet mag verwachten dat er later voldoende budgettaire middelen zullen zijn.

- 5) *Beperk de kinderbijslag tot de kinderen van ouders met een laag inkomen:* ouders van kinderen ontvangen de lusten en mogen ook de lasten dragen. Maar vooral het feit dat kinderbijslag wordt gegeven los van het inkomen van de ouders is een verspilling van overheidsgeld. Het regeerakkoord wil de aftrek voor levensonderhoud kinderen beperken van kinderen tot 30 jaar naar kinderen beneden 21 jaar. In de Miljoenennota 2011 was reeds besloten de kinderbijslag te beperken. De beperking van de kinderbijslag kan gepaard gaan met een verbetering van de bijstandsuitkering, zodat alleen zij steun ontvangen die dat nodig hebben. Werkgroep 5 "Kindregelingen" van de Brede Heroverwegingen laat zien dat er elf kindregelingen zijn waarmee in totaal in 2010 9,1 miljard is gemoeid. Een extra ombuiging op de kinderbijslag van 1 miljard lijkt mogelijk.
- 6) *Beperk de fiscale aftrek hypotheekrente.*
De suggestie van Gautier (VUMagazine, p. 9) om het regime zo te veranderen dat men in box 3 de hypotheekschuld mag aftrekken van het vermogen, lijkt mij zinvol. Daarbij hoort een afschaffing van het huurwaardeforfait. In elk geval is er zeker zoveel aanleiding om ook de huurmarkt te bezien. *Beperk de*

- woontoeslagen* tot kwetsbare groepen met jaarinkomens tot 33.000 euro, en verkoop de duurdere huurwoningen. Deze beleidslijn is al ingezet. Duurdere huurwoningen worden verkocht, en de huren worden verhoogd met de inflatie. Voor huurders met een inkomen hoger dan €43.000 wordt een maximale verhoging van 5% toegestaan boven de inflatie. Ik ga er van uit dat kennelijk een meer kostendekkende huur wordt nagestreefd.
- 7) Eerder is door mij voorgesteld om de *Benelux* als organisatie met eigen secretariaat op te heffen. Beter is het om meer werk te maken van de Benelux. Dat zou o.a. inhouden om de Nederlandse, Belgische en Luxemburgse *ambassades en consulaire posten samen te voegen in de meeste landen*. (Zie o.a. Boorsma, 1981a, p. 128) Het regeerakkoord 2010 (p. 8) meldt: "Het postennetwerk wordt herzien opdat er een kleiner en goedkoper maar flexibeler netwerk ontstaat, gebruik makend van verdere samenwerking met andere (EU-)landen en digitale mogelijkheden." Ook op het gebied van defensie zou meer samenwerking mogelijk zijn. Inmiddels hebben Engeland en Frankrijk het voorbeeld gegeven. In het verlengde hiervan is het goed om kritisch te kijken naar de EU-begroting. Uitgaande van subsidiariteit kan de vraag worden gesteld waarom Nederland een bijdrage moet geven voor EU-uitgaven voor ontwikkelingslanden: Nederland draagt immers zelf voor ontwikkelingshulp (0,8 á 0,7% BNP af. (De andere lidstaten zouden dat ook moeten doen.) Europarlementariër Hartong heeft een punt als hij aandacht vraagt voor de sterke groei van de EU-begroting terwijl de lidstaten moeten snoeien. (Stam, De Financiële Telegraaf, 7 september 2010) Het regeerakkoord 2010 Bijlage begrotingsbeleid, D. Internationale samenwerking, post 4 zet in op voortzetting van de afdracht aan de EU met 1 miljard.
- 8) Eerder heb ik voorgesteld (Boorsma, 1988a, 1990a) om de dienstplicht uit te breiden tot *maatschappelijke dienstplicht*

voor alle jongeren. De dienstplicht is ondanks pleidooien in die richting niet afgeschaft maar buiten werking gesteld. Een belangrijk tegenargument uit die tijd was dat verplichte arbeid volgens ILO-regels verboden is. (Kan de ILO-regel niet worden aangepast? Het regeer- en het gedoogakkoord schijnen diverse immigratiemaatregelen te bevatten welke indruisen tegen EU-regels.) Inmiddels is er de vrijwillige maatschappelijke stage. Een belangrijk argument voor algemene maatschappelijke dienstplicht waarbij jongeren kunnen worden ingezet in het leger, de politie, verpleeg- en ziekenhuizen, en andere instellingen is de bevordering van de integratie. Bijkomend argument kan zijn de besparing op het beroepsleger. (Voor een uitvoerige discussie zie de Notitie onder redactie van Homan en Siccama, 1990)

- 9) In de zorg moet men uitgaan van stijgende kosten, op grond van de demografische ontwikkeling en de technologische ontwikkeling. De demografische ontwikkeling van dubbele vergrijzing houdt in dat de vraag naar medische zorg en verpleging sterk toeneemt. (Tegelijk zit er een rem in die ontwikkeling: er kan een tekort ontstaan aan artsen en verplegend personeel.) Meerdere partijen menen dan ook dat niet kan of mag worden bezuinigd op zorg. Velen menen dat het marktdenken te ver is doorgeschoten. (Voor een bespreking van te makkelijke kritiek zie o.a. Boorsma en De Bruine, 1990) Slechts twee instrumenten wil ik nu noemen: ten eerste de *toepassing van het profijtbeginsel, in de vorm van liggeld*, al in 1984 aanbevolen door minister Veldkamp: het beruchte "tientje van Veldkamp". Zo'n liggeld kan worden gemitigeerd met een inkomenstoets. De ratio achter het liggeld is dat de patiënt bespaart op huishoudelijke uitgaven. De voorgenomen scheiding tussen woon- en zorgtaken in verpleeghuizen is een maatregel in deze richting. Overigens worden op verschillende manieren de eigen bijdragen al opgeschroefd. Zo schrijft het regeerakkoord dat het aantal zelf te betalen behandelingen fysiotherapie

wordt verhoogd naar 15. Evenzo worden kwalen met een “lage ziektelast” overgeheveld van de verplichte zorgverzekering naar een vrijwillige verzekering. Eigen bijdragen worden op grote schaal geïntroduceerd in de GGZ. Een tweede maatregel kan zijn *sterkere differentiatie van ziekenhuizen*, die immers de neiging hebben zoveel mogelijk functies in huis te krijgen. Het streven naar een driedeling in de ziekenhuizen is een oud idee. (Zie voor een overzicht van mogelijke instrumenten ter versterking van het bedrijfsmatig handelen in de zorg Boorsma en De Bruine, 1984. Zie voor eerdere kritiek op het toenmalige systeem Boorsma, 1984b.) Door de driedeling *kan meteen de omvang van een gemiddeld ziekenhuis worden verkleind*. Er zijn (geen eenduidige) aanwijzingen dat de Nederlandse ziekenhuizen de efficiënte omvang hebben overschreden. Rosko (2001) toont aan dat een kleiner volume en een kleinere mix van aangeboden services de efficiëntie kunnen vergroten. Volgens onderzoek van Dranove (1997) in de VS met een ander zorgsysteem, wat de conclusies minder relevant maakt voor Nederland, is een omvang van 200-280 bedden qua efficiëntie optimaal. De Nederlandse ziekenhuizen liggen ver daarboven. (Rosco en Dranove: ontleend aan Lucassen.) Het regeerakkoord meldt in de paragraaf Ouderenzorg: “Het kabinet zal bevorderen dat er kleinere zorginstellingen komen... Het ontstaan van zorggiganten wordt teruggedrongen”. Wat het idee van de driedeling betreft, daarbij past het volgende voornemen van het regeerakkoord: “Hoe zeldzamer, ingewikkelder, innovatiever een behandeling is, hoe groter de noodzaak deze behandeling te concentreren in een paar (top)ziekenhuizen.” Een goed voornemen maar dat bestond 30 jaar geleden ook. Er zijn binnen de zorg tendensen die daartegen in gaan.^{x1viii} Een *verkleining van de verplichte basisverzekering* kan ook goed worden verdedigd: gezondheidszorg is een eerste levensbehoefte, waarvoor men bereid moet zijn om offers te brengen. Al met al waag ik mij niet aan een schatting van mogelijke extra ombuiging en extra premieverzwaring.

- 10) De heroverwegingswerkgroep Mobiliteit & Water heeft vele ombuigingsvoorstellen op papier gezet. (Voor een bespreking zie Koopmans, 2010) Grote bedragen worden door die heroverwegingswerkgroep gevonden binnen de spoorwegen, maar enkele daarvan lijken minder zinvol als men de mobiliteit wil bevorderen. (O.a. sluiten van onrendabele spoorprojecten, 305 miljoen €, afstoten decentrale spoorprojecten, 230 miljoen €). Genoemd wordt als grote "klapper" "Geen verbetering snelwegen, 978 miljoen €". Beter lijkt het om *gebruik te maken van PPS-constructies* (SER, 1987a, De Vries, 1987, Boorsma, 2001c), waartoe in het regeerakkoord is besloten o.a. voor "supersnelwegen". De kapitaallasten van de private financiering kunnen worden gedekt door een tolheffing, eventueel een elektronische. Per saldo leveren mijn suggesties hier geen ruimte op.
- 11) Bij een zo omvangrijke ombuigingsdoelstelling ontkomt men er niet aan om kritisch te kijken naar de mogelijkheid om *de tarieven van de niet-belastingmiddelen te verhogen maar ook de belastingopbrengsten te verhogen*. Wat men nu niet doet aan terugdringen van het financieringstekort en van de overheidsschuld, laat men over aan de toekomstige generaties, wat weinig verantwoord is.
- Eerder is voorgesteld om de provinciale en de gemeentelijke belastingen en de waterschapslasten te verhogen. Is dat macro-economisch een probleem? Sinds de neoklassieke benadering van Den Hartog en Tjan wordt, zoals enkele malen gesteld, gestreefd naar lastenverlichting ten gunste van de werkgelegenheid. In mijn belastingvoorstel wordt verondersteld dat de waterschapslasten en provinciale en gemeentelijke belastingen (huishoudenheffing en OZB) als directe belastingen op besteedbaar inkomen een lagere afwentelingsgraad zullen hebben dan indirecte belastingen. Steun voor deze veronderstelling wordt gevonden in de theorie van Wilensky(1976) die stelt dat de samenstelling van het belastingenpakket in belangrijke mate de belastingweerstand

bepaalt. Belastingverzwaring om de veiligheid te waarborgen kan waarschijnlijk op meer steun rekenen dan een onbestemde verzwaring. Daar staat wel tegenover dat de belasting zeer zichtbaar is, hetgeen het anti-tax sentiment versterkt. (Zie een bespreking van werk van o.a. Coughlin, 1980, Steinmo, 1993, Peters, 1991, in Edlund, 1999) In dit verband wordt verwezen naar het rapport van de recente Studiecommissie Belastingstelsel, hier ontleend aan het artikel van Caminada. "(S)ommige belastingen gaan met grotere verstoringen gepaard dan andere. De commissie vindt dat minder versturende belastingen (zoals de btw) een grotere rol zouden moeten spelen in het belastingstelsel." "Solide belastinginkomsten acht de commissie belangrijk, hetgeen kan worden bereikt door het verhogen van de belasting op zaken die een stabiele bron van inkomsten vormen, zoals een toename van de btw-opbrengst in de belastingmix, een toename van de belastingheffing op onroerende zaken in de belastingmix en minder aftrekposten." (Caminada, p. 105) Mijn eerdere voorstellen volgend, ik meen dat een *verzwaring van de waterschapslasten, maar ook een verzwaring van de provinciale belastingen via een nieuw in te voeren provinciale huishoudenheffing en een verzwaring van de gemeentelijke belastingen via een nieuw in te voeren huishoudenheffing* een verantwoorde bijdrage kunnen leveren tot de ombuigingsproblematiek. (Zie voor voorstellen ter zake van de gemeentelijke en provinciale belastingen Boorsma e.a., 2002, Boorsma, 2003, 2006a, b, Boorsma, De Kam, Van Leeuwen, 2004.) Het Rijk kan dan zijn uitgaven aan de waterschappen, provincies en gemeenten verminderen. Het eerdere besluit van minister Zalm om de onroerendzaakbelastingen te beperken zou kunnen worden teruggedraaid.

Ook een beperking van verschillende fiscale aftrekposten en faciliteiten lijkt verantwoord en onmisbaar zoals De Kam en Caminada eerder hebben aangegeven. Nogmaals Caminada

citerend: “Een volgend kabinet ontkomt er hoogstwaarschijnlijk niet aan ook maatregelen te treffen die de lastendruk voor particuliere huishoudens en ondernemingen verzwaren (cf. IMF, 2009)” (Caminada, p. 107). Via de verhoging van de collectieve-lastendruk, welke voor de komende jaren noodzakelijk lijkt, kan de regering ook de onvermijdelijke problemen met de inkomensplaatjes oplossen. (Voor een boeiende bespreking van de eventuele uitfasering van de AOW, met een seniorenbijstand tot het huidige AOW-niveau voor niet-draagkrachtigen, waarbij werkenden zelf het volledige pensioen opbouwen, waarbij de franchise in de aanvullende pensioenregeling tot nul wordt gebracht, zie Van der Lecq, 2010.) Op die manier kan de huidige generatie beter de prijs voor onze welvaart en beschaving betalen.

VII SLOT

De *eindconclusie* kan zijn: *Meer ombuigen in de komende jaren is nodig, is mogelijk, en de last kan eerlijk worden verdeeld.* Ongetwijfeld is het mogelijk om nog andere thema's te noemen welke in het verleden wel een rol speelden en nu niet meer, of omgekeerd. De titel van deze afscheidsrede verwijst natuurlijk naar een meesterwerk van Couperus. Maar het is gebleken dat de titel van mijn afscheidsrede eigenlijk niet goed is: verschillende ideeën zijn gekomen en gegaan, maar ook weer teruggekeerd, zoals de zonnevlekkentheorie van Jevons, de theorie van de lange golf, een trendmatig begrotingsbeleid, prestatiebegroting en PPBS, of bestrijding van administratieve lastendruk; andere ideeën zijn eigenlijk na introductie niet meer verdwenen, zoals de deregulering. *Van oude economen de ideeën die komen en gaan en blijven bestaan.* In het voorgaande heb ik al teveel thema's aangeroerd, teveel voor een zorgvuldige bespreking. Net als in mijn openbare les verwijs ik naar een uitspraak van een vroegere directeur van de directie Begrotingszaken, drs. Van der Griend: "De openbare financiën zijn een voortdurende bron van vermaak." Dat heeft zeker voor mij gegolden in de bijna 33 jaar dat ik mijn leerstoel heb bekleed. Dat de openbare financiën een voortdurende bron van vermaak zijn, zou men niet meteen zeggen als men voor de taak staat om 18 á 29 miljard euro's aan ombuigingen in te vullen. Eerder wees ik op de visie van Zijderveld over de rol van de staat, de markt en het middenveld. De staat wordt in zijn visie (1999, p.152 e.v.) vooral beklemtoond door de sociaaldemocratie, de markt door het liberalisme, het middenveld door wat hij noemt de conservatieven.^{x1ix} Duidelijk is dat democratie wordt bevorderd door een evenwichtige samenhang tussen die drie elementen. Ik hoop dat de regering erin slaagt om de overheidsfinanciën in de juiste banen te leiden met behoud van de waarden die worden beklemtoond in de verschillende richtingen, zoals gelijkheid, solidariteit, vrijheid, subsidiariteit. Ik hoop met mijn werk in de afgelopen bijna 33 jaar een bijdrage te hebben geleverd aan

gezonde overheidsfinanciën. Een tijd waarin ik, meestal, met plezier heb gewerkt, met vele collegae, binnen en buiten de Universiteit Twente, met heel veel studenten die ik heb mogen begeleiden, waaronder tussen twee en drie honderd afstudeerders, met 27 promoti, waarvan 8 hoogleraar zijn geworden, en nog 3 promovendi, die ik tijdens een zogenaamde nulaanstelling blijf begeleiden. De nul slaat dus niet op de werkdruk.

Ik wil de Universiteit Twente bedanken voor mijn aanstelling. Ik hoop het in mij gestelde vertrouwen niet te hebben beschaamd. Ik wil de collegae in de faculteit Bestuurskunde en nu de faculteit Management en Bestuur, vooral de collegae in de vakgroep en later de capaciteitsgroep, bedanken voor de samenwerking. Van de faculteit wil ik met name noemen Jacques Thomassen, Dick Ruiten, Bert Steenge, Nico Mol, Carel Petersen, Bernard Steunenbergh, nu collega in Leiden, Piet de Vries en Johan de Kruijff en de dames die met grote inzet mij in de loop der tijd hebben gesteund; zonder anderen tekort te willen doen noem ik Diny van Rooijen, Els Straatman, Ria Leonards, Annette van der Tuuk, zij het langst, Manon Jannink en Jolande Kleine. De promovendi en de studenten die ik mocht begeleiden, dank, ik heb ervan genoten. Ook de samenwerking met vele andere personen binnen en buiten de universiteit heb ik gewaardeerd, zowel in de academische wereld, zoals mijn vroegere copromotor nu collega Dick van Muiswinkel van de Vrije Universiteit, collegae Flip de Kam uit Groningen en Hans van Mierlo uit Maastricht and like our former guest professor Arie Halachmi, from Tennessee State University, als daarbuiten, zoals Roel Toppen, Rob Ellermeijer, Guus te Wechel, Geert Haisma, en wijlen Peter Smits en vele anderen. Vele afgestudeerden heb ik kunnen onderbrengen bij de ministeries van Financiën, van Binnenlandse Zaken, van Verkeer en Waterstaat, maar ook bij bedrijven. Het werk was een groot feest. Houdt het werk na vandaag op? Gelukkig niet. Ik noemde al de drie promovendi die ik blijf begeleiden. Daarnaast zijn er enkele interessante nevenfuncties, en ik hoop in de toekomst het begrotingsbeleid kritisch

te blijven volgen.

Ik waardeer het zeer dat collega Flip de Kam van de rijksuniversiteit Groningen, collega en oud-promovendus en collega Nico Groenendijk en oud-studentassistent en hoge beleidsambtenaar Jan Lintsen bereid waren vanmiddag een interessante bijdrage te leveren. Collegae Bernard Compaijen en Nico Mol ben ik erkentelijk voor de constructieve kritiek op mijn concept afscheidsrede. Dank daarvoor. Nico Mol, mijn naaste collega, is bij mij komen werken in 1979, is bij mij gepromoveerd, is collega-hoogleraar en vriend geworden, op enig moment zelfs als vakgroepvoorzitter mijn directe chef, en nu de man die deze dag heeft georganiseerd samen met Annette en anderen. Nico, en Annette, zeer bedankt.

Mijn werk was niet mogelijk zonder de steun van familie, de familie Boorsma, de familie Landweer, en sinds enkele jaren ook de familie Compaijen, en de steun van vele vrienden, maar vooral van het thuisfront, van toen en van nu: Simonet, mijn zonen, schoondochters, kleinkinderen en Margriet.

In het Bijbelboek Spreuken (NBG 2008, Spr.4:5,6-7) staat geschreven, wat in een wereldse lezing ook als richtsnoer kan dienen binnen een rijksuniversiteit:

“Streef naar wijsheid, zoek naar kennis”

en

“Verlaat de wijsheid niet, dan beschermt ze je,

Heb haar lief, dan behoedt ze je.

Het begin van wijsheid is, dat je wijsheid zoekt,

Aan alles wat je hebt verworven, inzicht toevoegt.”

Ik heb gezegd.

GEBRUIKTE LITERATUUR

- Aardema, H. (2002) *Doorwerking van BBI, evaluatie van een veranderingsbeweging bij de Nederlandse gemeenten*, diss. R.U.G., Leusden
- Adel, Y. en G. Haisma (1995) 'Beter risicomangement dankzij nieuwe comptabiliteitsvoorschriften' in: B&G, 1995, nr. 11, 31-35
- Adviescommissie Financiering Primaire Waterkeringen (2006) *Tussensprint naar 2015, Advies over de financiering van de primaire waterkeringen voor de bescherming van Nederland tegen overstroming*, Amsterdam
- Algemene Rekenkamer (1991) *De Algemene Rekenkamer in een veranderende rijksdienst, Ontwikkelingen in doel- en rechtmatigheidsonderzoek*, Den Haag
- Allers, M (2010) 'Het dogma decentralisatie' in *Binnenlands Bestuur*, 1 mei, 35-37
- Allers, M.A. en C.A. de Kam (2010) 'Renovatie van het huis van Thorbecke' in: De Kam, Donders en Ros, red. (2010)
- Atallah, A.K. (1966) *The Economies of Scale in Theory and Reality*, diss. NEH, Den Haag
- Barr, Nicholas (2009) 'Financing Higher Education: Lessons from Economic Theory and Reform in England', in: *Higher Education in Europe*, 34:2, 201 – 209
- Barro, R.J. (1974) 'Are Government Bonds Net Wealth' in: *Journal of Political Economy*, Jrg 82, 1095-1117
- Barro, R.J. (1989), 'The Neoclassical Approach to Fiscal Policy', in: R.J. Barro, Ed., *Modern Business Cycle Theory*, Cambridge
- Barro, R.J. (1989), 'The Ricardian Approach to Budget Deficits', in: *Journal of Economic Perspectives*, 3, 37-54
- Barro, R.J. and R.F. Lucas (1994) *Macroeconomics*, Boston
- Baumol, William J. (2002) *The Free-Market Innovation Machine*, Princeton and Oxford
- Becker, Gary S. (1988), 'Family economics and macro behavior', in: *American Economic Review*, 78, p.7
- Beerepoot, Rachel, Rien Fraanje en Michiel Herweijer (2009) *Processen en effecten van herindeling*, Alphen aan den Rijn, 2009
- Bekke, Hans, J.G.M. , Walter J.M. Kickert and Jan Kooiman (1995) 'Public management and Governance' in: Kickert and Van Vught (1995), 199-216
- Berg, Carl, Ronald van Oosterom, Jaap Slootmaker (2003) *Moderne Bedrijfsvoering bij de Overheid*, Den Haag
- Berkhout, A.G.B. en M.R.Th.W. Sanders (2000) 'Van beleidsdocument tot beleidspraktijk: zeven dilemma's bij de implementatie van beleid' in: *Beleidsanalyse*, nr. 3 / 4, 2000, 5-22

- Berle, A.A. and G.C. Means (1932) *The modern corporation and private property*, New York
- Berry, Brian J.L., Heja Kim and Eugene S. Baker, *Technological Forecasting and Social Change*, vol. 68, issue 1, September 2001, p.63-73.
- Bij, J. van der (1993) *Doelmatigheid en de Rijksbegroting*, diss. VU, Groningen
- Bird, Richard M. (1976) *Charging for Public Services: a new look at an old idea*, Toronto
- Blanchard, Olivier (2000) *Macroeconomics*, Upper Saddle River, N.J.
- Blank, J.L.T., Ed. (2000) *Public Provision and Performance*, Amsterdam-Lausanne
- Blank, J.L.T., E.Eggink, A.Q.M. Merkies (1998) *Tussen bed en budget: een empirisch onderzoek naar de doelmatigheid van algemene en academische ziekenhuizen in Nederland*, Den Haag
- Blinder, A.S. and R.M. Solow (1973), 'Does Fiscal Policy Matter?' in: *Journal of Public Economics*, 2, 319-337
- Block, Cheryl D. (2008) 'Budget Gimmicks' in: Garrett, Graddy and Jackson (2008)
- Boadway, Robin W. & Neil Bruce (1984) *Welfare Economics*, Oxford
- Bogt, H.J. ter (1992), *Contractmanagement bij de gemeente Enschede*, Groningen
- Bokkes, W.T.M. (1989) *Privatisering belicht vanuit de transactiekostenbenadering* diss. Universiteit Twente, Enschede
- Bomhoff, E.J. (2001) 'Veel fictie, weinig antwoorden' in: *Economisch Statistische Berichten*, 21/9/2001, 724-725
- Boorsma, P.B. (1973) *Afwenteling en Oligopolie*, diss. Vrije Universiteit, Amsterdam
- (1978a) 'Het uitgavenbeleid: de rijksbegroting' in: Hoogerwerf, 1978'
- (1978b) 'De aanvaardbare omvang van het begrotingstekort' in: *Openbare Uitgaven*, nr.5
- (1978c) 'Het budgettaire beleid en de ombuigingsoperatie' in: *Economisch Statistische Berichten*, nr. 3177
- (1978d) 'De ontwikkeling van de nationale economie en de gevolgen voor de gemeenten' in: B&G, 6e jrg, nr.3, 61 e.v.
- (1979a) *Het einde van de herwaardering*, paper voor het congres van de vereniging voor Bestuurskunde, Enschede
- (1979b) 'De Nota over de voortgang van Bestek '81' in: *Economisch Statistische Berichten*, 64e jrg., 11-18 april 1979, p. 367 e.v.
- (1979c) 'De Miljoenennota 1980: het einde van het structurele begrotingsbeleid en de reëntree van de 1%-drukstijging' in: *Economisch Statistische Berichten*, 64e jrg., 3 oktober 1979, 1008-1013
- (1979) 'De Voorjaarsnota of hoe alles nog mee lijkt te vallen', in: *Economisch Statistische Berichten*, nr. 3210

- 1980a) *Naar de versoberingsstaat, rooien en snoeien in de verzorgingsstaat*, openbare les, Enschede
- Idem, in: *Openbare Uitgaven*, 1980, jrg. 12, 3 – 27
- Idem, 1980a vertaald 'Towards the Austerity State: cutting down and pruning in the welfare state' in: *Planning and Development in The Netherlands*, 1980, nr.1, 32-57
- (1980) 'Introduction to 'Towards the Austerity State' in: *Planning and Development in The Netherlands*, 1980, nr.1, 24-31
- (1980b) 'Rationalisatie in het uitgavenbeleid van het Rijk', in: Hoogerwerf, 1980
- (1980c) 'Ombuiging 1980: het Rijk vraagt surseance van betaling aan' in: *Economisch Statistische Berichten*, 11 juni 1980, 680-682
- Boorsma, P.B. en J.C. Koning (1980) 'De systematiek van het Provinciefonds vergeleken met die van het Gemeentefonds' in: *Openbare Uitgaven*, 1980, nr.5
- Boorsma, P.B. (1981a) *Sanering in de Collectieve Sector*, Enschede
- (1981b), 'Meerjarenramingen en Prestatiebegrotingen', in: *Openbare Uitgaven*, 1981 nr.1.
- (1981c) 'Het onverantwoorde uitgavenbeleid bij de overheid' in: Bestuurschool Zuid-Holland, *Ombuigen en bezuinigen – gemeente wat nu?*, Den Haag
- (1982a) 'Reallocatie van gemeentelijke middelen' in: N.C.M. van Niekerk, red. (1982) *Macht en Middelen in de verhouding rijk – lagere overheid, bijdragen voor een op 15 mei 1981 door het IOO georganiseerde studiedag*, Den Haag
- (1982b), 'De Miljoenennota 1983: papier is geduldig' in: *Economisch-Statistische Berichten*, jrg 65, 1074-1080
- (1982c) 'Privatisering van overheidstaken' in: *De Naamloze Vennootschap*, maart 1982
- Boorsma, P.B., J.C. Koning e.a. (1983) *Financieel Management in Gemeenten*, Den Haag/Enschede
- Boorsma, P.B. en H.J. Kelderman (1983) 'Deregulering en Investerings' in: *Openbare Uitgaven, speciaal nummer Deregulering*, 1983, 106-120
- Boorsma, P.B. en N.P. Mol (1983) *Privatisering*, Den Haag
- Boorsma, P.B., L.B.M. Dieben, en B. Steunenber (1983a) '413 en nog wat manieren om bij de gemeentepolitie om te buigen', in: Politiestudiecentrum, 1983, 5-30
- Boorsma, P.B., L.B.M. Dieben, en B. Steunenber (1983b) 'Ombuigingen bij de gemeentepolitiekorpsen' in: *Openbare Uitgaven*, jrg. 15, 266-284
- Boorsma, P.B., J.C. Koning, P. Meertens (1983) *Bezuinigen in Eibergen*, Enschede
- Boorsma, P.B. (1984a) 'Mogelijke toepassingen van het profijtbeginsel en mogelijkheden

- voor privatisering van overheidsactiviteiten' in: Centrum voor Fiscale Wetenschappen en Bedrijfsbeleid (1984), 15 – 154 (n.b.: kopie van Boorsma 1981a)
- (1984b) 'Versterking van het economisch denken in de gezondheidszorg' in: J. ter Beek, red., (1984) *Ziekenhuismanagement in Strategisch Perspectief, verslag van HEAD congres*, 1984, 9-24, Lochem-Gent
- (1984c) 'Argumenten pro en contra het stolp-concept' in: *Lucht en Omgeving*, jrg 1, nr.1, 1984, 7-13
- (1984d) 'De Miljoenennota 1985: één keer ten goede' in: I. Sewandono, red. (1984) *Onze Miljarden, lijnen en breuken in de miljoenennota van 1985*, Rotterdam
- (1984d) 'Privatisering' in: *Openbare Uitgaven*, oktober 1984
- Boorsma, P.B. en M. de Bruine (1984) 'Het terugdringen van de rol van de overheid en/of het herstel van het marktmechanisme in de gezondheidszorg' in: *Tijdschrift voor Sociale Gezondheidszorg*, jrg.62, nr. 23, 910-919
- Boorsma, P.B. en J.P. Nijzink (1984) *Doelmatigheidsprykkels in het hoger onderwijs*, diesrede universiteit Twente, Enschede
- Boorsma, P.B., E. van der Fluit, B. Steunenbergh (1984) *Privatisering van Interne Opleidingsdiensten bij de Rijksoverheid, 9 case studies*, onderzoek in opdracht van ministerie van Binnenlandse Zaken, Enschede
- Boorsma, P.B. (1986a) 'Value for Money: hoe en waarom' in: NIVRA, 13-33
- (1986b) *De vergrijzing en de gemeenten*, Enschede
- (1986c) 'Privatisering' in: Van Nispen en Noordhoek, red. (1986), 83-111
- Boorsma, P.B. (1986d) 'Belastinghervorming in Nederland', in *Economisch Statistische Berichten*, 71, 80-85
- (1986e) 'Bezuinigen in de financiën van de Nederlandse Antillen, in: *Nos Futuro, Wegen naar een toekomst voor de Nederlandse Antillen*, Curaçao/Zutphen, 83-99
- Boorsma, P. B. en L.C.J. Goedegebuure (1986) 'Bezuinigingen in het hoger beroeps-onderwijs: realiteit of fictie? Het optreden van "economies" en "diseconomies of scale" bij het STC-proces', in: Hartog en Ritzen, 1986, 58-72
- Boorsma, P.B. en J.B.J. Koelman (1986) 'Doelmatigheid in het Hoger Onderwijs vanuit een economisch perspectief' in: Boorsma, P.B. en J.B.J. Koelman, red. (1986) *Doelmatigheid in het Hoger Onderwijs*, Enschede
- Boorsma, P.B., J.B.J. Koelman en M.J.C.M. de Kok (1986) 'Ombuigingen binnen een instelling voor wetenschappelijk onderwijs. De THT als case-studie' in Ministerie van Onderwijs en Wetenschappen, *Het proces van taakverdeling en concentratie in het Wetenschappelijk Onderwijs*, 178-194, Den Haag

- Boorsma, P.B. en A.J. Waterbolk (1986) 'Referaat: Adviezen over gemeentefinanciën' in: Raad voor de Gemeentefinanciën, 1986
- Boorsma, P.B. (1987a) 'Big is beautiful?' in: Van der Krogt, e.a. (1987), 11-17
 ----- (1987b) 'Schaal en energie' in: Van der Krogt e.a. (1987), 151-155
- Boorsma, P.B., H.G.J. Goorkate en P. de Vries m.m.v. H. de Ruig en R. Toppen (1987) *Verbetering Bedrijfsvoering Politie*, Enschede
- Boorsma, P.B. en J.B.J. Koelman (1987) 'Accountancy en Doelmatigheidsonderzoek' in: Boorsma, P.B., J.B.J. Koelman, m.m.v. P.H.F. van der Made, red. (1987) *Accountancy in het Hoger Onderwijs*, Enschede
- Boorsma, P.B., C. de Hart, F.A. van Vught (1987) 'Inleiding en Samenvatting' in: idem, red. *Versterking bestuur universiteiten en hogescholen: beperkingen en mogelijkheden*, Enschede
- Boorsma, P.B., H.A. Hilberink, B. Steunenberg (1987) *Uitbesteden door Woningbouwcorporaties*, studie i.o.v. NCIV, Enschede
- Boorsma, P.B. (1988a) 'Een algemene dienstplicht?' in: *Bestuur, Maandblad voor Overheidskunde*, 1988, jrg.7, nr 12
 ----- (1988b) 'De financiële revolutie' in *Financieel Management, themanummer van Bestuur*, 1988, nr.5
- Boorsma, P.B., T.E. Corporaal en A.J. Waterbolk (1988) 'Debiteurenbeheer en factoring in gemeenten' in: *Openbare Uitgaven*, 1988, nr 2, 57-78
- Boorsma, P.B., H.A. Hilberink, en B. Steunenberg, (1988) *Privanti, Privatisering op de Nederlandse Antillen*, ABC Advies nr.9, Enschede
- Boorsma, P.B., P.C. Gilhuis, J.B. Opschoor, B.M.S. van Praag (1988) *Een anti-verzuringfonds*, ministerie van VROM, publikatierreeks Lucht nr.77, Den Haag
- Boorsma, P.B., F. Kaiser, C. Petersen, H. de Ruig, m.m.v. L.B.M. Dieben (1988) *Door de bank geregeld, factoren van invloed op het oplossen van problematische schuldsituaties door gemeentelijke kredietbanken*, Enschede
- Boorsma, P.B. (1989a) 'Goed rentmeesterschap? Slecht voorraadbeheer!' in: *Economisch Statistische Berichten*, 18 oktober 1989, 1015
 ----- (1989b) 'Het opheffen van het ministerie van Landbouw' in: *Economisch Statistische Berichten*, 1989
 ----- (1989c) 'Rules versus Discretion in Fiscal Policy, Some critical remarks on a discussion' in Gerold Krause-Junk, E. (1989) *Public Finance and Steady Economic Growth, papers of the 45th Congress of the International Institute of Public Finance*
 ----- (1989d) 'Privatisering van Onderwijs' in: J. Scheerens, red. (1989)

- Privatisering in het Onderwijs*, Enschede, 15- 31
- (1989e) 'Het einde van een dienstreis' in: *Economisch Statistische Berichten*, 19 juli 1989, 687
- (1989f) 'Budgettaire Aspecten van de verzelfstandiging in de gezondheidszorg' in: PALGA (1989) *Verzelfstandiging in de gezondheidszorg, Symposium*, informatiebulletin, nr. 6, Amsterdam, 7-10
- (1989g) 'Contractenmanagement' in: *Bestuur*, jrg. 8, nr.11, 313
- (1989h) *Geldsporen*, NV Nederlandse Spoorwegen, Nr 7/Omgevingsverkenning en Strategisch Onderzoek
- (1989i) 'Echte Overheidstaken' in *Economisch Statistische Berichten*, jrg. 74, p.31
- Boorsma, P.B. and Rolf W. Künneke (1989) 'Relative efficiency of various public organizations: terra incognita?' in: Neuman and Roskamp (1989)
- Boorsma, P.B., T.E.Corporaal, C.C. Dieperink, H.Rolleman, (1989) *Kengetallen voor Waterschappen*, Enschede
- Boorsma, P.B.(1990a) 'Militaire dienstplicht uitbreiden tot maatschappelijke dienstplicht' in: Homan en Siccama (1990), 33-40
- (1990b) 'Een Nederlandse poll tax?' in: *Economisch Statistische Berichten*, 30 mei 1990, 487
- (1990c) 'Differentiatie van beheersregels' in: *Economisch Statistische Berichten*, 28 november 1990, 1127
- (1990d) 'Economische groei en de kosten van de gezondheidszorg' in: *Medisch Contact*, 45^e jrg, 30 november 1990, 1447- 1452
- (1990e) "Contracting out Maintenance in the Public Sector" in: Quah, Lee Kiang, Ed. (1990) *Building Maintenance & Modernisation, Worldwide*, vol.1, Longman, 305-315
- (1990f) 'Koninkrijkspartners' in: *Economisch Statistische Berichten*, 75, 831-831.
- (1990f) 'Collective bads' in: *Economisch Statistische Berichten*, 75, 103-103.
- Boorsma, P.B. en M. de Bruine (1990) 'Feiten en ficties rond de plannen-Dekker, -Dees en -Simons' in: *Economisch Statistische Berichten*, 75^e jrg., 11 juli 1990, 632-636
- Boorsma, P.B. & N.P. Mol (1990) 'Commentaar op de vraagpuntennotitie van de commissie voor de Rijksuitgaven over de herinvoering van de kapitaaldienst' in *Herinvoering kapitaaldienst* (pp. 124-132). s'-Gravenhage: Tweede Kamer
- Boorsma, P.B. (1991a) 'Het Infrastructuurfonds' in: *Economisch Statistische Berichten*, 1991, 295

- (1991b) 'Management Accounting na Limperg: de ontwikkeling bij de overheid' in: Limperg Instituut (1991) *Limperg Dag 1991*, Rotterdam
- (1991c) 'Een minister voor middenstandszaken?' in: *Economisch Statistische Berichten*, 7 augustus, 1991, 787
- (1991d) 'Erger dan tollenaars' in: *Economisch Statistische Berichten*, 13 november 1991, 1127
- (1991e) 'Ombuigen op ontwikkelingssamenwerking' in: *Economisch Statistische Berichten*, 20 februari 1992, 195
- (1991f) 'Economische groei en (de kosten van) de gezondheidszorg' in: *Openbare Uitgaven*, 23^e jrg., nr.6, 235-243
- (1991g) 'Doelmatigheid prikkelt' in: Algemene Rekenkamer, 1991, 25-44
- (1991h) *Publiek financieel management en de PC-cyclus*. Inleiding en jury-rapport voor top gemeentebestuur Rotterdam: Rotterdam, 1991, november 14
- (1991i) 'Heeft Jo een/het geweten?' in: *Economisch Statistische Berichten*, 76, 515-515
- (1991j) 'Bespreking rapport ter bestudering van het begrip 'belastingen'' in: *Verslag rede op ALV Vereniging der Belastingwetenschap, Rapport van de Commissie Ter Bestudering van het begrip 'Belastingen'*, Deventer, 6-14
- red. (1991) *Problematische Schuldsituaties*, bundel van congresinleidingen, Enschede
- Boorsma, P.B. en P. de Vries (1991) *De positie van de Nuffic in het programma Samenwerkingsverbanden*, Enschede
- Boorsma, P.B. en W.T.M. Bokkes (1991) 'Een economische benadering van gedifferentieerde politie' in: Boorsma en Van Ooijen (1991)
- Boorsma, P.B. en D. van Ooijen, red. (1991) *Gedifferentieerde politie*, congresinleidingen, Enschede
- Boorsma, P.B. en W.T.M. Bokkes (1991) 'De economische baten van hulpagenten' in: *Openbare Uitgaven*, 23^e jrg., nr. 5, 184-19
- Boorsma, P.B. en J. van der Woude (1991) 'Geïntegreerde kas-verplichtingenramingen' in: *Openbare Uitgaven*, 23^e jrg., nr. 5, 209-220
- Boorsma, P.B. (1992a) 'Het (moderne) profijtbeginsel', in: *Openbare Uitgaven*, 'Het gelijk van Drees', 24^e jrg, 1992, 274- 279
- (1992b) 'Sociaal dossier' in: *Economisch Statistische Berichten*, 22 april 1992, 387
- (1992c) 'Oneerlijke concurrentie' in: *Economisch Statistische Berichten*, 29 januari 1992, 99

- (1992d) 'Verzelfstandiging' in: *Bestuurskunde, Themanummer Verzelfstandiging bij de Overheid*, nr.1, ,43-45
- (1992e) 'Eficacia relativa de varias organizaciones públicas. Terra incognita?' in: *Gestión Sanitaria*, No. Extra-Mayo 1992, 2-5
- (1992f) 'Privatisering van sociale verzekeringen mogelijk en ten dele gewenst' in: *Reflector, Visie achter de verzekeringsactualiteit*, nr.11, 1992, 11-17
- (1992g) 'Contracten' in: *Economisch Statistische Berichten*, 77, 1039-1039.
- Boorsma, P.B. en J.G.A. van Mierlo (1992) 'Doelmatigheid van het maatschappelijk middenveld: een politiek-economische beschouwing, in: De Jong en Thomassen (1992)
- Boorsma, P.B. (1993a) 'Economic and Monetary Union and Public Financial management: The Dutch "Public Financial Revolution"', in: *Administration, Journal of the Institute of Public Administration of Ireland*, vol. 41, nr 2, 166 – 177
- (1993b) 'Publieke monopolies' in: *Economisch Statistische Berichten*, 20 januari 1993, 51
- (1993c) 'De Miljoenennota 1994: enige normering en enige beheersing' in: *Openbare Uitgaven*, 1993 nr. 6, 285- 293
- (1993d) 'Privatisering in Argentinië' in: *Economisch Statistische Berichten*, 15 december 1993, 1143
- (1993e) 'Belastingen en Politiek' in: *Economisch Statistische Berichten*, 1 september 1993, 787
- (1993f) 'Perikelen bij de invoering van een structureel begrotingsbeleid' in: Clerx, e.a. (1993), 88-97,100-101
- (1993). 'De vormgeving van het budgettaire beleid in de jaren 1992-1998' in: *Beleidsperspectieven voor de middellange termijn; Economendebat 1993*, 11-21. Rotterdam: OCFEB.
- Boorsma, P.B. en A.E. Steenge (1993) 'Modern industriebeleid: 'Rules' versus 'discretion'?' in: J.Th.A. Bressers, J.J.A. Thomassen en F.A. van Vught, red. (1993) *Politologie en het Openbaar bestuur*, Alphen aan den Rijn, 39-55
- Boorsma, P.B. en W.M. van Veenendaal (1993a) 'Aspecten van lease I' in: *B&G*, november 1993, 22- 27,31
- Boorsma, P.B. en W.M. van Veenendaal (1993b) 'Aspecten van lease II' in: *B&G*, december 1993, 9-13
- Boorsma, P.B. en C.H.A.A. Luttkhuis (1993) 'De overdracht van reserves en voorzieningen aan de regiopolitie' in: *Openbare Uitgaven*, 1993, nr.4, 182- 189

- Boorsma, P.B. (1994a) 'Privatisering en politiek-economische afwegingen' in: Verheyen, red. (1994), 33-48
- (1994b) 'Privatisation: Political and Economic Considerations' in: Meine Pieter van Dijk en Nico G. Schulte Nordholt, Eds. (1994) *Privatisation Experiences in African and Asian Countries*, Amsterdam
- (1994c) 'Coreferaat' in: De Groot en Van Oosteren (1994), 157- 166
- (1994d) *Privatization on Aruba*, Chamber of Commerce of Aruba, ABC Advies nr.63, Aruba/Enschede
- (1994e) 'Naar mini-provincies?' in: *Economisch Statistische Berichten*, 30 maart 1994, 283
- Boorsma, P.B. & Ron J.H.A. Crijns (1994) 'Financial Management in the Health Sector' in: H.J. Blommestein and B. Steunenberg, eds., *Government and Markets*, 291-310, Kluwer Academic Publishers, 1994.
- Boorsma, P. B. (1995a) 'Leasing in the Public Sector' in: *Public Finance/Finances Publiques*, Vol. 50, 1995, 182-200
- (1995b) *Aruba and Economies of Scale, address to the Chamber of Commerce of Aruba*, ABC Advies nr.63, Aruba/Enschede
- (1995c) *Financieel Management in de Publieke Sector, Lezing t.g.v. de Opening van het Academisch Jaar van de Aruba University*, ABC Advies nr.74, Aruba/Enschede
- (1995d) 'Derivaten, een gruwel?' in: *Economisch Statistische Berichten*, 8 februari 1995, 123
- (1995e) 'Problematische Schulden' in: *Economisch Statistische Berichten*, 23 augustus 1995, 731
- Boorsma, P.B. and N P. Mol (1995) 'The Dutch public financial revolution' in: Kickert and Van Vught, Eds. (1995), 217-229
- Boorsma, P.B. and P. de Vries (1995) 'The Drive for Public Productivity' in: *Public Productivity and Management Review*, vol./19, nr 1, 34- 45
- Boorsma, P.B. en E. van Venrooy (1995) *Aruba: Policy Guidelines for Improving Productivity*, ABC Advies nr. 82, Aruba/Enschede
- Boorsma, P.B. en J. Tijdink (1995) 'Problematische schulden' in: *Sociaal Bestek*, 1995-1, 6-8
- Boorsma, P. B. (1996a) 'Begrotingsbeginselen ficties? Toekenning van extra geld aan Den Haag en knooppuntgemeenten als exempels voor slecht budgettair gedrag' in: M.P. van der Hoek, Ed. (1996) *Opstellen aangeboden aan prof. dr. C.J. Rijnvos*, Groningen, p. 154-164

- (1996b) '(Un)Connected Performance Indicators in the Criminal Justice System, in: Arie Halachmi and David Grant, Eds. (1996) *Reengineering and Performance Measurement in Criminal Justice and Social Programmes, IIAS 1995 proceedings, Perth, Australia.*
- Boorsma, P.B. en R.L.C. Smit (1996) 'Kredietwaardigheid van Algemene Ziekenhuizen; een rating-instrument' in: *Maandschrift Economie*, jrg.60, 441-455
- Boorsma, P.B. (1997) 'Risicomanagement in de Publieke Sector' in: *Openbaar Bestuur*, 1997, nr.3, 10-14
- Boorsma, P.B. and N.P. Mol (1997) 'Capital Budgeting in Dutch Central Government' in: *Public Budgeting and Financial Management*, vol.8,nr. 4, 597-611
- Boorsma, P.B, C.W.A.M. Aarts and A.E. Steenge, Eds. (1997) *Public Priority Setting: Rules and Costs*, Dordrecht-Boston-London
- Boorsma, P.B., C.W.A.M. Aarts, & A.E. Steenge (1997) 'Voorwoord' in: *P.B. Boorsma, C.W.A.M. Aarts en A.E. Steenge (red.). Prioriteitstelling in het openbaar bestuur* (pp. 7-14). Enschede
- Boorsma, P.B., J.M. van Diepen, H.B. Eenhoorn, R. Ellermeijer, W.G. van der Putten, F.C.P. Steffens (1997) *Van de Rand en de Hoed, Eindrapport vervolgonderzoek naar de mogelijkheden en de gevolgen van een fusie van de gemeenten Bennebroek, Bloemendaal, en Heemstede*, Enschede
- Boorsma, P.B. (1998) "Privatizing the Muse "and all that jazz"" in: Boorsma, van Hemel and Van der Wielen, eds, (1998), 23-45
- Boorsma, P.B. & Onno IJsselsteijn (1998) *Quality of Multi-Year Forecasting*, NIG working paper 98-6, Enschede
- Boorsma, Peter B., Annemoon van Hemel and Niki van der Wielen Eds. (1998) *Privatization and Culture*, Dordrecht
- Boorsma, Peter B. & Arie Halachmi, (1998) 'Introduction: Warp and Weft' in Halachmi & Boorsma (1998)
- Boorsma, P.B. & Vries, P. de (1998) "Relative Efficiency of Intermunicipal Provision" in: Halachmi en Boorsma, eds. (1998) pp. 77-86
- Boorsma, P.B. (1999) 'Foreword' in: Halachmi, ed. (1999), vii-xiii
- Boorsma, P.B. , F.C.M.M. Maessen en J.A. Schild (1999) 'Van beleidsbegroting tot beleidsverantwoording in relatie tot beleidsanalyse en prestatiebegroting: een historische vergelijking van een beleidsanalytisch perspectief' in: *Beleidsanalyse*, 1999.
- Boorsma, P.B. (2001a) *Budgetteren in Relatieve Overvloed*, t.g.v. themabijeenkomst 'Pot-ten of Verteren', van de A.V.A. van de BNG, Den Haag.

- (2001b) 'The Theory and Practice of Modern Public Management: Holland as example' (transl. into Chinese) in: *Zhongguo xingzheng guanli/Chinese Public Administration*, 2001/11, 36-38
- (2001c) *De mogelijkheden voor de instelling van een Mobiliteits- en Milieu-fonds, Zoetermeer: Transport en Logistiek Nederland*
- Boorsma, P.B. en anderen (2002) *Financiële Slagkracht van de Provincies, Rapport van de ad hoc IPO-commissie Versterking bestuurlijke slagkracht provincies*, Den Haag
- Boorsma, P.B. (2003) *Gemeentelijk Belastinggebied*, referaat voor de VNG-conferentie 25/3/3, Den Haag
- Boorsma, P.B., C.A. de Kam, L. van Leeuwen (2004) *Belasten op Niveau, meer fiscale armslag voor gemeenten*, Den Haag
- Boorsma, P.B. (2005) 'Reflecting on the Welfare State' in: Aloys Prinz et al. 2005
- (2006a) 'De Financiële Verhouding Verkend', in: Boorsma en Allers, 2006 (Formeel z.d.), 1-66
- (2006b) 'Local Taxes: Why?' in: Zeljko Sevic, ed. (2006) *Local Government Non-Tax Revenue Sources in Transition Countries: User Fees and Charges*, Bratislava
- Boorsma, P.B. en M.A.Allers (2006) *De Financiële Verhouding onder de Loep*, Den Haag
- Boorsma, Peter B. and Judith L.J.L. Tijdink (2008) 'The increasingly complex policy field of multiple principals and agents: effective aid in problematic personal debt situations' in: Van R. Johnston, Ed. (2008), 203-227
- Boorsma, P.B., G.J. van Helden, L. van Leeuwen m.m.v. P. Wilms (2009) *De Toekomst van de Financiële Verhouding tussen Rijk en Provincies*, Preadvies, Den Haag
- Borcherding Thomas E., Werner W. Pommerehne and Friedrich Schneider (1982) 'Comparing the Efficiency of Private and Public Production: The evidence from five countries' in: D. Bös, R.A. Musgrave and J. Wiseman (1982) *Public Production*, Zeitschrift für Nationalökonomie/ Journal of Economics, Suppl. 2, Wien/New York, 127-156
- Bös, Dieter (1991) *Privatization, a theoretical treatment*, Oxford
- Bovenberg, A.L. (z.d.) *Hoe houden we de pensioenpolder droog? Uitdagingen voor pensioenfondsen op de drempel van de 21^e eeuw*. Research memorandum 0106, Rotterdam
- Bovenberg, A.L. (2003) 'De levensloopbenadering' in Kuné, red. (2003), 151- 177
- Bovenberg A.L. and B.J. Heijdra (1998) 'Environmental tax policy and intergenerational distribution' in: *Journal of Public Economics*, 67, 1-24
- Brede Heroverweging (2010), rapport 18 *Openbaar Bestuur*, Den Haag

- Brennan, Geoffrey F. and James M. Buchanan (1977) 'Towards a Tax Constitution for Leviathan' in : *Journal of Public Economics*, 255
- Breton, A. and R. Wintrobe (1982) *The logic of bureaucratic conduct, an economic analysis of competition, exchange and efficiency in private and public organizations*, Cambridge
- Brief van de minister-president aan de voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal, d.d. 11 februari 1981 inzake "heroverweging collectieve uitgaven", Den Haag
- Brooks, Harvey, Lance Liebman and Corinne S. Schelling, Eds. (1984) *Public-Private Partnership, New Opportunities for Meeting Social Needs*, Cambridge Mass.
- Brunner, K. and A.H. Meltzer (1976), 'An Aggregative Theory for a Closed Economy' in: J.L. Stein, Ed., *Monetarism*, Amsterdam
- Brunner, K. and A.H. Meltzer (1989) *Monetary Economics*, New York
- Burkhead, Jesse & Jerry Miner (1971) *Public Expenditures*, London and Basingstoke
- Butter, Frank A.G. den,(2010a) 'Anti-besmettingsbeleid bij globalisering', in: *Tijdschrift voor Politieke Economie*
- Buchanan, J.M. and G. Tullock (1971), *The Calculus of Consent, Logical Foundations of Constitutional Democracy*, Michigan
- Burg, C.J.A. van der (2008) *Concernvorming in de Zorg. Schaalvoordelen onder de loep*, masterscriptie, Rotterdam
- Butter, Frank A.G. den (2010,b) 'Het CPB kan nog niet met pensioen', in Fiducie
- Buy, Jacques (1991) Aging of the Population: a Prospective Approach in Urban Policy, in: *United Nations, Ageing and Urbanization*, New York, 1991
- Caminada, C.L.J. (2010) 'Bouwstenen van de Studiecommissie Belastingstelsel' in: *Tijdschrift voor Openbare Financiën*, Jrg 42, nr.2, 101-116
- Carlberg, M. (1990) *Fiscal Policy, Cyclical Budget Balance versus Fatal Crowding Out*, Berlin
- Centrum voor Fiscale Wetenschappen en Bedrijfsbeleid (1984), *Profijtbeginself en Privatisering*, symposium 6 april 1984, Brussel
- Claes, P.F. (2001) *Risico management*, 2^e dr., Groningen/Houten
- Clark, John J. and Morris Cohen, eds (1963) *Business Fluctuations, Growth, and Economic Stabilization: a reader*, New York
- Clerx, J.M.M.J., P.G.T.W. van Griensven, R.J.J. Stevens (1993) *De Macht van Ministers van Financiën*, SMO, Den Haag
- Coase, R.H. (1937) 'The nature of the firm' in: *Economica*, 386-405
- Coase, R.H. (1960) 'The problem of social cost' in: *Journal of Law and Economics*, 1-44

- Coe, Charles K. (1989) *Public Financial Management*, London
- Commissie Schuldenproblematiek (1994) *Schulden: naar, Nieuwe impulsen in de schuldenproblematiek*, Den Haag
- Commissie Sociaal-Economische Deskundigen (1999) *Gezondheidszorg in het Licht van de Toekomstige Vergrijzing*, SER, Den Haag
- Compaijen, B. en F.A.G. den Butter (1992, 5e dr.) *De Nederlandse Economie, Beschrijving, voorspelling en besturing. Deel 4: De Miljoenennota*. Groningen
- Regeerakkoord (2010) *Vrijheid en Verantwoordelijkheid*, Den Haag
- Denters, S.A.H. (1987) *Partijen, Kiezers en Gemeentelijk Beleid*, diss. Enschede
- Devezas, Tesselano C. and James T. Corredine "The biological determinants of long-wave behavior in the socioeconomic growth and development" in: *Technological Forecasting and Social Change*, vol 68, issue 1, September 2001, p. 1-57
- Dieperink, C., H.A. Hilberink, P.B.Boorsma, N.P. Mol, C. Petersen (1988) *Prestatie-indicatoren voor de toepassing van de Wet Arbeidsvoorwaardenontwikkeling gepremieerde en gesubsidieerde sector (WAGGS)*, 2 delen, Enschede
- Draper, D.A.G., C. van Ewijk, H.J.M. ter Rele en E.W.M.T. Westerhout (2003) 'Vergrijzing, een financieel en verdelingsprobleem' in: Kuné, red. (2003), 47- 64
- Drees, W. Jr. (1972) 'Het verkeerde profijtbeginself' in: *Hollands Maandblad*, 1972, januari, 16-20
- Duijn, J.J. van (1982) 'Aanbodeconomie in Nederland' in: Vereniging voor Staathuishoudkunde (1982), 1-25
- Duijn, J.J. van (1983) *The Long Wave in Economics*, Allen and Unwin, London
- Duizendstraal, A. (1999) *X-Inefficiëntie en Subsidievormen in Non-Profit Organisaties*, diss. Groningen
- Edlund, J. (1999) 'Progressive Taxation Farewell? Attitudes to income redistribution and taxation in Sweden, Great Britain and the United States, in: Stefan Svallfors and Peter Taylor-Gooby (1999) *The End of the Welfare State?, Responses to state retrenchment*, London/New York
- Eggertsson, T. (1990) *Economic Behavior and Institutions*, Cambridge
- Essen- Groot Koerkamp, H. van (1985) *Ombuigingsinstrumenten in Verpleeghuizen, afstudeerscriptie*, UT, Enschede
- Eygelshoven, P.J. van en L.J. van Gemerden, Red, (1981) *Inkomensverdeling en Openbare Financiën, opstellen voor Jan Pen*, Utrecht
- Ewijk, Casper van, Barthold Kuipers, Harry ter Rele, Martijn van de Ven, and Ed

- Westerhout, *Ageing in the Netherlands*, Netherlands Bureau for Economic Policy Analysis, The Hague, 2000
- Florence, P.S. (1972) *The Logic of British and American Industries*, Routledge and Kegan Paul
- Frick, U., J. Rehm, S. Kirschker, C. Cording (1999) 'Length of Stay in a German psychiatric hospital as a function of patient and organizational characteristics – a multilevel analysis' in: *International Journal of methods in Psychiatric Research*, 8, 146-160 (Hier ontleend aan Lucassen)
- Garrett, Elizabeth, Elizabeth A. Graddy, Howell E. Jackson, Eds. (2008) *Fiscal Challenges, An Interdisciplinary Approach to Budget Policy*, Cambridge, New York
- Gärtner, Manfred (2006) *Macroeconomics*, 2d ed., Harlow (UK)/London
- Gelderen, J. van (1913) *Springvloed, Beschouwing over industriële ontwikkeling en prijsbeweging* (Hier ontleend aan Zimmerman, 1957)
- Goedhart, C. (1966a) *Opstellen over Openbare Financiën, Algemene Vraagstukken*, Amsterdam/Brussel
- Goedhart, C. (1966b) *Opstellen over Openbare Financiën, Bijzondere Onderwerpen*, Amsterdam/Brussel
- Goedhart, C. (1975) *Hoofdpijnen van de leer der openbare financiën*, Leiden
- Goedhart, C. (1981) 'Scheefgroei, Ombuigingen en Profijtbeginnsel, in: Van Eygelshoven en Van Gernerden (1981)
- Gordon, Robert J. (1993) *Macroeconomics*, New York
- Goudswaard, K.P. (1988) *Doelstellingen en effecten van de Schuldpolitiek*, diss. Leiden, Amsterdam
- Goudswaard, K.P en H.M. van de Kar (1993) 'Nieuwe begrotingsfondsen: zinnig of onzinnig? In: *Economisch Statistische Berichten*, 15 december 1993, 1144-1148
- Groenendijk, N.S. (1998) *De financiën van de Europese Unie*, Alphen aan den Rijn
- Groenendijk, N.S. (2005) *De Lissabon-strategie: overmoed of onmacht? Concurrentiekracht en het bestuurlijk tekort van de Europese Unie*, openbare les, Enschede
- Groot, T.L.C.M. en G.J. van Helden (2003) *Financieel management van Non-Profit Instellingen*, Groningen.
- Groot, W. en H. Maassen van den Brink (2010) 'Onderwijs: een selectieve studie naar besparingen' in: De Kam, Donders en Ros, 2010
- Groot, B.C. de, en P.B. Boorsma (1993) 'De Wychen-constructie gewikt en gewogen' in: *Openbare Uitgaven*, 1993, nr 5, 229-233
- Groot, H. de (2010) 'Heroverwegen op de tast?' in: *Tijdschrift voor Openbare Financiën*, Jrg 42, nr.2

- Groot, H de, en C.G.M. van Oosteren, red. (1994) *De Toekomst van de Publieke Sector*, Den Haag
- Haan, J. de (1989) *Public debt: Pestiferous or Propitious?*, diss. Groningen, Groningen
- Hagen, Jürgen von (2008) 'European Experiences with Fiscal Rules and Institutions' in : Garrett et al. (2008)
- Halachmi, Arie (2008) 'Agency theory and transaction analysis in the increasingly competitive public sector, in: Johnston, Red. (2008), 183- 202
- Halachmi, Arie and Marc Holzer, eds. (1995) *Competent Government: Theory and Practice, The best of Public Productivity and Management Review, 1985-1993*, Burke, Virginia
- Halachmi, Arie and Peter B. Boorsma, Eds. (1998) *Inter and Intra Government Arrangements for Productivity*, Boston-Dordrecht-London
- Halachmi, A., ed. (1999) *Performance & Quality Measurement in Government, Issues & Experiences, dedicated to the memory of Bram Sorber*, Burke, VA
- Hallerberg, Mark, Rolf Rainer Strauch, Jürgen von Hagen (2009) *Fiscal Governance in Europe*, Cambridge, New York
- Hansen, Alvin H. (1951) 'The Role of Investment' reprint in: Clark and Cohen (1963), 377- 401
- Hartog, J en J.M.M. Ritzen (1986) *Economische Aspecten van Onderwijs*, Lisse
- Haselbekke, A.G.J. (1981) 'Het omstreden profijtbeginsel' in: *Economisch Statistische Berichten*, 29-4-1981
- Haselbekke, A.G.J. (1987) *Profijtbeginsel en Politieke Besluitvorming*, Leiden-Antwerpen
- Haselbekke, A.G.J., H.L. Klaassen, A.P. Ros, R.J. in 't Veld (1990) *Prestaties tellen, kengetallen als instrument voor een bedrijfsmatiger bestuur en beheer van decentrale overheden*, Den Haag
- Hatry, Harry P. and John M. Greiner (1986) *Improving the Use of Management by Objectives in Police Departments*, Washington D.C.
- Heijdra, Ben J. and Frederick van der Ploeg (2002) *Foundations of Modern Macroeconomics*, Oxford
- Helden, G.J. van (1992) *Contractmanagement bij de gemeente Groningen*, Groningen
- Helliwell, John F. (1994) 'A Comment on "Government Deficits, Debt, and the Business Cycle"', In : William B. P. Robson and William M. Scarth (Eds.) *Deficit Reduction, What Pain, What gain?*, Toronto
- Hennipman, P. (1945) *Economisch motief en economisch principe*, Amsterdam
- Heroverwegingswerkgroep Collectieve Uitgaven (1981), deelrapport nr. 3, *Profijtbeginsel en Privatisering*, Den Haag

- Heroverwegingswerkgroep Collectieve Uitgaven, (1981) deelrapport 32, *Privatisering*, Den Haag
- Heroverwegingswerkgroep Verbetering Bedrijfsvoering Overheid (1983) *Zelfbeheer*, Den Haag
- Herweijer, M. (1985) *Evaluaties van Beleidsvaluatie en de Arbeidsongeschiktheidsverzekering*, diss. Universiteit Twente, Deventer
- Homan, C. en J.G. Siccama red. (1990) *Diensplicht: Afschaffen of Uitbreiden?*, Instituut voor Internationale Betrekkingen 'Clingendael'
- Hood, C.C. (1991) 'A public management for all seasons' in: *Public Administration*, vol. 69, 3-19
- Hoogerwerf, A., Red. (1978, 1e dr.) *Overheidsbeleid*, Alphen a/d Rijn
- Hoogerwerf, idem, (1980 2e dr.)
- Hyman, David N. (1973) *The Economics of Governmental Activity*, New York-Chicago
- Instituut voor Onderzoek van Overheidsuitgaven (1971) *Verlaging van de Verhoging, Een onderzoek naar de mogelijke beperking van enige overheidsuitgaven*, Den Haag.
- Jacobs, Bas en Floris Zoutman (2010) 'Hoger belastingtarief leidt tot lagere belastingopbrengsten' in: *Economisch Statistische Berichten*, 28 mei 2010, 328-331
- Johnson, David R. (1994) 'Ricardian Equivalence: Assessing the Evidence for Canada' in: Robson and Scarth, Eds.
- Johnston, Van R., ed. (2008, 2d ed.) *Entrepreneurial Management and Public Policy*, New York
- Jong, H.M. de en J.J.A. Thomassen, red. (1992) *Tussen Overheid en Samenleving*, Enschede
- Jongbloed, B. (2010) 'Studeer voor niks, betaal later. De Australiërs en Britten hebben hun stufi-systeem goed voor elkaar' in: NRC, 19 maart 2010
- Juglar, C. (1860) *Des crisis commerciales et leur retour périodique en France, en Angleterre et aux Etats-Unis*. (Ontleend aan Zimmerman, 1957)
- Kalma, P. (1991) 'Kerntaken: een overschat concept' in: *Economisch Statistische Berichten*, jrg. 76, 994-997
- Kam, F. de (2001) 'Magere jaren op komst?', in: *Economisch Statistische Berichten*, 21/9/2001, 716-718
- Kam, F. de (2003) 'Leviathan of laissez faire?' in: Kuné, red (2003), 225 – 261

- Kam, F. de (2010) 'De overheidsfinanciën in de volgende kabinetsperiode' in: *Economische Statistische Berichten*, 95, 28/5/2010, 324-327
- Kam, F. de en C.L.J. Caminada (2010) 'Fiscaal instrumentarium voor economisch herstelwerk' (hier ontleend aan Caminada, 2010)
- Kam, F. de, J.H.M. Donders en A.P. Ros, red. (2010) *Miljardendans in Den Haag, over bezuinigingen en belastingen*, Den Haag
- Kar, H.M. van de (1971) 'Het profijtbeginself in de overheidsfinanciën, I' in: NRC, 18-9-1971, en idem, II in NRC, 20-9-1971
- Kar, H.M. van de (1981) 'Beheersen en Begroten' in: D.J. Wolfson, red. (1981) *Naar een beheersbare collectieve sector*, Deventer
- Kasper, Daniel M. (1988) *Deregulation and Globalization, Liberalizing International Trade in Air Services*, Washington D.C.
- Kaufman, H. (1976) *Are Government Organizations Immortal?*, Washington D.C.
- Kickert, Walter J.M. and Frans A. van Vught, Eds. (1995) *Public Policy & Administration Sciences in The Netherlands*, London-New York
- Kitchin, Joseph (1923) 'Cycles and Trends in Economic Factors', reprint in Clark & Cohen, 1963, 16-27
- Kleinknecht, A. (1986), "Long waves, depression and innovation" in: *De Economist*, vol. 134 (1986), p. 84-108
- Kondratieff, Nikolai D. (Duits: 1926, Engels: 1935) 'The Long Waves in Economic Life', reprint in: Clark & Cohen (1963), 28-45
- Koninklijke Vereniging voor de Staathuishoudkunde, preadviezen (1987) *Demografische veranderingen en economische ontwikkelingen*, Leiden-Antwerpen
- Koopmans, C.C. (2010) 'Zonder prijs geen kwaliteit: de heroverwegingen bij mobiliteit en leefomgeving' in *Tijdschrift voor Openbare Financiën*, jrg. 4, nr. 2, 135- 144
- Kraak, Albert en Ronald van Oosterom, red. (2002) *Agentschappen: Innovatie in Bedrijfsvoering*, Den Haag
- Kraan, Dirk-Jan (2010) 'Uitgaven-heroverweging in OESO-landen' in: *Tijdschrift voor Openbare Financiën*, jrg. 42, nr. 2, 117-134
- Krogt, T.P.W.M. van der, P.B.Boorsma, J.W. van Deth en D.W.P. Ruiter, Eds. (1987) *Big is Beautiful? Schaalveranderingen in Overheid en Samenleving*, Den Haag
- Krogt, Th.P.W.M. van der, en A.Spijker (1989) *Contract Management*, Enschede
- Kuipers, E.J. (1985) *Ombuigingsbeleid binnen Algemene Ziekenhuizen*, afstudeerscriptie Universiteit Twente, Enschede

- Kuipers, S.K. (1987) 'Over het macro-economische beleid in de jaren tachtig' in: A. Knoester, red. (1987) *Lessen uit het Verleden. 125 jaar Vereniging voor de Staatshuishoudkunde*, Leiden-Antwerpen
- Kuné, J.B. , red. (2003) *Leven in een ouder wordende samenleving*, Den Haag.
- Kuné, J.B. (2003) "'Wij groeien vast in tal en last'" in: Kuné, red. (2003), 179- 223
- Kwartaalblad van de provincie Noord-Holland, juli 2010, nr. 2, jrg 6
- Künneke, R.W. (1991) *Op armlengte van de overheid. Een theoretisch en empirisch onderzoek naar de effecten van verzelfstandiging op de efficiëntie van openbare nutsbedrijven*, diss. Universiteit Twente, Enschede
- Ladd, Helen F. and T. Nicolaus Tideman, Eds. (1981) *Tax and Expenditure Limitations*, Washington DC
- Lecq, S.G. van der (2010) 'Minder AOW, meer Drees' in: *Tijdschrift voor Openbare Financien*, jrg. 4, nr. 2
- Lee, Robert D. Jr. and Ronald W. Johnson (1977) *Public Budgeting Systems*, Baltimore-London
- Light, Paul C. (1997) *The Tides of Reform, Making Government Work, 1945-1995*, New Haven and London
- Lindblom, Ch.E. (1959) 'The Science of Muddling Through' in: *Public Administration Review*, vol. 19, 79-88
- Linssen, G.W.J.M. (2000) 'De vier beleidsvernieuwingen van MDW' in: *Beleidsanalyse*, 2000, nr 3 /4, 55 - 57
- Lucas, Robert F. (1977) 'Understanding Business Cycles' in: K. Brunner and A.H. Meltzer, eds, *Carnegie-Rochester Conference Series on Public Policy*, 5, Autumn 1977, p. 10. Hier ontleend aan Sørensen, Peter Birch & Whitta-Jacobsen, Hans Jørgen (2005), 400
- Lucas, Robert F. (1994) 'A Comment on "Ricardian Equivalence' in: Robson and Scarth, eds.
- Lucassen, R. (2007) *Does Size Matter?, Een studie naar de invloed van omvang van vakgroepen in ziekenhuizen op doelmatigheid*, masterscriptie, Rotterdam
- Lyden, F.J. and E.G. Miller, eds. (1978) *Public Budgeting, Program Planning and Evaluation*, Chicago
- Mager, Nathan H., (1987) *The Kondratieff Waves*, New York and London
- Mankiw, N. Gregory (1994) *Macroeconomics*, New York

- Matzer, John, Jr. Ed. (1983) *Practical Financial Management*, Washington D.C.
- Merewitz, Leonard, and Stephen H. Sosnick (1971) *The Budget's New Clothes: A Critique of Planning-Programming-Budgeting and Benefit-Cost Analysis*, Chicago
- Millward, Robert et alia, eds. (1983) *Public Sector Economics*, London-New York
- Mitnick, B.M. (1980) *The Political Economy of Regulation*, New York
- Modelski, George (2001) 'What causes K-waves', in : *Technological Forecasting and Social Change*, vol 68, issue 1, September 2001, p.75-80
- Mol, N.P. (1984) 'Zelfbeheer bij de rijksdienst' in MAB, 1984, p. 235 e.v.
- Mol, N.P. (1984) 'Zelfbeheer II , Kostenplaatsen budgettering' in: *Openbare Uitgaven*, 1984, 240-256
- Mol, N.P. (1988a) *De allocatiefunctie van de overheidsbegroting*, diss. Enschede
- Mol, N.P. (1988b, 2008 5^e dr.) *Bedrijfseconomie van de Collectieve Sector*, Alphen a/d Rijn
- Mol, N.P. en H.A.A.Verbon, red. (1993) *Institutionele economie en openbaar bestuur, perspectieven op de verzelfstandiging van overheidsdiensten*, Den Haag
- Mol, N.P. (1997) *Operationele Budgettering in de Publieke Sector*, Den Haag
- Mueller, D.C. (1979) *Public Choice*, Cambridge
- Muiswinkel, L.F. van (2003) 'Schuldgevoelens' in: *Tijdschrift voor Openbare Financiën*, 35(2), 52-60
- Musgrave, Richard A. (1959) *The Theory of Public Finance: A Study in Public economy*, New York
- Musgrave, Richard A. and Peggy B. Musgrave (1973) *Public Finance in Theory and Practice*, Tokyo
- NCW (1990) 'Interview', in: *De Werkgever*, 4 oktober, 1990, 26-28
- Nederlands Bijbelgenootschap (2008) *Nieuwe Bijbelvertaling*, Heerenveen
- Nelson, R.R. (1996) *The Sources of Economic Growth*, Cambridge, Mass.
- Neuman, Manfred and Karl W. Roskamp, Eds. (1989) *Public Finance and Performance of Enterprises: Proceedings of the 43th Congress of the International Institute of Public Finance, Paris, 1987*, Detroit
- Niskanen, William A. (1971) *Bureaucracy and Representative Government*, Chicago
- Nispen, F.K.M. van en D.P. Noordhoek, red. (1986) *De grote operaties*, Deventer
- NIVRA (1986), *Waar voor je Geld? (value for money auditing)*, Deventer
- OECD (1987) *The control and management of government expenditures*, Paris
- OECD (1993) *Public Management Developments: A Survey*, Paris

- Oosterhaven, J. (2001) 'Kosten en Baten versus Visie' in: *Economisch Statistische Berichten*, 14 september 2001, 691
- Petersen, C. en P.B. Boorsma (1987) 'Financiering gezondheidszorg en demografische ontwikkeling' in: Koninklijke Vereniging voor de Staathuishoudkunde, 273-303
- Petersen, C., C. Dieperink, M.J.B.B. Reesink en P.B. Boorsma (1987) *Bestuurlijke processen en (de)regulering*, studie in opdracht van ministerie van Binnenlandse Zaken, Den Haag
- Pol, Lodewijk van (2010) 'Groot versus klein' in: *Pensioen Bestuur & Management*, jrg 7, nr. 2, 14-17
- Politiestudiecentrum (1983) *Politie en bezuinigen, verslag van een conferentie*, Warnsveld
- Pollitt, Christopher and Geert Bouckaert (2000) *Public Management Reform, a comparative analysis*, Oxford
- Postma, J.K.T. (1986) 'Heroverweging van overheidsuitgaven essentieel voor doelmatig beleid, in: Van Nispen en Noordhoek, red., 63-82
- Premchand, A., Ed. (1990) *Government Financial management, Issues and Country Studies*, Washington D.C.
- Prinz, Aloys, Albert E. Steenge, Jörg Schmidt, eds. (2005) *Reforming the Welfare State*, Münster
- Pyhrr, P.A. (1978) 'The Zero-Base Approach to Government Budgeting' in: Lyden and Miller, 1978, 253-267
- Raad voor de Gemeentefinanciën (1986) *Na een collier de misère: gelijkwaardigheid*, Den Haag
- Raad voor het Binnenlands Bestuur (1987) *Partners voor vernieuwing, advies over public-private partnership*, Den Haag.
- Robinson, E.A.G. (1931) *The Structure of Competitive Industry*, Cambridge Mass.
- Robson, William B. P. and William M. Scarth, eds. (1994) *Deficit Reduction, What Pain, What gain?*, Toronto
- Roscam Abbing, M.A. (2010) 'Schuivende doelpalen – de budgettaire opgave na de crisis' in: *Tijdschrift voor Openbare Financiën*, jrg 42, 2010, 76-86
- Roth, Gabriel (1987) *The private provision of public services*, Oxford
- Sarant, P.C. (1978) *Zero-base budgeting in the public sector, A pragmatic approach*, Readin, Mass.
- Schick, A. (1978) 'The Road to PPB: the Stages of Budget Reform' in: Lyden and Miller, 1978

- Schick, A. (1986) 'The evolution of Congressional Budgeting' in: Allen Schick et al. (1986) *Crisis in the Budget Process, Exercising Political Choice*, Washington D.C.
- Schilder, N.A.C. (2000) *Government Failures and Institutions in Public Policy Evaluation*, diss. Enschede
- Schilperoord, W. en P.Wierts (2010) 'De conjunctuurgevoeligheid van de Nederlandse begroting', in: *Economisch Statistische Berichten*, Jrg. 95, 23 juli, 458-460
- Siegel, Nico A. (2007) 'Moving beyond expenditure accounts: the changing contours of the regulatory state, 1980 – 2003' in: Castles, Francis G., ed. (2007) *The Disappearing State? Retrenchment Realities in an Age of Globalisation*, Cheltenham, UK
- Sociaal Economische Raad, SER (1987a) *Advies Economische Infrastructuur*, advies opgesteld door een werkgroep onder voorzitterschap van P.B.Boorsma, Den Haag
- Sociaal Economische Raad, SER, (1987b) *Sociaal-Economische aspecten van demografische ontwikkelingen*, Den Haag
- Soede, A.J., E.J.Bomhoff, L. van der Geest (2000), *De Financierbaarheid van het Pensioenstelsel*, Breukelen
- Solomou, Solomos (1987) *Phases of Economic growth, 1850 – 1973: Kondratieff waves and Kuznets swings*, New York, and Melbourne,
- Solow, Robert M. (1956) 'A Contribution to the Theory of Economic Growth' in: *Quarterly Journal of Economics*, February, p. 65-94
- Sørensen, Peter Birch & Whitta-Jacobsen, Hans Jørgen (2005) *Introducing Advanced Macroeconomics: Growth & Business Cycles*, London
- Steunenberg, B. (1989) *Ombuigingsbeleid en Politieke Besluitvorming*, diss. Universiteit Twente, Enschede
- Steunenberg, B. (2001) *Institutionele verandering*, Bussum
- Steunenberg, B, J. de Vries en J.L.M.L. Soeters, red. (1996) *Neo-Institutionalisme*, themanummer van *Bestuurskunde*, jrg. 5, nr. 5
- Tabellini, Guido and Alberto Alesina (1990) 'Voting on the Budget Deficit' in: *The American Review*, 72 (2), 455-464 (hier uit Hallenberg e.a.)
- Tijdink, J.L.J.L. (1998) *Issues of Personal Problematic Debt*, diss. Enschede
- Tobin, J. and W.H. Buiter (1976), 'Long-Run Effects of Fiscal and Monetary Policy on Aggregate Demand' in: J.L. Stein, Ed., *Monetarism*, Amsterdam
- Toirkens, S.J. (1988) *Schijn en Werkelijkheid van het Bezuinigingsbeleid 1975-1986*, diss. RUL, Deventer
- Tufte, Edward R. (1978) *Political Control of the Economy*, Princeton NJ

- Tuinstra, T. (2006) *Administrators Matter, an institutional approach to their effects on social security benefits*, diss. Enschede
- Unie van Waterschappen (2009) *Brief aan de staatssecretaris van Verkeer en Waterstaat*
- Utton, M.A. (1986) *The Economics of Regulating Industry*, Oxford UK
- Verheyen, P.A., red. (1994) *Non-Profit in Bedrijf*, Deventer
- Vereniging voor Staathuishoudkunde (1982) *De Economie van het Aanbod. Preadviezen*, Leiden/Antwerpen
- Vickers, John and George Yarrow (1989) *Privatization, an economic analysis*, Cambridge Mass./London
- Vijver, C.D. van der, A.J. Meershoek, D.F. Slobbe (2001) *Kerntaken van de Politie, een inventarisatie van heersende opvattingen*, Enschede
- Vink, M.J.C. (1997) *Efficiency in Higher Education, A comparative analysis on sectoral and institutional level*, diss. Enschede
- Vossensteyn, J.J. (2005), *Perceptions of student price-responsiveness, A behavioural economics exploration of the relationships between socio-economic status, perceptions of financial incentives and student choice*, diss. Enschede.
- Vossensteyn, Hans, Ab Welgraven en Peter Bouwman (2007) *Van Basisbeurs naar Nationaal Studiefonds, Een revolving fund voor studiefinanciering*, Enschede
- Vossensteyn, Hans (2009) 'Challenges in Student Financing: State Financial Support to Students - A Worldwide Perspective', in: *Higher Education in Europe*, 34:2,171 — 187
- Vries, M. de (2001) *Improving Police Performance*, diss. Enschede
- Vries, P. de (1987) *Financieel-economische aspecten van public-private partnership bij stedelijke vernieuwing, pré-advies aan de Rbb*, Enschede
- Vries, P. de (1992) *De lastige verhouding tussen departement en agent*, diss. Enschede
- VUMagazine (2010), "Brieven aan het Binnenhof", Jrg 7, nr. 2, 6-11
- Wassenaar, M.C. en A.J.W.M. Verhagen (2002) *De financiële verhouding in Nederland*, Den Haag
- Waterbolk, A.J., H. Rolleman, P.B.Boorsma, (1986) 'Leasing, marktprikkels door fiscale prikkels voor het gemeentelijk investeringsbeleid' in: *Belastingblad*, 24, 25 november 1986
- Weijnen, T. (2010) *Governance of large infrastructures, The cases of the canals of King William I, the Suez canal and the Rhine-Main-Danube waterway, An application of new institutional economics*, diss. Enschede

- Wilensky, H. (1976) *The 'New Corporatism', Centralization, and the Welfare State*, Beverly Hills.
- Williamson, O.E. (1975) *Markets and Hierarchies*, New York
- Williamson, O.E. (1985) *The Economic Institutions of Capitalism*, New York
- Williamson and Nordhaus (1985), *Macroeconomics*, New York 12th Ed.
- Wolf, Ch. Jr. (1979) 'A Theory of Non-Market Failure: Framework for Implementation Analysis', in: *Journal of Law and Economics*, 22, 107-109
- Wolf, Ch. Jr. (1983) "'Non-Market Failure" Revisited: The Anatomy and Physiology of Government Deficiencies' in: Horst Hanusch Ed. (1983) *Anatomy of Government Deficiencies*, proceedings of a conference.., Berlin-Heidelberg-New York-Tokyo, 27-42
- Wolfson, D.J. (1988) *Publieke Sector en Economische Orde*, Groningen
- Wolfson, D. (2010a) 'In de beperking' in: *Economisch Statistische Berichten*, Jrg 95, 25 juni, 404-405
- Wolfson, D. (2010b) 'Het is te doen' in: *Tijdschrift voor Openbare financiën*, jrg. 4, nr. 2, 145-153
- Wijnbergen, S. van (2001) 'Zalm's laatste (?) begroting', in: *ESB*, 21/9/2001, 715
- Zijderveld, A.C. (1999) *The Waning of the Welfare State, The End of Comprehensive State Succor*, New Brunswick and London
- Zimmerman, L.J. (1957, 5th ed.) *Geschiedenis van het Economisch Denken*, Den Haag

NOTEN

- i De auteur dankt collegae prof. dr. B. Compaijen (Vrije Universiteit) en prof. dr. N. P. Mol voor hun kritische opmerkingen en constructieve suggesties. De auteur blijft uiteraard volledig verantwoordelijk voor onvolkomenheden.
- ii Geen verwijzing gevonden in enkele standaardwerken over Arapaho, Cheyenne, Sioux, Osages, e.a. Meer fictie dan realiteit? Vage aanwijzing bij Morris E. Opler (1941) *An Apache Way of Life*, Chicago and London, p.471, en Thomas E. Mails (1974) *The People called Apache*, New York, p.90 voor zo'n gebruik bij Apache.
- iii Andere onderwerpen uit het vakgebied die ik verder niet zal behandelen maar mij wel bezig hebben gehouden, zijn de financiën van de lagere overheden (o.a. Boorsma en Waterbolk, 1986), vooral de financiële verhouding (zie Wassenaar en Verhagen, 2002, Boorsma, 1986a, 2006a, Boorsma en Koning, 1980, Boorsma e.a., 2009, voor een uitbreiding van fiscal federalism met de Europese dimensie, zie de openbare les van vroegere promovendus en collega Groenendijk, 2005) en de provinciale (Boorsma, 1990b, 2002) en lokale (Boorsma, 2003, Boorsma e.a. 2004, 2006b) belastingen. Niet gepubliceerde papers en artikelen die niet direct de overheidsfinanciën raken, worden niet vermeld.
- iv Een van de belangrijkste veranderingen is uiteraard geweest de komst en snelle uitbreiding van de *Europese (Monetaire) Unie*, en de vervanging van de nationale valuta door de euro. Met de toetreding tot de EMU zijn voor het begrotingsbeleid relevant geworden de 'Maastricht' afspraken van 1991, ter zake van het financieringssaldo (een tekort van maximaal 3% BBP) en een overheidsschuld van maximaal 60%. Niet onbelangrijk voor het budgettair beleid zijn daarbij twee details. Ten eerste, de vroegere kerngrootheid financieringssaldo werd vervangen door het EMU-saldo, gelijk aan het financieringssaldo exclusief kapitaalmutaties zoals leningen en deelnemingen. Leningen in het kader van studiefinanciering of deelnemingen in particuliere banken vergroten het EMU-saldo niet maar het echte begrotingstekort en dus de staatsschuld wel. Overigens hanteert men inmiddels verschillende EMU-saldi; de recent verstrekte leningen aan de banken worden inmiddels als relevante uitgaven meegerekend. Ten tweede, de overheidsschuld en het EMU-saldo omvatten ook de lagere overheden. Lagere overheden in Nederland hebben de verplichting van een sluitende lopende begroting; zij passen de *accrual accounting* toe, waarbij kapitaaluitgaven op de kapitaaldienst worden gedekt door kapitaalontvangsten, d.w.z. leningen. De EMU past veeleer een kasstelsel (ESA 95) toe en rekent de investeringen tot de uitgaven die relevant zijn

- voor het saldo. Dit is voor Nederland bijvoorbeeld een probleem gebleken in 2003, toen het EMU-saldo de kritische grens overschreed, o.a. vanwege de kapitaaluitgaven van lagere overheden, waar onder de waterschappen (zie o.a. Hallerberg et al., 2009). (Voor de financiën van de EU, zie Groenendijk, 1998.)
- v Bekende leerboeken als van Mankiw (1994) of Gordon (1993) noemen de business cycle niet eens. De theorie, voor zover die een cyclisch weerkerend patroon van *upswings* en *downswings* beschrijft en voorspelt, is uit de leerboeken verdwenen sinds de 12e druk van Williamson en Nordhaus. Zie Berry et al. (2001)
- vi Voor een fraai beknopt historisch overzicht van de macro-economische theorieën, van Keynes t/m de 'new Keynesians' als Akerlof, zie Blanchard, 2000, pp. 537-548. Veel aandacht wordt aan het onderwerp geschonken in het leerboek van Sørensen & Whitta-Jacobsen (2005).
- vii Hier ontleend aan Zimmerman (1957)
- viii In de Amerikaanse literatuur wordt de spelling Kondratiev gebruikt naast de oudere spelling Kondratieff.
- ix Ik wees o.a. op het feit dat vele oliebronnen in rivierdelta's liggen die bedreigd worden door de stijging van de zeespiegel, zodat de prijs van olie zal stijgen.
- x Een fraaie uiteenzetting van de moderne groeitheorie, gebaseerd op het werk van Solow, is te vinden in Gärtner, 2006
- xi Een aardig historisch overzicht van de verschillende stadia in het Nederlandse begrotingsbeleid in de jaren 1950- 2002 wordt gegeven in de Miljoenennota 2002, pp.62-72. Alleen al daarom één van de aardigste miljoenennota's die ik ken.
- xii Het VINTAFmodel is in de jaren tachtig aangevuld met een monetair blok (modellen FREIA en KOMPAS). Later is het model vervangen door andere (door mij niet bestudeerde) modellen, waaronder het algemeen evenwichtsmodel MIMIC "Hiermee kunnen de lange-termijn evenwichtseffecten van beleidsmaatregelen in de sfeer van de belastingen, de sociale zekerheid en de arbeidsmarkt worden berekend." (Den Butter, 2010b.)
- xiii Gegeven de verwarring rond dat begrip een eenvoudig cijfervoorbeeld: de collectieve lastendruk mocht stijgen van 55% NNI in 1976 naar 56% in 1977, naar 57% in 1978, etc. (Cijfers niet gecheckt. Het is een voorbeeld.)
- xiv Een detailwijziging: in de loop van de jaren negentig werd dit NNI als noemer-grootheid vervangen door het bruto binnenlands product, BBP.
- xv Deze conjunctuurgevoeligheid wordt voor OECD-landen door de OECD geschat. Na een recente analyse concluderen Schilperoort en Wierts (2010): "De Nederlandse begroting is de laatste jaren conjunctuurgevoeliger geworden." In

de Europese begrotingsdiscussies wordt uitgegaan van het structurele financieringssaldo, dus het EMU-saldo gecorrigeerd voor de begrotingsgevoeligheid voor de conjunctuur. Een grotere conjunctuurgevoeligheid betekent dat “de noodzakelijke veiligheidsmarge voor Nederland niet twee procentpunt zou zijn, maar 2,8 procentpunt. Dit betekent dat zolang het structurele saldo negatief is, er een redelijke kans bestaat dat het EMU-saldo in slechte tijden de drieprocentgrens overschrijdt.”

- xvi Verschillende voorbeelden zijn door mij gesignaleerd, o.a. de heffing door energie-distributiebedrijven op energie, strijdig met de grondwet, Boorsma, 1991, het niet-relevant voor het financieringstekort verklaren van studiefinanciering, Boorsma 1993c, de leningfaciliteit in het infrastructuurfonds, Boorsma, 1991a, de budgettering via garanties op ontwikkelingshulpleningen door derden, Boorsma, 1991d, leningen opgenomen door HO-instellingen ter betaling van de overdracht van het economisch claimrecht, Boorsma, 1993c, e.a.
- xvii De instelling van het FES was een onzinnige zaak naast het Infrastructuurfonds, puur bedoeld om de opbrengst van aardgasgelden te houden in de invloedssfeer van de ondertekenende minister van Economische Zaken
- xviii Zie o.a. Boorsma, 1983, 1996b, Dieperink e.a., 1988, Boorsma, Corporaal e.a. 1989, Haselbekke e.a., 1990.
- xix PM: de eerste kosten-batenanalyse betrof de aanleg van het Twentekanaal, in de jaren dertig. Het project leek rendabel, uitgaande van bepaalde vrachttarieven van de NS. Bij de opening van het kanaal verlaagde de NS de vrachttarieven en was het Twentekanaal onrendabel geworden.
- xx N.B.: naar aanleiding hiervan kan worden *geconstateerd* dat de overheid geen integraal beleid voert (kan voeren?): de linker hand weet dan niet wat de rechter hand doet. Deze praktijk heb ik de afgelopen periode meerdere malen aan de kaak heb gesteld: door Wolf wel aangeduid als ‘derived externalities’, niet doordachte en dus onbedoelde neveneffecten.
- xxi Zie voorts o.a. Boorsma en Nijzink, 1984, dissertatie van Denters, 1987, Boorsma en Van Mierlo, 1992, Boorsma, 1993b, over publieke monopolies, Mol en Verbon, 1993
- xxii In de originele tekst heeft Tufte de woorden location en timing cursief geschreven. Voor een beoordeling van het belastingplan 1994 door die bril: Boorsma, 1993e
- xxiii Voor een standaardwerk over regulering, zie Mitnick, 1980. Voor een interessante studie, gericht op de luchtvaart, zie Kasper, 1988. Voor een studie naar de invloed van bestuurlijke processen op (de)regulering, zie Petersen, Dieperink, e.a., 1987.

- xxiv Een jaar later behandelde ik in een column (Boorsma, 1992) de traagheid in besluitvorming, in dit geval in het regeringsbeleid inzake de beïnvloeding van het ziekteverzuim en de arbeidsongeschiktheid. In 1989 wordt de verantwoordelijkheid voor de arbeidsdeelname van gehandicapten bij de sociale partners gelegd. "Kabinetten van verschillende signatuur hebben dan inmiddels twaalf jaar voorbij laten gaan en ten slotte de verantwoordelijkheid maar bij derden gelegd!"
- xxv Zie ook Mol en Verbon, 1993, en Steunenberg, De Vries en Soeters, 1996, voor een vroege toepassing op het hoger onderwijs Boorsma en Nijzink, 1984, voor de toepassing op de sociale zekerheid in Nederland, Tuinstra, 2006, en voor een bestuurskundige doordenking van instituties, de oratie van Steunenberg, 2001.
- xxvi Boorsma, 1981a, 1982a, 1990e, en 1992, Boorsma, Van der Fluit en Steunenberg, 1984, Boorsma, Hilberink, Steunenberg, 1987, Haselbekke, 1981, 1987 en Goedhart, 1981
- xxvii Zie Boorsma, 1981a, 1984a,e,1986c, 1992a,c,e,f,1993d, 1994a,b, 1998, Borchering, Pommerehne and Schneider, 1982, Boorsma en Mol 1983, Boorsma and Künneke, 1989, Bös, 1991, Millward et al.,1983, Roth, 1987, Vickers and Yarrow, 1989.
- xxviii Hood heeft die neiging. Light (1997) schrijft dat "much of the flavor" komt van Groot Brittannië, Nieuw Zeeland en Australië (p.41). Die formulering is beter.
- xxix Zie o.a. Bekke, Kickert en Kooiman, 1995, Hood, 1991, Boorsma, 1983a,1991, 2001, OECD, 1993, Pollitt and Bouckaert, 2000.
- xxx Vooruitlopend naar het heden: er is veel kritiek op de marktwerking bijvoorbeeld in de zorg. Wat daarvan ook juist moge zijn, men vergeet dat ook in het verleden die marktwerking al bestond: de kernactiviteiten van het ziekenhuis werden immers in de meeste ziekenhuizen uitgevoerd door voor eigen rekening werkende zelfstandige specialisten. Marktwerking in de zorg zoals bepleit in de jaren tachtig (Boorsma, 1984b, Boorsma en De Bruine, 1984) was om meerdere redenen gewenst. Het vergoedingensysteem uit de vroegere jaren hanteerde lange tarieflijsten die eerder leken op de planeconomie van de Sovjet-Unie. In 1981 stelde Hattinga Verschure terecht: "Nu is men gebonden aan 1001 voorschriften, die eendeloze procedures van vergunningen en goedkeuringen of verbodsbepalingen achter zich aan slepen." De vroegere ziekenfondsen waren uitkeringsfabrieken die geen controle uitoefenden op de doelmatige aanwending van de premiegelden.
- xxxi Een verwante discussie is of men geen taken kan overlaten aan minder geschoold personeel. Zie voor de verschuiving van werk van politieagenten naar hulpagenten: Boorsma en Bokkes, 1991. Het regeerakkoord van 2010 wil nu zo'n functie creëren naast de stadswachten?

- xxxii Vaker zouden er studies moeten verschijnen zoals die van het Instituut voor Onderzoek van Overheidsuitgaven, 1971
- xxxiii Boorsma, 1979 b, c, 1980a, 1980c,d, 1981a,c, 1982a,b, 1984a,d, Boorsma, Dieben en Steunenbergh, 1983a,b, e.a.; na 1987 ook in de Eerste Kamer.
- xxxiv Dezelfde begroting is door ondergetekende gekritiseerd in de Eerste Kamer, na lof in voorgaande jaren voor eerder gevoerd begrotingsbeleid. Minister Zalm kon de kritiek slecht hebben. Zie ook zijn opmerking over dat debat in zijn biografie *De Lachende Boekhouder*.
- xxxv De ministers na Zalm heb ik te weinig gevolgd om een oordeel te kunnen geven.
- xxxvi Zie o.a. Boorsma en Koelman, 1986, Boorsma, De Vries en Goorkate, 1987, Boorsma, 1989a,e,f, Boorsma en Van Mierlo, 1992, Boorsma en Van Venrooy, 1995, de dissertatie van Van der Bij, 1993, die van Vink, 1997, die van Duizendstraat, 1999, de bundel van de Algemene Rekenkamer met daarin een bijdrage van Boorsma, 1991g, de bijdragen in De Groot en Van Oosteren, 1994, waaronder die van Boorsma, 1994c, de bundel geredigeerd door Blank, 2000.
- xxxvii Zelf een fusievoorstel onderzocht: Boorsma, Van Diepen, e.a. 1997
- xxxviii STC: schaalvergroting, taakverdeling, concentratie
- xxxix DBC = diagnose behandeling combinatie
- x1 Een soortgelijke discussie heeft zich afgespeeld in de pensioenwereld. Zo schrijft Van Pol (2010): "Er wordt in het algemeen *aangenomen* (cursivering door auteur dezes, PBB) dat kleine pensioenfondsen minder goed presteren dan hun 'grote broers. In de huidige kredietcrisis lijken echter juist de kleine en middelgrote pensioenfondsen minder slecht te hebben gepresteerd."
- x1i Jacobs en Zoutman onderbouwen hun stelling dat een hoger toptarief leidt tot lagere belastingopbrengsten. Zie Jacobs en Zoutman, 2010. Hun betoog is boeiend, maar o.a. gebaseerd op buitenlandse inkomenselasticiteiten. Indien zij gelijk hebben, is Financiën inventief genoeg om een belastingwijziging met positieve opbrengst te bedenken..
- x1ii Tijdens het schrijven werd de Miljoenennota 2011 gepresenteerd, met daarin een omhuigingspakket van 3 miljard euro. Een substantieel bedrag, maar de maatregelen moeten nog worden genomen en geïmplementeerd, in 2011 of later.
- x1iii "Voor degenen die deze fraaie term niet kennen de volgende toelichting. Toen czarina Catharina in een park wandelde, zag ze een fraaie bloem. Bang dat de bloem zou worden vertrapt, gaf ze opdracht om een schildwacht bij de bloem te plaatsen. Zij heeft de opdracht nooit ingetrokken, zodat jaren later velen zich afvroegen waarom midden in het park die eenzame wacht stond." (Boorsma, 1981, p.153)

- x1iv Eerder (Boorsma, 1991g) heb ik ook voorgesteld Binnenlandse Zaken op te heffen: de zorg voor de politie gaat al naar het nieuwe Ministerie voor Veiligheid, de zorg voor de financiën van de OPL kan naar Financiën, het beleid ter zake van Ambtenaren kan naar Sociale Zaken, de zorg voor burgemeestersbenoemingen kan naar Algemene zaken en herindelingen kon naar de provincies. Ook het ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport kon worden opgeheven: volksgezondheid en welzijn kunnen worden ondergebracht bij Sociale Zaken, en ten dele gedecentraliseerd, Sport kan worden gedecentraliseerd.
- x1v Zie ook Groot en Maassen van den Brink, 2010, voor een kritische bespreking van het deelrapport.
- x1vi Gevoed door de vorige discussie en eerdere kritiek (Boorsma, 1994e), overwoog ik de volgende suggestie: "*Schaf de bestaande functionele regio's af, behalve de politieregio en het waterschap. De Staat heeft verschillende van deze functionele regio's ingesteld in het kader van functionele decentralisatie, waardoor een lappendeken is ontstaan. Te denken valt aan de opheffing van vervoerregio's en veiligheidsregio's, en om de taken afgeslankt onder te brengen bij de provincies.*" Voor deze rede had ik te weinig tijd om dit idee voldoende te bestuderen.
- x1vii Het woord financieren wordt regelmatig gebruikt door de Staat en andere instanties, en daardoor ook in deze tekst. Bedoeld is bekostigen, betalen, dekken. In tegenstelling tot financieren als kapitaaltransactie.
- x1viii Overigens is de regering te zeer gefocust op de stijging van de kosten. Voor die stelling draag ik 3 argumenten aan. Ten eerste, de overheid betaalt in tegenstelling tot allerlei makkelijke beweringen, bijna niets voor de zorg. De zorg wordt bijna geheel betaald door de burgers, hetzij via premies naar draagkracht, hetzij door nominale premies, dan wel, in veel mindere mate, door eigen bijdragen en directe betalingen. Omdat de premies naar draagkracht worden geheven voor de verplichte ziektekostenverzekering, dan wel over de eerste schijf voor de LB/IB annex premies volksverzekeringen, worden die aangemerkt als collectieve lasten. Maar de meeste burgers stellen de zorg zeer op prijs als eerste levensbehoefte. Daarom is door mij eerder bepleit om de verplichte basisverzekering te verkleinen en de burgers meer rechtstreeks te laten betalen, in een vrijwillige verzekering of via bijdragen. Ten tweede, de totale kosten van de sector stijgen sterk door de vergrijzing. Dat betekent ook dat het probleem over ca 20 jaar minder sterk wordt, door het verdwijnen van de geboortegolf. Ten derde, er zijn veel wisselwerkingen tussen economische groei en gezondheid (Zie Boorsma, 1990d). Het gebruik van medische voorzieningen, bijv. in de vorm van een inentingscampagne tegen een

(dreigende) epidemie of ter genezing van zieken, beperkt het ziekteverzuim en is goed voor de economische groei (Boorsma, 1990d, 1991f).

x1ix Ik zou zeggen: Christen-Democraten, omdat ik teveel conservatisme heb gezien bij vakbonden en bij politieke partijen die zich zelf progressief noemen.

