

FINANCIEN ONTWASSEN

Een model voor de analyse van het toenemend aantal gemeentelijke taken

'ONGEMERKT AAN ZIJNE

Jan van den Noort - Rotterdam 1986 - webversie 2006

INHOUD

Inleiding	2
1 De ‘theorie van de Openbare Financiën’	3
Onderverdeling op basis van bekostiging	4
Onderverdeling op basis van voorzieningswijze	6
2 Adolph Wagner’s ‘Gesetz der wachsenden Ausdehnung der Staatsthätigkeiten’	7
Productiviteitsbegrip	7
Afbakening en onderverdeling economisch terrein	8
Gesetz der wachsenden Ausdehnung der Staatsthätigkeiten	11
3 De ‘Plateautheorie’ van Peacock en Wiseman	15
‘Plateautheorie’	15
Toetsing van ‘permanent influences’	17
Toetsing van ‘displacement-effect’	20
4 Een vergelijking	23
5 ‘Model voor de analyse van het toenemend aantal gemeentelijke taken’	27
De ‘wet van Wagner’ en de ‘traditioneel gemeentelijke taken’	27
De ‘Plateautheorie’ en de ‘Nieuwe Taken’	30
6 Literatuur	37
7 Noten	41

INLEIDING

Deze studie wil meer zijn dan een stadsgeschiedenis. Het fenomeen dat beschreven wordt, het alsmaar uitdijen van het gemeentelijke apparaat, is ook elders waarneembaar. Het laat zich door stedelijke noch landgrenzen beteugelen en kan mede daarom niet begrepen worden binnen een te eng stadshistorisch perspectief. Een wijder perspectief opent zich bij het vergelijken van het verschijnsel in Rotterdam met dat in andere steden. Die vergelijking is elders verantwoord. Een tweede mogelijkheid om het blikveld te verruimen, wordt geboden door de economische theorie, met name de 'theorie van de openbare financiën'. In dit hoofdstuk zullen de voor mijn onderzoek relevante onderdelen worden behandeld. Na een algemene inleiding zal ik dieper ingaan op de inzichten van A. Wagner en op die van A.T. Peacock en J. Wiseman. Aansluitend zal een 'model voor de analyse van het groeiend aantal gemeentelijke taken' worden geformuleerd. In de daarop volgende hoofdstukken zal het model worden getoetst aan de feitelijke ontwikkelingen in Rotterdam. Daar zal steeds worden teruggegrepen naar het theoretische kader van dit hoofdstuk.

Rotterdam, 31 maart 1986
Jan van den Noort

1. DE 'THEORIE VAN DE OPENBARE FINANCIËN'

De voorzieningen van de private sector (marktsector) worden met behulp van het prijsmechanisme over de marktpartijen verdeeld. Voor de collectieve sector is dit prijsmechanisme min of meer uitgeschakeld. In plaats daarvan fungeert de begroting als ordenend principe (budgetmechanisme). De theorie van de openbare financiën richt haar aandacht expliciet op de collectieve sector. C. Goedhart omschrijft die als 'het geheel van voorzieningssectoren waar de heffing als middel tot bekostiging wordt gehanteerd'.¹ Overheidsbedrijven die voor de markt produceren vallen dus in principe niet onder het begrip collectieve sector. Een uitzondering moet worden gemaakt voor verliesgevende overheidsbedrijven. Voor zover de overheid de verliezen van deze bedrijven voor haar rekening neemt, verschijnt een post op de begroting en moet de voorziening dus - zij het gedeeltelijk - bekostigd worden uit heffingen.²

Hoewel kostendekkende en winstgevende bedrijven geen beslag leggen op de begroting, komen zij toch terug in de theorie van de openbare financiën. Met name de vaststelling van tarieven voor overheidsbedrijven geeft aanleiding tot specifieke problemen waarvoor de theorie een oplossing probeert te vinden. Al met al nemen de overheidsbedrijven - een belangrijk onderdeel van mijn onderzoek - een wat marginale positie in binnen de theorie.

De theorie richt zich voornamelijk op de actuele problematiek en is daardoor niet zonder meer toepasbaar op negentiende-eeuwse situaties. Ook levert zij inzichten, die in de vorige eeuw geen gemeengoed waren en dus ook niet ten grondslag konden liggen aan de gevoerde politiek. Dit laatste geldt bij voorbeeld voor de 'welvaartstheorie'. Deze poogt de optimale voorwaarden te formuleren waaronder de welvaart kan worden gemaximaliseerd. Het instrument dat daarbij wordt gehanteerd, het 'maximum-theorema' van Pareto, werd rond de eeuwwisseling opgesteld en bleef dus buiten het bereik van de negentiende-eeuwse beleidsmakers.³

De theorie van de openbare financiën poogt normen te formuleren voor het economiseren van de collectieve sector. Daartoe is analyse vereist van de economische processen, die zich in en buiten die sector afspelen. Voor mijn onderzoek ben ik met name geïnteresseerd in het analytisch instrumentarium van de theorie. Bij een theorie als deze, met sterke politieke implicaties,

dient de grens tussen analytische en normatieve theorie met extra zorg te worden getrokken. De boven aangehaalde 'welvaartstheorie' streeft welvaartsmaximalisering na en geeft daarvoor een aantal richtlijnen. Mijn vraag is echter niet: 'Wat moest de gemeente Rotterdam doen om de stedelijke welvaart te vergroten?', maar: 'Wat heeft de gemeente Rotterdam gedaan en hoe is die uitbreiding van de gemeentelijke taken te verklaren?' Het valt dan nog te bezien of de negentiende-eeuwse overheden welvaartsmaximalisering als centrale doelstelling hanteerden. Door haar normatieve karakter is de 'welvaartstheorie' voor mijn doel minder bruikbaar.

Met het bovenstaande is rekening gehouden bij het afgrenzen van het voor dit onderzoek relevante deel van de theorie. Met name de theorieën van Wagner en Peacock en Wiseman zullen worden onderzocht. Alvorens hiertoe over te gaan volgt hieronder een onderverdeling van het terrein

Onderverdeling op basis van bekostiging

I. *Echte collectieve goederen*. Een voorbeeld van zo'n echt collectief goed is onze zeevering. De beschermende werking ervan blijft niet beperkt tot degenen die bijdragen in de kosten. De noodzaak om die bijdrage te leveren ontbreekt, waardoor de bekostiging alleen door verplichte bijdragen kan worden gerealiseerd. Echte collectieve goederen zijn die goederen, die slechts bekostigd kunnen worden door de overheid.⁴ Het prijsmechanisme kan hier zijn ordenende werk niet doen, omdat niemand kan worden uitgesloten van het voordeel. Er is sprake van onvoldoende exclusiviteit.⁵

II. *Quasi-collectieve goederen*⁶ zijn alle andere goederen, die geheel of gedeeltelijk door de overheid worden bekostigd. Hoewel de mogelijkheid tot uitsluiting aanwezig is heeft de overheid op grond van beleidsoverwegingen besloten tot collectieve bekostiging. De 'welvaartstheorie' komt tot de volgende limitatieve opsomming van economisch acceptabele beleidsoverwegingen:

A. *Externe-effectenmotief*. Bij een aantal goederen bestaat onvoldoende mogelijkheid om niet-betalers uit te sluiten van de voordelen van het goed. Voorzover de mogelijkheid volledig ontbreekt (echte collectieve goederen) is er sprake van 100 % externe effecten. Door gedeeltelijk externe effecten kan het marktmechanisme niet optimaal werken en kan de overheid besluiten tot collectieve bekostiging.

B. *Kostenmotief*. Het prijsmechanisme brengt in een aantal gevallen dermate hoge kosten met zich, dat uit overwegingen van doelmatigheid besloten wordt het dan goedkopere budgetmechanisme te hanteren.

C. *Paternalistisch of merit-good-motief*. Hieronder vallen de correcties, die de overheid meent te moeten aanbrengen in de individuele voorkeuren van de economische subjecten.

D. *Dalende-gemiddelde-kostenmotief*. Grote ondeelbare eenheden productiecapaciteit - zoals de infrastructuur - leveren specifieke economische problemen op. 1. Monopolievorming dwingt de overheid tot maatregelen om prijsopdrijven te voorkomen. 2. Onderbezetting. Bij uitbreiding van de productie bestaat de mogelijkheid, dat nieuwe (omvangrijke) productiecapaciteit niet onmiddellijk volledig bezet raakt. De onderbezetting kan tot langdurige verliezen leiden, hetgeen een optimale voorziening belemmert. Naarmate de capaciteit beter bezet raakt, dalen de kosten per eenheid produkt. Er is sprake van een dalende-gemiddelde-kostencurve. Bij overbezetting nemen de gemiddelde kosten weer toe in verband met de congestie, die dan optreedt. De marginale-kostencurve ligt aanvankelijk onder de (dalende) gemiddelde kosten, maar later, als overbezetting optreedt zal de curve boven de (stijgende) gemiddelde kosten liggen. Het welvaartstheoretische uitgangspunt 'nutsmaximalisering' schrijft een prijs voor, die gelijk is aan de marginale kosten. Bij onderbezetting, hetgeen het geval is bij dalende gemiddelde kosten, worden de gemiddelde kosten dus niet terugverdiend en is er sprake van verlies. Als de overheid ingrijpt in de monopolievorming door het stichten van een overheidsbedrijf en de doelstelling 'nutsmaximalisering' hanteert, zal het budget met het verlies van dit bedrijf worden belast.⁷

III. *Individuele goederen* zijn al die goederen, die bekostigd worden met individuele bijdragen (prijzen). Zij behoren uiteraard niet tot de collectieve maar tot de private sector. Over de precieze begrenzing van de groepen echte collectieve, quasi-collectieve en individuele goederen bestaat veel verschil van mening.

Onderverdeling op basis van voorzieningswijze⁸

Naast de indeling, die uitgaat van de bekostiging van de goederen, kan ook een indeling naar organisatievorm worden gemaakt. Met name de indeling van Oort is hier van belang. Oort onderscheidt twee extremen. Enerzijds de zuiver collectieve voorziening, waarbij de bedrijfsvoering niet is afgestemd op de koopkrachtige vraag en de besluitvorming volledig plaats heeft in het kader van de begroting. Ieder winststreven ontbreekt. Anderzijds de zuiver private bedrijfsvoering, die als essentieel kenmerk het winststreven heeft en volledig buitenden de directe overheidsinvloed staat. Tussen deze extremen bevindt zich de quasi-private bedrijfsvoering, die zich weliswaar baseert op een zo goed mogelijke bevrediging van de koopkrachtige vraag, maar geen winstmaximalisering nastreeft. Oort rangschikt de gas-, water- en elektriciteitsbedrijven onder deze categorie. De indeling laat ruimte voor allerlei mengvormen.

De economische theorie, in het bijzonder de ‘leer der openbare financiën’, kent een groot aantal verklaringen voor de groei van de overheidsuitgaven. Met name de stellingen van A. Wagner en die van A.T. Peacock en J. Wiseman bleken een produktieve basis voor wetenschappelijke discussie, niet in het minst doordat de formulering van beide theoretische bijdragen tamelijk globaal is en daardoor veel ruimte laat aan tal van alternatieve interpretaties.

De hierna te bespreken discussie nam een aanvang in 1875 toen Wagner’s ‘Gesetz der wachsenden Ausdehnung der Staatsthätigkeiten’ het licht zag. Het denken over de groei van overheidsuitgaven kreeg een nieuwe impuls door het verschijnen van ‘The growth of public expenditure in the United Kingdom’ van Peacock en Wiseman (1961).

Waar Wagner een tamelijk gelijkmatige groei van de overheidsuitgaven voorspelde, constateerden Peacock en Wiseman aan de hand van Engels materiaal dat er sprake was van een schoksgewijs verloop van de uitgaven. In tegenstelling tot Wagner, die de groei veroorzaakt zag door factoren aan de vraagzijde, hechtten beide auteurs meer waarde aan variabelen van aanbodzijde. Beide theorieën werden op uiteenlopende wijze geconfronteerd met empirisch materiaal en herhaallijk zowel bevestigd als weerlegd. Een algemeen aanvaarde synthese tussen Wagner’s these en Peacock en Wiseman’s antithese heeft zich nog niet gevormd.

2. ADOLPH WAGNER’S ‘GESETZ DER WACHSENDEN AUSDEHNUNG DER STAATSTHÄTIGKEITEN’

De Duitse econoom en politicus Adolph Wagner (1835-1917) verwierf op het einde van de negentiende eeuw faam in de economische wetenschap. Zijn naam is verbonden aan allerlei theorieën en wetten. Voor mijn doel is zijn ‘Gesetz der wachsenden Ausdehnung der Staatsthätigkeiten’ als analytisch instrument bruikbaar. Vooropgesteld dient te worden, dat dit analytisch instrument de sluitsteen is van een sterk normatief bouwwerk. Wagner zet uiteen waarom de staat een belangrijke rol moet spelen in de economie, om vervolgens in zijn wet te voorspellen, dat dit ook werkelijk gebeurt.⁹ In het navolgende schets ik achtereenvolgens Wagner’s produktiviteitsbegrip, zijn afbakening en onderverdeling van het economische terrein en zijn ‘Gesetz der wachsenden Ausdehnung der Staatsthätigkeiten’. Vervolgens zal ik laten zien hoe deze wet, die door haar vaagheid die naam nauwelijks verdient, een eigen leven ging leiden en door de gebruikers steeds weer anders werd ingevuld.

Produktiviteitsbegrip

De uitspraak ‘Der Socialismus verlangt zuviel, der Individualismus zu wenig...’¹⁰ is een aardige illustratie van de positie die Wagner innam tegenover socialisme en liberalisme. Zijn staatsocialisme laveerde tussen beide politieke hoofdstromen.¹¹ Hij deelde weliswaar de liberale waardering voor het particuliere ondernemerschap, maar die waardering ging niet zover, dat hij ‘Orgien der Erwerbsucht’ de vrije hand wilde laten: ‘...vrije concurrentie is een produkt van de jongste geschiedenis. Het valt volstrekt niet in te zien, waarom de huidige vorm de einduitkomst van de historische ontwikkeling moet zijn.’¹²

Wagner voorzag een toekomst waarin het systeem van vrije concurrentie gecorrigeerd en aangevuld zou worden door een actieve staat.¹³ Op deze wijze zou in het ‘zu wenig’ kunnen worden voorzien. De verlangens van het socialisme gingen Wagner veel te ver: ‘Er sieht das “wirtschaftlich menschliche Wesen” als etwas zu leicht variables und zu grosser Veränderungen fähiges an.’ In zijn overdreven kritiek op het liberalisme toonde het socialisme zijn zwakte.¹⁴

Vanuit deze positie formuleerde Wagner zijn staatsocialistische economische theorieën. Op twee punten betekende zijn theorie een breuk met de gangbare klassiek economische opvattingen. Zowel aan het produktiviteitsbegrip als aan de motieven voor economisch handelen gaf hij een geheel andere inhoud.

In Wagner'stheorieën wordt de staat opgevat als een produktiehuishouding.¹⁵ Evenals dat in de particuliere bedrijfshuishoudingen het geval is worden produktiefactoren aangewend voor de vervaardiging van produkten. Zo bezien vormen de overheidsuitgaven de input van het produktieproces, terwijl de output wordt gevormd door een veelheid van goederen en diensten die door de overheid wordt geleverd.

Waar Wagner in de staatsuitgaven een produktief aanwenden van produktiefactoren zag, hanteerden de klassieke economen een enger produktiviteitsbegrip. In hun ogen was de overheid een consumptiehuishouding. Zij beschouwden de overheidsuitgaven voornamelijk vanuit het oogpunt, dat dergelijke bestedingen middelen onttrekken aan de produktieve besteding door particuliere bedrijfshuishoudingen.¹⁶

Het spreekt voor zich, dat de klassieke visie minder ruimte liet voor de sterk uitdijende overheidsuitgaven dan de Wagneriaanse. Klassieke economen als Smith en Stuart-Mill beperkten de rol van de overheid tot een aantal welomschreven taken.¹⁷ Wagner daarentegen definieerde de staatstaak zo ruim, dat vrijwel alle activiteiten ertoe konden worden gerekend. In Wagner's woorden: De moderne staat moet steeds minder alleen 'rechtsstaat', steeds meer 'welvaartsstaat' worden.¹⁸ De eerste uitgebreide theorie over de toelaatbaarheid van overheidskrediet - noodzakelijk om die welvaartsstaat mogelijk te maken - is van zijn hand.¹⁹

Afbakening en onderverdeling economisch terrein

Een ander belangrijk verschil tussen Wagner en de klassieken is gelegen in de psychologische basis van hun economische theorieën. Waar de klassieken een motief, het eigenbelang, als grondslag voor economisch handelen zagen nam Wagner een bredere basis. Hij onderscheidde drie organisatieprincipes:²⁰

1. Het 'privatwirtschaftliche Princip', dat verwantschap vertoont met het door de klassieke economen gepostuleerde 'eigenbelang'. Het berust op het behalen van eigen economisch voordeel. Concurrentie is hier het regulerende principe. Bekostiging heeft plaats met behulp van de prijs, die tot stand komt op de markt van vraag en aanbod.

2. Het 'gemeinwirtschaftliche Princip', met name het 'zwangsgemeinwirtschaftliche Princip', dat zich niet op individuele maar op maatschappelijke doelstellingen baseert. Bekostiging van de gestelde doelen heeft plaats op grond van een besluit van een autoriteit. Deze stelt de hoogte en de wijze van verdeling vast. Wagner benadrukt het belang van met name het 'zwangsgemeinwirtschaftliche Princip', dat nog een stap verder gaat en dwang hanteert als regulerend principe.

3. Het 'caritatieve Princip'. Zowel het streven naar eigen economisch voordeel als de autoritaire vaststelling en verdeling van de kosten ontbreekt hier. De 'Trieb des inneren Gebots zum sittlichen Handeln' ligt ten grondslag aan dit principe.

Volgens deze principes wordt in de individuele en gemeenschappelijke behoeften voorzien. In wisselende verhoudingen zijn ze alle drie, zowel op het terrein van de individuele als dat van de gemeenschappelijke behoeften werkzaam. 'Privatwirtschaften' zijn dus niet enkel en alleen werkzaam volgens het 'privatwirtschaftliche Princip', noch beperken zij zich tot de bevrediging van individuele behoeften. 'Gemeinwirtschaften' bewegen zich eveneens op andere terreinen en volgens andere principes, dan hun naam doet vermoeden.

Over 'Caritativwirtschaften' liet Wagner zich minder duidelijk uit, maar het ligt in de lijn van zijn betoog, dat ook deze een bredere oriëntatie bezitten. De drie genoemde principes delen het terrein op een heel andere wijze in dan de in de eerste paragraaf genoemde indeling op basis van bekostiging en die op basis van voorzieningswijze.

Bij Wagner staan de motieven voor economisch handelen centraal. Ieder van de drie door hem genoemde principes heeft voor- en nadelen, die ze meer of minder geschikt maken voor het gestelde doel. Wagner gaf daarvan een aantal voorbeelden, maar bleef met opzet tamelijk vaag over de uiteindelijke te maken keuze. Hij meende, 'dass es keine absolut richtige,

“natürliche”, ein für allemal gleich bleibende Combination zwischen ihnen giebt und geben kann...²¹ Door de staatstaak zo vaag te begrenzen was Wagner's theorie in feite een pleidooi voor uitbreiding van die staatstaak. Het klassiek economische slot was van de deur en de mogelijkheden voor de groei van de staat lagen open.

Door de overheid tot produktiehuishouding te bestempelen en de psychologische basis van de economische theorie te verbreden nam Wagner een aanzienlijk flexibeler houding aan tegenover de mogelijke uitbreiding van de taken van de overheid. Hoe gaat Wagner verder te werk?

Wagner onderscheidde verschillende ‘Gemeinwirtschaften’. Te weten:

1. De ‘freie Gemeinwirtschaften’,²² waartoe men vrijwillig toetreedt. Deze namen in Wagner's opvattingen eigenlijk een tussenpositie in tussen de hierna te bespreken ‘Zwangsgemeinwirtschaften en de ‘Privatwirtschaften’.

2. De ‘Zwangsgemeinwirtschaften’.²³ Deze berusten op de macht van een autoriteit om in te grijpen in het economisch proces. Zij zijn volgens Wagner de belangrijkste, tevens meest wezenlijke van de Gemeinwirtschaften. Tot deze Zwangsgemeinwirtschaften rekende Wagner: a. de staat, b. de gemeenten, c. andere algemene ‘Zwangverbände’ zoals provincies, graafschappen, kantons en dergelijke (Selbstverwaltungskörper) en d. ‘Zwangverbände’ voor bepaalde gemeenschappelijke behoeften, zoals in het verleden de kerken en de gilden of nu de verzekeringskassen, pensioenverzekeringen en dergelijke.

De staat speelt de voornaamste rol in zijn theorie. De staat moet volgens Wagner al die taken op zich nemen, die niet door ‘Privatwirtschaften’, ‘freie’ of andere ‘Zwangsgemeinwirtschaften’ uitgevoerd kunnen worden, dan wel waarvan het resultaat minder goed of duurder zou uitvallen. Daardoor zijn pogingen om de omvang van de staatstaak voor eens en altijd vast te stellen tot mislukken gedoemd, aldus Wagner.

De praktijk zal moeten leren of een verdere uitbreiding van de staatstaak toelaatbaar is. Spaarzaamheid mag echter geen aanleiding zijn om bepaalde uitgaven door de staat achterwege te laten. Evenmin is het juist, aldus Wagner, om de staatstaak uit principe’, zoals het communisme wil, uit te breiden.²⁴

Gesetz der wachsenden Ausdehnung der Staatsthätigkeiten

Op bovenstaande theoretische grondslag formuleerde Wagner zijn ‘Gesetz der wachsenden Ausdehnung der Staatsthätigkeiten’.²⁵ Uit de vergelijking van verschillende landen bleek, volgens Wagner, dat er bij ‘fortschreitende Culturvölkern’ in de regel een ‘Ausdehnung der Staatsthätigkeiten und der gesammten öffentlichen ... Thätigkeiten’ plaats had. De Staat en de andere openbare lichamen namen steeds meer werkzaamheden op zich en voerden ze ‘immer reichlicher und vollkommener’ uit. Het bewijs daarvoor zag Wagner in de stijging van de financiële behoeften van staat en gemeenten. De staat en de andere ‘Zwangsgemeinwirtschaften’ namen een steeds groter deel van de gemeenschappelijke behoeften voor hun rekening.²⁶

Wagner onderscheidde twee terreinen waarop de groei naar voren kwam:

1. ‘Rechts- und Machtszweck’²⁷

Dit eerste terrein betreft de rechtsorde. Het ligt in het wezen van de Staat, dat deze de rechtsorde waarborgt en dus dat alle werkzaamheden op dit gebied, die de Staat vroeger steeds deelde met de ‘Privatwirtschaften’ en de andere ‘Gemeinwirtschaften’, ‘...principiell und immer consequenter auch thatsächlich, ausschliesslich dem Staate vorbehalten werden...’

De Staat neemt niet alleen taken over, de taken ten aanzien van de rechtsorde nemen ook in omvang toe. Wagner bestreed de opvatting, dat een maatschappij op een hogere trede van de beschaving minder staatsactiviteit behoeft om de rechtsorde te handhaven. Verstoringen van de rechtsorde kwamen, volgens hem, schijnbaar minder vaak voor, maar in feite was er slechts sprake van een vormverandering: ‘weniger gewaltthätige, aber mehr feine, listige, tückische geheime Verbrechen’.

Bovendien valt niet te ontkennen, dat voor zover het aantal verstoringen van de rechtsorde is afgenomen, dit het gevolg is van de preventieve acties van de staat, aldus Wagner. Arbeidsdeling en vrije concurrentie veroorzaakten steeds complexere verhoudingen, waarvoor de staat de juridische basis legde, tevens verstoringen van die gecreëerde orde moest voorkomen. De toename van de bevolking en bevolkingsdichtheid en de daarmee samenhangende toename van wrijvingen (‘Reibung’) maakten eveneens een groter beroep op de Staat noodzakelijk.

De extensieve en intensieve toename van de werkzaamheden van de staat op het gebied van 'Rechts- und Machtszweck' werden door Wagner op bovenstaande wijze verklaard. Hij achtte die toename niet alleen begrijpelijk, maar ook noodzakelijk.

2. 'Cultur- und Wohlfahrtszweck',²⁸

Het streven op het terrein van 'Cultur- und Wohlfahrtszweck' was volgens Wagner gericht op het 'verheffen' van een steeds groter deel van de bevolking 'zum Mitgenuss' an den Cultur- und Wohlfahrtsgütern'. Ook hangt de tendens tot groei van de overheidstaak samen met de behoefte aan 'höheren, vollkommeneren, feineren Leistungen'. De taken van de staat op dit terrein behoren niet zoals bij 'Rechts- und Machtszweck' tot het 'wezen' van de staat. De verschaffing van cultuur- en welvaartsgoederen geschiedt zowel volgens het 'privatwirtschaftliche', het 'gemeinwirtschaftliche' als het 'caritatieve Princip' en het is de taak van de Staat de juiste combinatie te zoeken. De overheid weegt af welke taken zij wel en welke niet op zich neemt, tot welke zij alleen, beter of even goed in staat is als andere huishoudens en welke voor- en nadelen verbonden zijn aan de produktie door particuliere bedrijven.

Verandering van de produktietechniek, bijvoorbeeld de invoering van de stoommachine, brengt de produktie van goederen binnen het bereik van de overheid. Anderzijds maakt de verandering van de produktietechniek produktie in de particuliere sector economisch-technisch minder aantrekkelijk en sociaal-politiek ongunstiger, aldus Wagner. De vraag onder welk systeem de voorziening dient te geschieden is de ene keer een vraag naar doelmatigheid, de andere keer een principevraag. Controle door de volksvertegenwoordiging van de keuzes die de overheid maakt, vond Wagner daarom een vereiste. Vaker dan bij 'Rechts- und Machtszweck' het geval is deelt de staat hier de taken met de gemeenten, provincies en andere overheidsorganen.

Ook in deze opsomming van oorzaken en motieven wisselen analyse en norm elkaar af. Wagner's pleidooi voor de uitbreiding van de staatstaak speelt een té grote rol in diens 'wet' om deze ongewijzigd over te kunnen nemen. Bovendien formuleert Wagner zijn inzichten te weinig precies en consequent om als hypothese gebruikt te worden.²⁹

De auteurs, die Wagner's ideeën toepasten, hebben deze op uiteenlopende wijze geïnterpreteerd en bewerkt. Ved. P. Ghandi inventariseerde vijf verschillende versies van Wagner's wet en stelde, dat een deel van de elkaar tegensprekende uitkomsten hieruit is te verklaren. Naast pogingen om Wagner's wet te confronteren met jaarreeksen voor een afzonderlijk land, is zij ook regelmatig toegepast bij de vergelijking van actuele cijfers van verschillende landen. Ook dit had tot gevolg, dat de houdbaarheid van de wet nogal verschillend wordt beoordeeld.³⁰

Een veel geciteerde versie is afkomstig van Herbert Timm (1961).³¹ Timm achtte Wagner's uitspraken alleen van toepassing op de negentiende en de eerste helft van de twintigste eeuw. Timm bevond zich in de comfortabele positie over meer informatie te beschikken dan Wagner. Hij kon terugblikken over een periode die voor Wagner deels in het verschieft lag. Hij operationaliseerde Wagner's vage uitspraken door 'fortschreitende Culturvölkern' te vertalen in 'groei van het nationaal inkomen'. Timm meende, dat Wagner een relatief sterkere groei van de overheidsuitgaven voor ogen had en koos daarom als centraal concept het aandeel van de overheidsuitgaven in het groeiende nationaal inkomen.³² De auteur stelde, dat dit aandeel in de loop van de afgelopen eeuw toenam en toonde dit voor een aantal landen aan met behulp van een summier hoeveelheid statistisch materiaal. In zijn artikel noemde hij slechts het aandeel in het begin en aan het einde van een vaak veertig-jarige periode en ging zo voorbij aan een mogelijke fasering in de tijd.³³

Timm hanteerde de groeiende economische activiteit, de expansie van de bevolking en de groei van het inkomen als onafhankelijke variabelen. Hij achtte deze wezenlijk verbonden met het industrialiseringsproces en met de toename van de rationaliteit.

3. DE 'PLATEAUTHEORIE' VAN PEACOCK EN WISEMAN

Voorspellen is een hachelijke onderneming, die vaak tot mislukken is gedoemd. Wagner's voorspelling van het verloop van de overheidsuitgaven had na bijna een eeuw nog voldoende zeggingskracht om door Peacock en Wiseman te worden gebruikt in hun studie naar de veranderingen in het niveau van de overheidsuitgaven in het Verenigd Koninkrijk.³⁴ Zij vulden Wagner's these aan met eigen inzichten tot wat bekendheid kreeg als de 'plateautheorie'. Het onderzoek van Peacock en Wiseman heeft het inzicht in de groei van de overheidsuitgaven vergroot, maar leidde niet tot een sluitende theorie. De naam 'plateautheorie' - overigens niet door de auteurs bedacht - wekt die suggestie wel. Evenals de 'wet' van Wagner geeft deze 'theorie' slechts een aantal globale inzichten.

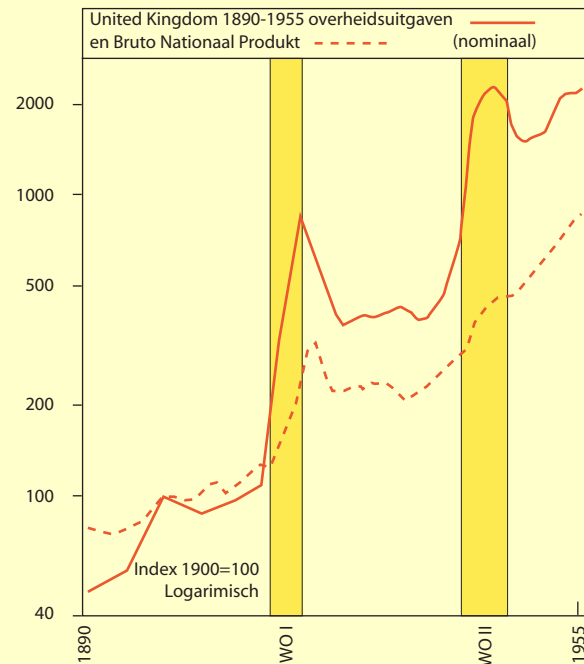
'Plateautheorie'

De auteurs operationaliseerden Wagner's concept 'fortschreitende Culturvölkern' door hiervoor het bruto nationaal produkt te nemen. In tegenstelling tot Wagner beschikten zij wel over bruikbaar statistisch materiaal over de door hen onderzochte periode (1890-1955).

De toetsing van Wagner's these bevestigde deze op een aantal punten. Globaal was er inderdaad sprake van een sterke groei van de overheidsuitgaven en ook de door Wagner gesuggereerde relatief snellere groei van de overheidsuitgaven ten opzichte van het nationaal produkt bleek correct.

Het verloop van de groei was echter veel minder gelijkmatig dan Wagner had voorzien. Tijdens de Boerenoorlog (1889-1902), de beide wereldoorlogen en de Koreaoorlog (1951-1952) lagen de overheidsuitgaven veel hoger dan in de daaraan grenzende vreedstijd.

Op grond van deze gegevens vulden Peacock en Wiseman de Wagner-thesen aan. Naast de gevolgen van de Wagneriaanse 'permanent influences'³⁵ (een term van beide auteurs) onderscheidden Peacock en Wiseman een door min of meer incidentele 'social disturbances' veroorzaakt permanent effect: het 'displacement-effect'.³⁶ Van de 'permanent influences' achtten zij vooral het bevolkingsaantal, de hoogte van de prijzen en de werkgelegenheid van belang, niet in het minst omdat deze zich voor statistische analyse leenden.



Bron: A.T. Peacock en J. Wiseman, *The growth of public expenditure in the United Kingdom* (Princeton 1961), 44.

Het 'displacement-effect' signaleerden zij in samenhang met oorlog en het waren de overheidsuitgaven verbonden met het oorlogsbedrijf, die hun belangstelling opwekten.

De gedachte achter bovenstaande tweedeling formuleerden Peacock en Wiseman als volgt: 'When societies are not being subjected to unusually violent pressures or disturbances, people's ideas about the 'tolerable' burden of government taxation tend to be fairly stable.' De overheidsuitgaven kunnen daardoor slechts met een 'steady and relatively unspectacular rate' toenemen.³⁷ Peacock en Wiseman spraken van een plateau van overheidsuitgaven. Door oorlog en andere social disturbances wijzigen de opvattingen over wat 'tolerable' is en kunnen de inkomsten van de overheid sterk toenemen.

Na beëindiging van de oorlog dalen de overheidsuitgaven niet meer tot het oorspronkelijke vooroorlogse niveau. Een deel van de grotere inkomsten wordt dan aangewend om de nasleep van de oorlog (oorlogsschade, oorlogspensioenen) te bekostigen. Een deel wordt benut om nieuwe activiteiten, die voor de oorlog financieel onmogelijk waren, te starten. Het 'displacement effect' beperkt zich dus niet tot de oorlogsperiode, maar wijzigt het niveau van de overheidsuitgaven definitief. Dit ligt na de oorlog weliswaar niet op het hoge niveau van de oorlogsperiode, maar aanzienlijk hoger dan in de periode die daaraan vooraf gaat.

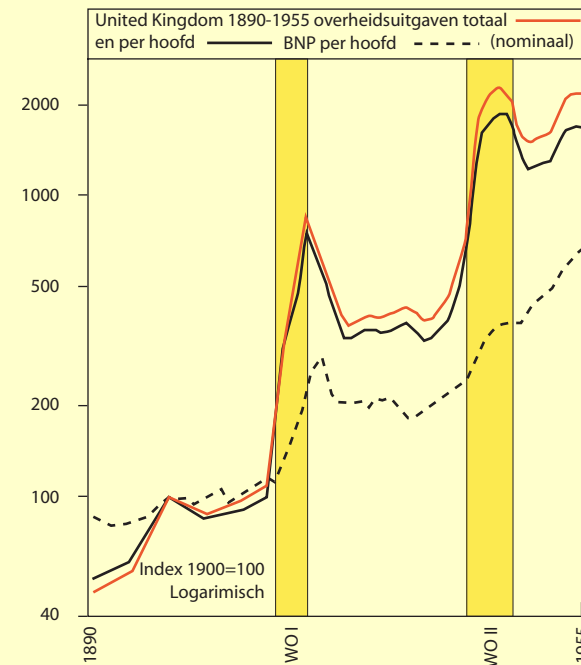
Peacock en Wiseman benaderden het probleem van de stijgende overheidsuitgaven voor een belangrijk deel van de aanbodzijde, terwijl de Wagneriaanse 'permanent influences' voornamelijk factoren van de vraagzijde belichten. Door de combinatie van 'permanent influences' en 'displacement-effect' beschikten ze over een veel flexibeler instrument dan de 'wet van Wagner' gaf. Het lange termijn-effect werd op deze wijze bovendien aangevuld met een perspectief op kortere termijn. Het analytische instrumentarium bood op die manier meer ruimte om de invloed van de politieke besluitvorming vast te stellen.

Toetsing van 'permanent influences'

De toetsing van de 'permanent influences' had de volgende resultaten:

A. Bevolking³⁸

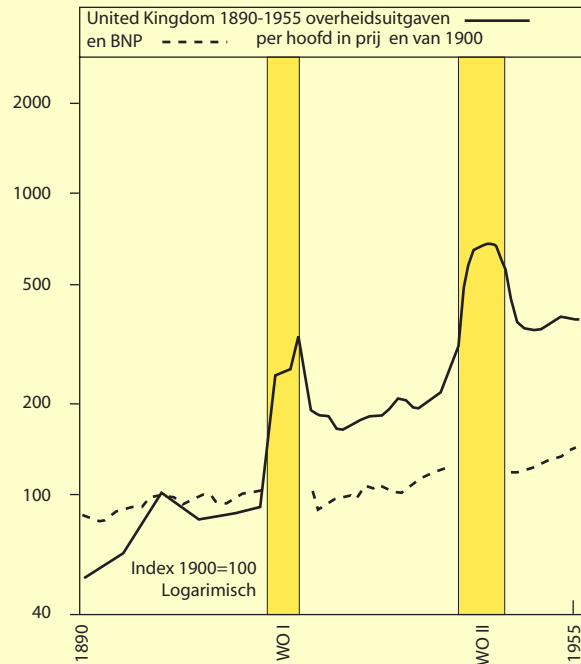
Door de overheidsuitgaven per hoofd van de bevolking te berekenen werd de invloed van de bevolkingsomvang gedeeltelijk geneutraliseerd. Aan de veranderingen in de bevolkingsamenstelling werd hier voorbijgegaan. De door Peacock en Wiseman uitgevoerde berekening bleek nauwelijks consequenties te hebben voor de vorm van de curve van de overheidsuitgaven. De pieken en dalen bevonden zich op dezelfde plaats en de niveauschommelingen waren opmerkelijk identiek.



Bron: A.T. Peacock en J. Wiseman, *The growth of public expenditure in the United Kingdom* (Princeton 1961), 45.

B. Prijzen³⁹

Peacock en Wiseman corrigeerden de overheidsuitgaven met behulp van prijsindexcijfers en verkregen zo het beeld, dat in de grafiek is weergegeven. Door de correctie kreeg de curve een minder stijl verloop. De groei bleef overigens aanzienlijk. De pieken en dalen zijn nauwelijks minder geprononceerd.



Bron: A.T. Peacock en J. Wiseman, *The growth of public expenditure in the United Kingdom* (Princeton 1961), 49 en 76.

C. Werkgelegenheid⁴⁰

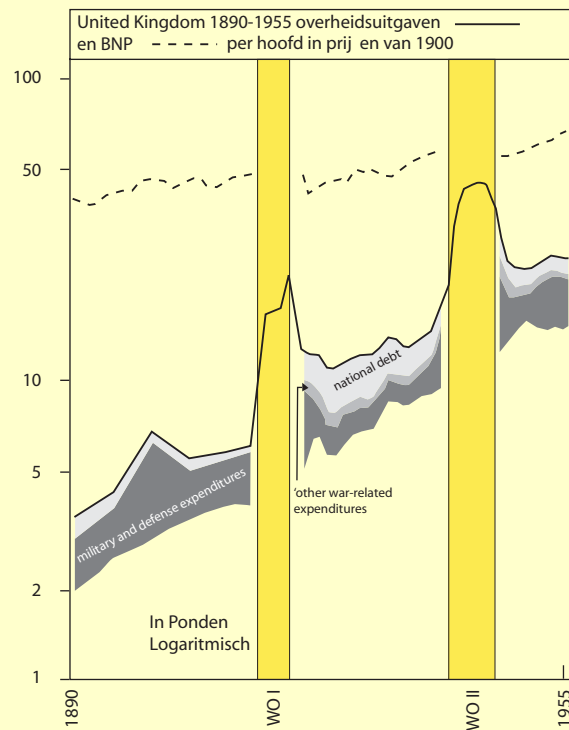
Werkeloosheid bleek, volgens de berekeningen van Peacock en Wiseman, te leiden tot een tijdelijke toename van de overheidsuitgaven, maar een permanente wijziging bleef uit. De laagste werkloosheidscijfers vielen samen met de pieken in de overheidsuitgaven. In hun behandeling van de invloed van de werkgelegenheid gingen de auteurs voorbij aan het onderscheid werkloosheid - werkgelegenheid.

Van de drie door de auteurs onderzochte 'permanent influences' neemt alleen de prijsverandering een belangrijke positie in. Werkeloosheid en bevolkingsverloop speelden slechts een marginale rol. De drie 'permanent influences' hebben nauwelijks invloed op het patroon van pieken en steeds hogere plateaus in de overheidsuitgaven. De verklaring hiervoor moet dus elders worden gezocht.

Toetsing van 'displacement-effect'

De auteurs zochten de verklaring van dit effect in de invloed van

A. oorlogsuitgaven⁴¹ Hieronder verstonden zij zowel de oorlogsuitgaven tijdens de oorlog als de daaraan voorafgaande oorlogsinvesteringen en uitgaven ten behoeve van het leger. Ook de afbetaling van de oorlogsschuld, het herstel van de oorlogsschade en de uitkering van oorlogspensioenen werden hieronder begrepen. Door het ontbreken van gegevens over de oorlogsjaren werd de statistische analyse zeer bemoeilijkt. Peacock en Wiseman pareerden deze moeilijkheid door de periode direct voor en direct na de oorlog met elkaar te vergelijken. Zij constateerden, dat na aftrek van de lasten verbonden



Bron: A.T. Peacock en J. Wiseman, *The growth of public expenditure in the United Kingdom* (Princeton 1961), 49 en 76.

met de oorlogsschuld nog steeds sprake was van een 'displacement-effect' in het verloop van de overheidsuitgaven. Ook na eliminatie van andere aan de oorlog gerelateerde uitgaven bleef het 'displacement-effect' aanwezig.

De defensieuitgaven in vreedstijd hadden een duidelijke invloed op het verloop van de curve. Werden deze van de overheidsuitgaven afgetrokken, dan reesterde een weinig fluctuerende curve. Echter ook na deze correctie bleef de curve stijgen. Het karakteristieke verloop van de overheidsuitgaven bleek niet volledig te verklaren door het 'displacement-effect' ten gevolge van oorlogsuitgaven.⁴²

B. 'Inspection-effect' De auteurs wezen vervolgens op een minder direct gevolg van de oorlog. Naast de rechtstreeks met de oorlog verbonden uitgaven waren er een aantal posten, die vóór de oorlog niet voor financiering in aanmerking kwamen, maar na de oorlog het gat van de wegvallende oorlogsuitgaven konden vullen. De bereidheid om hogere belastingen te betalen werd door de oorlog vergroot. De afloop van de oorlog leidde niet tot een evenredige verlaging van die bereidheid, noch van de belastingplicht.

Peacock en Wiseman noemden dit aspect van het 'displacement-effect' het 'inspection-effect'. De groei van de uitgaven voor 'social services' zou op deze wijze verklaard kunnen worden. De auteurs gaven het voorbeeld van de 'National Health Service', ontstaan als reactie van de overheid op de noodtoestand na de bombardementen op Londen in de Tweede Wereldoorlog.

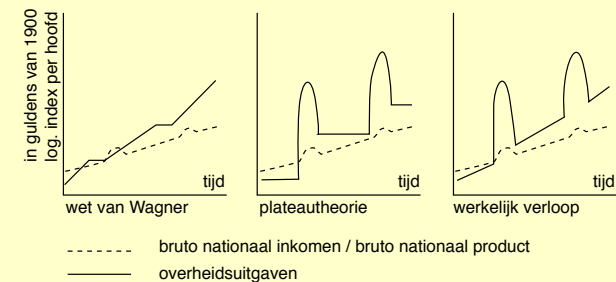
Met dit voorbeeld bleven Peacock en Wiseman op veilig terrein, immers de link met de oorlog was hier duidelijk aan te geven. De auteurs erkenden, dat voor vele andere overheidsuitgaven die link niet zo eenvoudig te leggen was. Zij namen genoegen met een beperktere conclusie en werkten het concept 'inspection-effect' niet verder uit. De theorie mist daardoor een essentiële component en blijft onvolledig.

De Plateautheorie en het onderzoek dat Peacock en Wiseman voor het Verenigd Koninkrijk uitvoerden, stond model voor andere landen en andere perioden. Een Nederlandse variant is uitgewerkt door Th.A. Stevers. Evenals de Wagner-these vond de plateautheorie zowel verdedigers als bestrijders, hetgeen verklaarbaar is uit de verschillen in onderwerpkeuze en, niet in het minst, in de invulling van het uitermate globale model.⁴³

4. EEN VERGELIJKING

Hoe is nu het voorafgaande te gebruiken voor mijn onderzoek van Rotterdams gemeentelijke bedrijvigheid en welke bijdrage kan dit onderzoek leveren aan de theorievorming met betrekking tot de groei van de overheidsuitgaven? De besproken theorieën zullen in het hiernavolgende met elkaar worden vergeleken en vervolgens als basis dienen voor het hierna te bespreken 'model voor de analyse van het toenemend aantal gemeentelijke taken'.

De onderstaande grafieken zijn de gestileerde weergave van de 'wet van Wagner' en van de 'plateautheorie'. De derde grafiek geeft de resultaten van het onderzoek van Peacock en Wiseman weer. Deze eveneens gestileerde weergave wijkt aanmerkelijk af van hetgeen beide schrijvers in hun 'plateautheorie postuleerden.



Een vergelijking van de 'wet van Wagner' en de 'plateautheorie' heeft het volgende resultaat. De curven, die het niveau van de overheidsuitgaven weergeven, hebben (per saldo) een stijler verloop dan de curven van het bruto nationaal inkomen, respectievelijk die van het bruto nationaal produkt. In de Wagneriaanse curve zijn twee korte perioden met een stabiel uitgavniveau aangegeven. Wagner hield rekening met de mogelijkheid van tijdelijke stabilisering van de uitgaven, bij voorbeeld in verband met

een gebrek aan voldoende financiële middelen. Hij legde er de nadruk op, dat steeds sprake is van een tijdelijke stabilisering, die daarna weer plaats maakt voor een 'um so rastlosern Ausdehnung'. Gebrek aan financiële middelen kon naar Wagner's opvatting nooit tot een meer permanente afvlakking van de curve leiden.⁴⁴

Uit het voorbeeld, dat Wagner noemde, de periode 1815-1848, respectievelijk de jaren na 1848, blijkt hoe ruim Wagner het woord 'tijdelijke' opvatte. Zo bezien vertoont het concept 'tijdelijke stabilisering' veel overeenkomst met het concept 'plateau', dat Peacock en Wiseman hanteerden, alhoewel Wagner als uitzondering formuleerde, wat Peacock en Wiseman als regel zagen.

Peacock en Wiseman dichtten een grotere invloed toe aan de beschikbaarheid van geldmiddelen. De vlakke gedeelten in de curve van het niveau van de overheidsuitgaven ('plateaus') zijn daarvan de weergave. De groei van de overheidsuitgaven heeft niet geleidelijk plaats, maar blijft beperkt tot een aantal korte perioden en wordt veroorzaakt door 'social disturbances'. Peacock en Wiseman hadden daarbij met name de twee wereldoorlogen op het oog. In tegenstelling tot Wagner, die in 1917 stierf, konden zij beide wereldoorlogen overzien en het extreme uitgaven-effect ervan vaststellen.

Uit de derde grafiek, die van de empirisch-statistische resultaten van het onderzoek van Peacock en Wiseman blijkt, dat zowel de 'wet van Wagner' als de 'plateautheorie' slechts gedeeltelijk juist zijn. Zowel de geleidelijk stijgende curve van Wagner als het door Peacock en Wiseman gesignaleerde effect van de oorlogen is terug te vinden in deze curve. Anderzijds kan worden gezegd, dat de plateaus ontbreken en dat de geleidelijk stijgende curve van Wagner onderbroken wordt door korte perioden met hogere uitgaven. Waar de 'wet van Wagner' niet opgaat levert de plateautheorie' de verklaring. De eerste houdt geen rekening met het uitgaveneffect van oorlogen, de tweede negeert de geleidelijke groei van de uitgaven tussen de oorlogen. Het hogere uitgavenniveau na de oorlogen kan door beide theorieën worden verklaard. Het kan op Wagneriaanse wijze worden geduid door projectie van de geleidelijk stijgende curve.⁴⁵ Peacock en Wiseman wezen ter verklaring op veranderingen in de belastingopbrengsten ten gevolge van de oorlogen.

Mijn onderzoek richt zich op het achterhalen van de oorzaken van het ontstaan van gemeentebedrijven. Bovenstaande theorieën kunnen daarbij behulpzaam zijn. Anderzijds kan dergelijk onderzoek nieuw licht werpen op de gang van zaken en mogelijk de theorie aanvullen.

In de leer der openbare financiën werd en wordt aanzienlijk meer aandacht besteed aan de financiën van de centrale overheid dan aan die van de lagere overheden. De gemeentefinanciën zijn in de theorie wat stiefmoederlijk bedeed. Zoals in paragraaf 1 is uiteengezet, nemen de overheidsbedrijven in de theorie eveneens een wat marginale positie in. Hoewel ze een belangrijke invloed kunnen hebben op het budget - winst en verlies worden hiermee immers verrekend - vallen ze buiten de collectieve sector. Onderzoek naar gemeentebedrijven doet recht aan beide veronachtzaamde aspecten.

Veel van het tot nog toe verrichte onderzoek naar de groei van de overheidsuitgaven is sterk kwantificerend van aard en beperkt zich tot de statistische analyse van geaggregeerde begrotingsposten. Dergelijk onderzoek kan correlaties en verbanden opsporen van feitelijke ontwikkelingen, maar is slecht in staat tot het traceren van de toenmaals gewenste ontwikkelingen, motieven en oorzaken. In mijn onderzoek kies ik daarom voor een meer kwalificerende benadering, waarbij het besluitvormingsproces op micro-niveau zal worden bestudeerd.

Uiteraard heeft dit ook consequenties voor de toepassing van de 'wet van Wagner' en de 'plateautheorie'. Beide theorieën zijn veel gebruikt voor kwantificerend onderzoek, maar moeten voor kwalificerend onderzoek opnieuw worden ingevuld. Om vast te kunnen stellen welk deel van de uitbreidingen van de gemeentetaken door de 'wet van Wagner' wordt beheerst en welk deel door de 'plateautheorie', moeten eerst de kwalitatieve criteria van beide theorieën worden aangegeven. Daartoe dient de navolgende algemene beschouwing. De details zullen per case-studie worden uitgewerkt.

5. 'MODEL VOOR DE ANALYSE VAN HET TOENEMEND AANTAL GEMEENTELIJKE TAKEN'

Met behulp van de theorieën van Wagner en Peacock en Wiseman is het mogelijk een 'model voor het toenemend aantal gemeentelijke taken' te construeren. Het model vormt de basis voor mijn onderzoek naar de toenemende gemeentelijke activiteit in het negentiende-eeuwse Rotterdam. Hoewel in deze case-studie slechts een beperkt aantal gemeentelijke taken nader wordt onderzocht, is gepoogd een algemeen model te construeren, opdat de resultaten van het onderzoek een bijdrage kunnen leveren aan de discussie over de 'wet van Wagner' en de 'Plateaetheorie'.

In het eerste deel van de paragraaf ga ik in op de bruikbaarheid van de 'wet van Wagner' en de positie daarvan in het model. Vervolgens zal ik de reikwijdte van de 'Plateaetheorie' aangeven om tenslotte het volledige model te presenteren.

De 'wet van Wagner' en de 'traditioneel gemeentelijke taken'

Wagner meende, dat de uitbreiding van de overheidstaken, in een groeiende economie, gedurig plaatshad, onvermijdelijk was en zich grotendeels onttrok aan de invloed van de politieke wil. We zouden hier kunnen spreken van de autonome component van de groei van de overheidsuitgaven. Peacock en Wiseman noemden deze component de 'permanent influences' en gaven als voorbeeld het bevolkingsaantal, de prijzen en de werkgelegenheid. Uit hun onderzoek kwam naar voren, dat de prijsveranderingen een belangrijke verklaring vormden voor de groei van de overheidsuitgaven. De beide andere aspecten speelden geen rol van betekenis.

Om een aantal redenen is beperking van de Wagneriaanse 'permanent influences' tot prijsstijgingen minder juist. Prijsstijgingen zijn een verklaring voor de groei van de nominale overheidsuitgaven. De groei van de reële overheidsuitgaven wordt er niet door verklaard. De redenering van Peacock en Wiseman leidt in haar uiterste consequentie tot de conclusie, dat aan de groei van de reële overheidsuitgaven geen 'permanent influences' ten grondslag lagen. Die conclusie voert te ver. Ik toonde dat al aan in de grafische vergelijking van beide theorieën met het werkelijke verloop.

Een tweede reden, om de beperking van de ‘permanent influences’ tot prijsstijgingen als ‘te eng’ te betitelen, vloeit voort uit de tijdgebondenheid van deze stelling. Voor een groot deel van de twintigste eeuw waren prijsstijgingen actueel. In de negentiende eeuw daarentegen overheerste deflatie,⁴⁶ waardoor een deel van de groei van de reële overheidsuitgaven juist werd gemaskeerd.

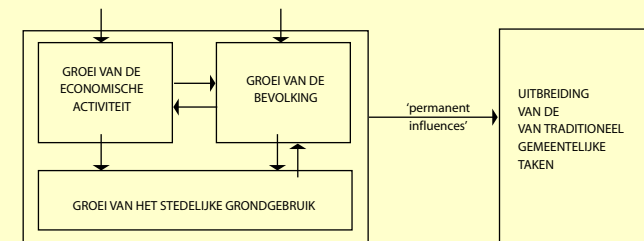
Voor de groei van de bevolking geldt het omgekeerde. Tegenover een vrij matige groei van de Engelse bevolking in de twintigste eeuw stond een onstuimige groei in de negentiende eeuw.⁴⁷ Dit laatste aspect had daardoor in onze eeuw veel minder invloed op de omvang van de overheidsuitgaven dan in de vorige eeuw. Het aspect bevolkingsgroei kan daarom slecht worden gemist in dit onderzoek.

Het derde door Peacock en Wiseman genoemde aspect ‘werkgelegenheid’ verdween uit hun lijstje ‘permanent influences’. De auteurs vertaalden het concept ‘werkgelegenheid’ in ‘werkeloosheid’ en dachten daarbij kennelijk aan de invloed van werkeloosheidsprojecten en -uitkeringen op de overheidsuitgaven. Vervolgens stelden zij vast, dat daar geen permanente invloed vanuit ging. Wordt echter vastgehouden aan het oorspronkelijke concept ‘werkgelegenheid’, dan zal er wel sprake zijn van een permanente invloed. Te denken valt aan de aanleg en het onderhoud van de, vaak kostbare, infrastructurele werken, die een voorwaarde zijn voor de ‘groei van de economische activiteit’. Aan dit laatste concept geef ik de voorkeur boven ‘werkgelegenheid’, omdat hierin ook de niet-loonafhankelijke activiteiten zijn opgenomen. Ook zij doen een beroep op de voorwaardescheppende overheid.

De aspecten ‘groei van de bevolking’ en ‘groei van de economische activiteit’ zijn ook bruikbaar voor onderzoek van lagere overheden, bij voorbeeld gemeenten. In dit laatste geval moet rekening worden gehouden met een derde aspect: de ‘groei van het stedelijke grondgebruik’. Als de bevolking groeit en de stedelijke economische activiteit toeneemt, zal de stad grond intensiever gebruikt worden. De gemeente krijgt in die situatie meer taken te verrichten zoals de aanleg en het onderhoud van nieuwe straten en havens, maar ook bij voorbeeld de regulering van de bouw van huizen en fabrieken. De afname van de economische activiteit en het teruglopen van bevolkingsaantallen heeft niet onmiddellijk het

tegenovergestelde effect. Bij annexatie van andere gemeenten spreek ik van ‘extensiever stedelijk grondgebruik’. Dit heeft door zijn juridische basis een blijvende invloed op het niveau van de overheidsuitgaven. Is men eenmaal overgegaan tot annexatie, dan is de juridische structuur niet zo gemakkelijk weer te wijzigen. Zowel in het geval van het intensievere als in dat van het extensievere stedelijke grondgebruik is er dus sprake van een ‘permanent influence’.

Onderstaand model geeft een samenvatting van de ‘permanent influences’, die ik voor mijn onderzoek te Rotterdam van belang acht.



De groei van de economische activiteit staat deels onder invloed van endogene factoren (onder andere bevolkingsgroei), deels onder invloed van exogene factoren (industrialisatie van het Ruhrgebied). De groei van de bevolking is terug te voeren op een aantal endogene factoren, te weten het geboorteoverschot en het vestigingsoverschot voorzover dit veroorzaakt werd door pull-factoren. Ook de bevolkingstoename als gevolg van de annexaties moet tot de endogene factoren worden gerekend. Rotterdam had de grond en het beheer daarover nodig voor haar haven- en stadsuitbreidingen. Voorzover het vestigingsoverschot werd veroorzaakt door push-factoren is er sprake van een exogene factor. De groei van het stedelijke grondgebruik is in het model voorgesteld als endogene factor. Het complex van deze factoren heeft een opdrijvend effect op de overheidsuitgaven. Het proces binnen het complex voltrekt zich deels autonoom, deels is het zo diffuus, dat de politieke besluitvorming er nauwelijks vat op heeft. De beperkte beleidsruimte maakt principiële besluitvorming illusoir.

De toename van de gemeentelijke uitgaven betreft zowel de uitbreiding van traditioneel gemeentelijke taken als het opnemen van nieuwe taken. Dit onderscheid is van belang omdat met nieuwe taken nieuwe terreinen worden betreden en voor de start van dergelijke taken principiële besluitvorming vereist is. Voor de uitbreiding van traditioneel gemeentelijke taken geldt deze noodzaak in mindere mate, immers het principiële besluit is al in een eerder stadium genomen. Traditioneel gemeentelijke taken onttrekken zich daardoor in veel sterkere mate aan principiële besluitvorming dan het besluit tot het op zich nemen van compleet nieuwe taken. De traditioneel gemeentelijke taken groeien geleidelijk. Jaar na jaar wordt het budget voor die taken aangepast.⁴⁸ Met name de uitbreiding van traditioneel gemeentelijke taken staat onder invloed van de Wagneriaanse 'permanent influences'. Het opnemen van 'nieuwe taken moet op een andere wijze worden verklaard.

De 'Plateautheorie' en de 'Nieuwe Taken'

Peacock en Wiseman kenden in hun Plateautheorie een belangrijke rol toe aan de politieke besluitvorming. Doordat overheden meer willen uitgeven en anderzijds inwoners minder belasting willen betalen, vormt zich, als compromis, een in de tijd vrij stabiel patroon van overheidsuitgaven (plateau). Tijdens crises en oorlogen accepteren belastingbetalers wel hogere overheidsuitgaven. Na de crisis zien ze echter geen kans om het uitgavenniveau van de overheid terug te dringen tot het niveau van voor de crisis. Er ontstaat dan een compromis op een hoger niveau (plateau).

Deze verschuiving naar een hoger niveau noemden de auteurs het 'displacement-effect'. De tamelijk abrupte wijziging in het uitgavenniveau is gebaseerd op de principiële beslissing geld beschikbaar te stellen voor de uitbreiding van de overheidsuitgaven tijdens 'social disturbances', met name oorlogen. Ook hier wreekt zich de tijdgebondenheid van de theorie. De overheidsuitgaven ten behoeve van het twintigste-eeuwse oorlogsbedrijf lagen hoger dan ooit. De relatief vredige negentiende eeuw daarentegen vond in oorlogen slechts een beperkte gelegenheid om budgetten te verhogen. Dergelijke verhogingen gingen bovendien vaak ten koste van het budget van de lagere overheden.⁴⁹ Het 'displacementeffect' is daardoor niet toepasbaar op de negentiende-eeuwse gemeenten.

De door Peacock en Wiseman gesuggereerde vorming van 'plateaus' biedt echter wel aanknopingspunten. Niet zozeer omdat die plateaus ook werkelijk gevormd werden - in het voorgaande werd al aangetoond - dat dit niet het geval was - maar omdat de gedachte die er aan ten grondslag ligt zeer verhelderend is. Peacock en Wiseman gebruikten het concept 'plateau' voor het compromis dat tot stand komt tussen overheden, die meer willen uitgeven enerzijds en belastingbetalers, die minder belasting willen betalen anderzijds.⁵⁰ De cijfermatige neerslag van dit compromis is de gemeentebegroting.

Het principe van de 'sluitende begroting' heeft tot ver in de twintigste eeuw gegolden als het hoogste goed, maar zelfs de spreekwoordelijke negentiende-eeuwse zuinigheid kon niet voorkomen, dat het principe in verscheidene steden niet meer kon worden waargemaakt. De financiële druk, veroorzaakt door de uitbreiding van traditioneel gemeentelijke taken, maakte dit streven illusoir. Rotterdam belandde in 1857 in de rode cijfers. 'Rotterdam is ongemerkt aan zijne financiën ontwassen', heette het in een brief van de commissie van Financiën aan de gemeenteraad.⁵¹ Vóór 1857 had de gemeentelijke overheid voldoende financiële armslag en kon zij de begroting jaarlijks afsluiten met een overschot. Het financieringstekort van 1857 maakte daaraan een definitief einde en creëerde ter zelfder tijd de in de 'plateautheorie' verwoorde tegenstelling tussen overheid en belastingbetalers.

Het jaarlijks terugkerende financieringstekort werd enerzijds het symbool van het bestuurlijk onvermogen de tering naar de nering te zetten, anderzijds gaf het met akelige precisie aan hetgeen de gemeentelijke overheid nog te vorderen had van haar ingezetenen. De bereidwilligheid van deze laatsten om het financieringstekort middels een extra belastingverhoging uit de wereld te helpen was minimaal. De politieke constellatie van het censuskiesrecht hielp mee die situatie te bestendigen. De kleine groep belastingbetalers koos de gemeenteraad en had daardoor effectieve controle over de hoogte van de gemeentelijke belastingen.

Dit financiële dilemma kon op drie wijzen worden opgelost. Door voor het tekort een lening aan te gaan, kon de gemeentelijke overheid het probleem voor zich uit schuiven. Dat dit geen definitieve oplossing bood, is (en was) duidelijk. De schuld moest uiteindelijk - met rente bezwaard - worden afgelost. Een tweede oplossing werd gezocht in sanering van de uitgaven

Vergelijking van de inkomsten verkregen uit het gemeentebezit met de kosten voortspuitende uit de gemeenteschuld

	1856	1870	1885	1901	1905	1909	1913
Huren en pachten	21	58	39	138	211	59	84
Rente van kapitalen	13	274	23	37	12	78	287
Haven- en kadegelden	-31	126	272	1.163	1.568	2.062	2.849
Buizen- en kabelbelasting				501	776	893	1.292
Exploitatiesaldi der bedrijven			640	1.465	2.119	3.140	4.831
Totaal	3	458	974	3.304	4.686	6.232	9.343
Rente en aflossing	11	402	805	2.639	3.600	5.090	6.687
Batig saldo	-8	56	169	665	1.086	1.142	2.656

Bron: R.E. Berends, *De ontwikkeling van de Rotterdamsche gemeenteschuld van het jaar 1851 af tot den wereldoorlog* (Amsterdam 1932, 204-205).

Huren en pachten na aftrek van onderhoudskosten, grond- en polderlasten
Haven- en kadegelden na aftrek der onderhouds- en perceptiekosten
Exploitatiesaldi der bedrijven (inclusief het abattoir)

voor traditioneel gemeentelijke taken, maar slechts zeer ten dele gevonden. De toename van die taken was zo groot, de mogelijkheid tot bezuiniging daarop zo klein, dat deze oplossing nauwelijks effect sorteerde. De derde mogelijkheid om het financiële dilemma te beëindigen lag in de verhoging van de inkomsten uit andere bron dan belasting. Nevenstaande staat van R.E. Berends geeft een overzicht van de inkomsten uit gemeentebezit over de periode 1856-1913.⁵²

In de door mij onderzochte periode (1850-1910) namen deze inkomsten met ongeveer zes miljoen gulden toe en bleken ruim voldoende om de rente en aflossing op geleende gelden te voldoen.

De groei van de niet-belastinginkomsten vervulde dus een belangrijke rol in de bekostiging van de explosief groeiende overheidsuitgaven. De gemeente verkocht haar eigendommen, onder andere grond, verhoogde de havengelden en verkreeg inkomsten uit de exploitatie van gemeentebedrijven. Het is zeer waarschijnlijk, dat de verkoop van gemeenteeigendommen bedoeld was om de precare financiële situatie te boven te komen. Het is aannemelijk, dat de verhoging van de havengelden dezelfde bedoeling had. Maar, kan dit ook gezegd worden van de gemeentebedrijven?

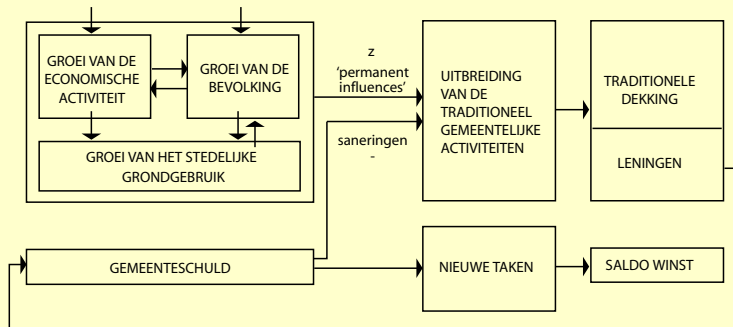
Heeft de gemeente de exploitatie van gas, water en elektriciteit op zich genomen vanwege de daaruit te verkrijgen inkomsten of lagen andere motieven ten grondslag aan de besluiten om deze bedrijven gemeentelijk te maken? Dezelfde vraag geldt de bemoeiing van de gemeente met het nieuwe havencomplex op Rotterdam-Zuid. Lokten hier de te verkrijgen revenuen en de mogelijkheid om daarmee het alsmar groter wordende gat in de begroting te vullen, of moet de reden voor de gemeentelijke bemoeiing elders worden gezocht.

Oort maakte een indeling van economische activiteiten waarbij het criterium winstgevendheid een belangrijke rol speelde. Hij onderscheidde als extremen de zuiver collectieve voorziening, waarbij het winststreven geen rol speelt en de zuiver private bedrijfsvoering, waarbij winstmaximalisatie het essentiële kenmerk is. Oort noemde de gas-, water- en elektriciteitsbedrijven ondernemingen met een 'quasi-private bedrijfsvoering'. Zij baseren zich wel op de koopkrachtige vraag, maar streven geen winstmaximalisatie na. Met deze indeling richt Oort zich op bestaande voorzieningswijzen. Hij maakt een onderverdeling op basis van het motief winstmaximalisatie.

Mijn onderzoek richt zich niet op bestaande gemeentelijke activiteiten, maar op het ontstaan ervan. Ik zoek naar de belangrijkste motieven achter het besluit om tot die voorzieningswijzen te geraken en voorzover winstneming daarbij een rol speelt, vraag ik me niet af of winstmaximalisatie een van de motieven was, maar of winst het hoofdmotief was. Daarbij wordt voorbijgegaan aan de vraag of ook sprake was van maximalisatie van die winst.

Als financiële overwegingen inderdaad de hoofdrol speelden, kan het model als volgt worden aangevuld.

Voorzover de uitbreiding van de traditioneel gemeentelijke taken niet



gefinancierd kan worden uit de toename van de traditionele dekkingsmiddelen (belastingen en heffingen) worden leningen afgesloten. De daaruit voortvloeiende gemeenteschuld legt een permanente druk op de begroting. De gemeente probeert die druk te verminderen door sanering van traditioneel gemeentelijke taken, hetgeen niet alleen vermindering of beëindiging van die taken hoeft in te houden. Ook de realisatie van een betere dekking van die taken kan tot de sanering van die taken worden gerekend.

Een andere manier om de schuldenlast te verminderen is gelegen in het aangrijpen van 'nieuwe taken'. Dit zijn gemeentelijke activiteiten, die niet tot het traditioneel gemeentelijke takenpakket behoren en die met name worden opgepakt omdat het gemeentebestuur de verwachting heeft dat deze activiteiten een positief saldo opleveren. Ondanks de soms hoge investeringskosten kunnen de 'nieuwe taken', doordat ze winst opleveren, bijdragen aan de vermindering van de lastendruk.

Op de volgende punten onderscheiden de 'nieuwe taken' zich van de 'traditioneel gemeentelijke taken':

1. Met een nieuwe taak wordt een nieuwe terrein betreden. Voor de start van dergelijke taken is een principieel besluit vereist.

2. In tegenstelling tot de uitbreiding van de traditioneel gemeentelijke taken is bij nieuwe taken het financiële resultaat het hoofdmotief. De gemeente vatte dergelijke taken in de eerste plaats aan met het oogmerk de nodige revenuen te verkrijgen ter dekking van het inmiddels uit de hand gelopen financieringsstekort. Het is overigens niet gezegd, dat de traditioneel gemeentelijke taken geen positief financieel resultaat kunnen opleveren. In dat geval ligt het hoofdmotief echter elders. Evenmin behoeven alle 'nieuwe taken' ook werkelijk winst op te leveren. Bij de analyse van motieven speelt de winstverwachting de hoofdrol. De winstrealisatie heeft op een later tijdstip plaats en speelt daardoor geen rol.

3. De nieuwe taken onderscheiden zich voorts van de uitbreiding van traditioneel gemeentelijke taken, omdat hier geen sprake is van een geleidelijke toename onder invloed van de 'permanent influences', maar van een plotselinge uitbreiding van de gemeentelijke taken.

In de praktijk heeft vrijwel iedere gemeentelijke taak traditionele en nieuwe elementen in zich. De taak ten aanzien van de 'openbare veiligheid' en de 'openbare weg', met inbegrip van havens en waterwegen, bevat overwegend traditionele elementen. De overheid voert deze taken sedert lang uit en ze vallen in het model binnen het domein van de traditionele taken. Overwegen nieuwe elementen, zoals bij gemeentelijke gas- en elektriciteitsbedrijven het geval is, dan wordt zo'n gemeentetaak tot de nieuwe taken gerekend.

Het model zal worden getoetst aan de hand van de besluitvorming van de gemeente Rotterdam in de periode 1840-1910. Drie terreinen van gemeentelijke bemoeiing zullen worden onderzocht:

1. Energie - de vestiging van een gemeentelijk gas- en elektriciteitsbedrijf, respectievelijk in 1884 en 1895.

2. Haven - de annexaties van Feijenoord en Katendrecht en een deel van Charlois (1870) ten behoeve van de aanleg van havens in dit gebied (1874-1894). Niet alleen de gemeente, ook de Rotterdamsche Handelsvereniging en Staatsspoor legden hier havens aan.

3. Hygiëne - de besluiten, die leidden tot een gemeentelijke drinkwaterleiding, een gemeentelijke dienst voor de afvalverwijdering en de aanleg van riolering. Respectievelijk in 1870, 1876 en 1889.

Naast de vraag 'waarom' de gemeente haar taak zo sterk uitbreidde zal worden ingegaan op de 'vorm', met name het ondernemersgedrag van de gemeentelijke overheid en wat daarin in de loop van de vorige eeuw veranderde. Het onderscheid traditionele/nieuwe taak is bepalend voor de vorm die het gemeentelijk ondernemersgedrag aanneemt. Onder druk van het financieringsstekort zal de controle op de traditioneel gemeentelijke taken groter worden en de zelfstandigheid van het betrokken gemeentebedrijf kleiner. De nieuwe taken geven door hun winstgevendheid minder reden tot zorg, zodat hier het management een vrijere hand krijgt en een slagvaardiger beleid kan worden gevoerd. De vraag naar het ondernemersgedrag van de gemeentelijke overheid zal worden geoperationaliseerd aan de hand van de volgende punten:

1. Directie - met name de keuze en het functioneren van de directie geeft aanwijzingen over het nagestreefde gemeentelijke ondernemersgedrag.

2. Beleidsruimte - deze ruimte wordt onder andere bepaald door de gemeentelijke verordening voor het betrokken bedrijf en door instelling en functioneren van een commissie van beheer, dan wel van bijstand.

3. Financiën - het nagestreefde rendement en de investeringsbeslissingen zijn hier de belangrijkste te onderzoeken variabelen. Na de toetsing, aan de hand van de case Rotterdam, zal het model worden bijgesteld en opnieuw geformuleerd.

6. LITERATUUR

- Bäurle, Bernd, *Wachstum und Grenzen der Staatstätigkeit, Adolph Wagners Gesetz im Lichte neuerer Erkenntnisse* (Erlangen-Nürnberg 1969).
- Berends, R.E., *De ontwikkeling der Rotterdamsche gemeenteschuld van het jaar 1851 af tot den wereldoorlog* (Amsterdam 1932).
- Bird, Richard M., *The growth of government spending in Canada* (Toronto 1970).
- Bird, Richard M., 'Wagner's "Law" of expanding state activity' *Public Finance/Finances Publiques* 26(1971) 1-26.
- Clark, Evalyn A., 'Adolf Wagner: from national economist to national socialist', *Political Science Quarterly* 55(1940) 378-411 .
- Crouch, R.L., 'Laissez-faire in nineteenth century Britain: Myth or reality?' *The Manchester School of Economic and Social Studies* 35(1967) 199-215.
- Crowley, Ronald W., 'Long swings in the role of government: an analysis of wars and government expenditures in Western Europe since the eleventh century', *Public Finance/Finances Publiques* 26(1971) 27-43.
- Diamond, J., 'Econometric testing of the "displacement effect": A reconsideration', *Finanzarchiv* 35(1976/77 Heft 3) 387-404.
- Doel, Johannes van den, *Konvergentie en evolutie. De konvergentietheorie van Tinbergen en de evolutie van economische ordes in Oost en West* (Assen 1911).
- Doel, J. van den, *Demokratie en welvaartstheorie, een inleiding in nieuwe politieke economie* (Alphen aan den Rijn 1975).
- Drees jr., W. en F.Th. Gubbi, *Overheidsuitgaven in theorie en praktijk* (Groningen 1968).
- Fabricant, Solomon, *The trend of government activity in the United States since 1900* (New York 1952).
- Fellmeth, Rainer, *Staatsaufgaben im Spiegel politischer Ökonomie, zum Verhältnis von Wirtschaft und Staatstätigkeiten in Werken von Adam Smith und Adolph Wagner* (München 1981).
- Gandhi, Ved P., 'Wagner's law of public expenditure: do recent cross-section studies confirm it?' *Public Finance/Finances Publiques* 26(1971) 44-56.
- Geschiedkundig overzicht van de wijze van dekking der buitengewone uitgaven van de gemeente 's-Gravenhage* ('s-Gravenhage 1916).
- Goedhart, C., 'Anderhalve eeuw gemeentefinanciën in ons koninkrijk', in: *Bedrijf en samenleving, Economisch-historische studies over Nederland in de 19e en 20e eeuw* (Alphen aan den Rijn 1967).

Goedhart, C., *Hooflijnen van de leer der openbare financiën* (3de druk; Leiden 1975).

Goedhart, C., 'Hoe collectief is de collectieve sector?' (Rede 10-1-1977 t.g.v. dies natalis Universiteit van Amsterdam) *Openbare uitgaven* 9(februari 1977) 2-19.

Goffmann, Irving J. en Dennis J. Mahar, 'The Growth of public expenditures in selected developing nations: six Caribbean countries 1940-65.' *Public Finance/Finances Publiques* 26(1971) 57-74.

Hartog, F., *Toegepaste welvaartstheorie* (3de druk; Leiden 1981).

Haselbekke, A.G.J., *Belastingheffing in economisch perspectief* (syllabus doctoraal college openbare financiën Erasmus Universiteit) (Rotterdam 198?) 19-29, 210-221.

Hazeu, C.A., *De groei van de collectieve sector in Nederland. Achtergronden en verklaringen* (Rotterdam 1979).

Higgs, Robert, 'Crisis, bigger government, and ideological change: Two hypothesis on the ratchet phenomenon', *Explorations in Economic History* 22(1985) 1-28.

Hogesteegeer, G., *Concentratie en centralisatie bij de openbare telefonie in Nederland 1881-1940* (Den Haag 1984).

Jessen, Jens, 'Das "Gesetz der wachsenden Ausdehnung des Finanzbedarfs"', *Schmollers Jahrbuch* 67(1943) 155-174.

Klaver, J.A.M. en J.G. Siccama, 'Integratie van politicologie en economie', *Acta et Politica* 9(1974) 125-161.

McMahon, Walter W., 'Cyclical growth of public expenditure', *Public Finance/Finances Publiques* 26(1971) 75-105.

Marchal, Jean, 'The state and its budget. From the budget of the patrimonial state to the budget of the faustian state', *Openbare Financien/Public Finance/Finances Publiques* 3(1948-1) 23-35.

Mees, M., 'Uitgaven en ontvangsten der gemeente Rotterdam' *Staatkundig en Saathuishoudkundig Jaarboekje* 21 (1869) 316-341.

Musgrave, Richard A. en Alan T. Peacock eds. *Classics in the theory of public finance* (New York 1958; reprint 1967).

Nierop, F.S. van, *Amsterdam's financiën* (Amsterdam 1905).

Oort, C.J., *De infrastructuur van het vervoer* ('s-Gravenhage 1966).

Peacock Alan T. en Jack Wiseman, *The growth of public expenditure in the United Kingdom* (Princeton 1961).

Peacock, Alan T. en Jack Wiseman, 'Approaches to the analysis of government expenditure growth', *Public Finance Quarterly* 7(1979) 3-23.

Pirenne, Henri, 'The stages in the social history of capitalism', *American Historical Review* 19(april 1914) 494-515.

Posthumus, N.W., *Nederlandse prijsgeschiedenis* deel 1 (Leiden 1943).

Rosenthal, U., M.P.C.M. van Schendelen en G.H. Scholten, *Openbaar bestuur: organisatie, beleid en politieke omgeving* (2de druk; Alphen aan den Rijn 1980).

Schmidt, Kurt, 'Zu einigen Theorien über die relative Ausdehnung der öffentlichen Ausgaben', *Finanzarchiv* 24(1965-2) 193-208.

Schmidt, Kurt, 'Entwicklungstendenzen der öffentlichen Ausgaben im demokratischen Gruppenstaat', *Finanzarchiv* 25(1966) 213-241.

Sterks, C.G.M., *Begrotingsnormen* (Groningen 1982)

Stevens, Th.A., 'Welke factoren bepalen de veranderingen in het niveau en de structuur van de belastingen in de 19e en 20e eeuw?' in: *Smeetsbundel* (Deventer 1967) 327-358.

Stevens, Th.A., 'begrotingsnormering 1814-1939', *Economisch- en Sociaal-Historisch Jaarboek* 39(1976) 101-147.

Thorn, Richard S., 'The evolution of public finances during economic development' *The Manchester School of Economic and Social Studies* 35(1967-1) 19-53.

Timm, Herbert, 'Das Gesetz der wachsenden Staatsausgaben', *Finanzarchiv* 21(1961-2) 201-247.

Verduin, J.A., 'Bevolking, de natuurlijke aanwas in historisch en toekomstperspectief' in: A.C.M. Jansen e.a., *Aspekten van Europa, sociaal-geografische beschouwingen over bevolking en bedrijvigheid* (Bussum 1978) 11-55.

Wagner, Adolph, *Grundlegung der politischen Oekonomie* (3de druk; Leipzig 1892-1894) 2 banden, samen vormend de 'Erste Hauptabtheilung' van zijn Lehr- und Handbuch der politischen Oekonomie.

Wagner, Adolph, *Finanzwissenschaft* (1e druk; 1880-1889) 4 delen, samen vormend de 'Vierte Hauptabtheilung' van zijn Lehr- und Handbuch der politischen Oekonomie.

Wagner, Adolph, *Die Reichsfinanznot und die Pflichten des deutschen Volks wie seiner politischen Parteien* (Berlijn 1908).

Wagner, Adolph, 'Staat in nationalökonomischer Hinsicht' in: *Handwörterbuch der Staatswissenschaften* band 7 (3de druk; Jena 1911) 727-739.

- Wagner, Adolph, *Adolph Wagner (1835-1917). Briefe, Dokumente, Augenzeugenberichte (1851-1917)* Heinrich Rubner (Berlijn 1978).
- Willers, J.F.C.A., *Rijksoverheid en leningsfinanciering 1870-1914* (Voorburg 1979; niet uitgegeven scriptie economische geschiedenis Rijksuniversiteit Leiden).
- Wolfson, D.J., 'Efficiency als motief voor overheidshandelen' (hoofdstuk 3 uit de syllabus voor het doctoraal college openbare financiën Erasmus Universiteit) (Rotterdam 198?)
- Wysocki, Josef, *Infrastruktur und wachsende Staatsausgaben. Das Fallbeispiel Österreich 1868-1913* (Stuttgart 1975).

7. NOTEN

1. C. Goedhart, *Hoofddlijnen van de leer der openbare financiën* (3de druk; Leiden 1975) 2. C.A. Hazeu, *De groei van de collectieve sector in Nederland, achtergronden en verklaringen* (Rotterdam 1979) Uitgave van het Fiscaal-Economisch Instituut van de Erasmus Universiteit Rotterdam, 16.
3. F. Hartog, *Toegepaste welvaartstheorie* (3de druk; Leiden 1981) J. van den Doel, *Demokratie en welvaartstheorie* (2de druk; Alphen aan de Rijn 1978).
4. Anders: Goedhart, *Hoofddlijnen*, 2, 42.
5. Goedhart, *Hoofddlijnen*, 44. W. Drees jr. en F.T.H. Gubbi, *Overheidsuitgaven in theorie en praktijk* (Groningen 1968) 277.
6. C. Goedhart, 'Hoe collectief is de collectieve sector?' (Rede 10-1-1977 t.g.v. dies natalis Universiteit van Amsterdam) Openbare uitgaven 9 (februari 1977) 10-13. Goedhart, *Hoofddlijnen*, 54-64. Hazeu, *Groei collectieve sector*, 14-18.
7. Goedhart, *Hoofddlijnen*, 131-136. E.J. Oort, *De infrastructuur van het vervoer* ('s-Gravenhage 1966) 24-27. G. Hogesteeger, *Concentratie en centralisatie bij de openbare telefonie in Nederland 1881-1940* (Den Haag 1984) 7-13.
8. Oort, *Infrastructuur*, 9-10. Drees en Gubbi, *Overheidsuitgaven*, 162: 'semi-collectieve voorzieningen'.
9. Evelyn A. Clark, 'Adolph Wagner: From national economist to National Socialist' *Political Science Quarterly* 55(september 1940) 378-411. Adolph Wagner, *Grundlegung der politischen Oekonomie* (3de druk; Leipzig 1892,1894) 2banden. Dit werk is onderdeel van Wagner's opus magnum *Lehr- und Handbuch der politischen Oekonomie*.
10. Wagner, *Grundlegung*, band 1, 131. Wagner spreekt afwisselend van Individualismus en Liberalismus. Hij bedoelt daarmee hetzelfde: band 1, 6.
11. Wagner, *Grundlegung*, band 1, 59-61.
12. Wagner, *Grundlegung*, band 1, 730, 801.
13. Wagner, *Grundlegung*, band 1, 827.
14. Wagner, *Grundlegung*, band 1, 14-15.
15. Goedhart, *Hoofddlijnen*, 39. Wagner, *Grundlegung*, 877-878: Naast Kapital, Arbeit, Natur en Unternehmung noemt Wagner de Staat een produktiefactor.
16. Goedhart, *Hoofddlijnen* 16, 19, 35. Anders: C.G.M. Sterks, *Begrotingsnormen* (Groningen 1982) 53.

17. Goedhart, *Hoofdlijnen*, 34-37.
18. Wagner, *Grundlegung*, band 1, 888 (parafraze) Voor de relatie met de achttiende eeuwse 'Wohlfahrtstaatstheorie' Wagner, *Grundlegung*, band 1, 857.
19. Goedhart, *Hoofdlijnen*, 275.
20. Wagner, *Grundlegung*, band 1, 87, 772-778.
21. Wagner, *Grundlegung*, band 1, 778-783.
22. Wagner, *Grundlegung*, band 1, 852-856.
23. Wagner, *Grundlegung*, band 1, 856-869.
24. Wagner, *Grundlegung*, band 1, 879-884, 916-921.
25. Wagner, *Grundlegung*, band 1, 892: In 1863 al geformuleerd.
26. Wagner, *Grundlegung*, band 1, 892-894, 904
27. Wagner, *Grundlegung*, band 1, 896-900, 886-887.
28. Wagner, *Grundlegung*, band 1, 900-906, 887, 840-841.
29. Richard M. Bird, 'Wagner's "law" of expanding state activity'. *Public Finance/Finances Publiques* 26(1971) 1-26. Richard M. Bird, *Growth of government spending in Canada* (Toronto 1970) 81.
30. Ved. P. Gandhi, 'Wagner's law of public expenditure: do recent cross-section studies confirm it?' *Public Finance/Finances Publiques* 26(1971) 44-56. Aldaar 44-46. Richard S. Thorn, 'The evolution of public finances during economic development', *The Manchester School of Economic and Social Studies* 35(1967-1) 19-53.
31. Herbert Timm, 'Das Gesetz der wachsenden Staatsausgaben' *Finanzarchiv* 21 (1961-2) 201-247. aldaar 225-229.
32. Timm, 'Das Gesetz der wachsenden Staatsausgaben', 207-208.
33. Timm spreekt wel van 'lags', Timm, 'Das Gesetz der wachsenden Staatsausgaben', 234-236.
34. Een eerste aanzet tot die studie werd gegeven door Jens Jessen, 'Das Gesetz der wachsenden Ausdehnung des Finanzbedarfs' *Schmollers Jahrbuch* 67(1943) 155-174.
35. Alan T. Peacock en Jack Wiseman, *The growth of public expenditure in the United Kingdom* (Princeton 1961). 21-24.
36. Peacock en Wiseman, *Growth of public expenditure*, 24-30.
37. Peacock en Wiseman, *Growth of public expenditure*, 26-27.
38. Peacock en Wiseman, *Growth of public expenditure*, 44-46.
39. Peacock en Wiseman, *Growth of public expenditure*, 46-49.

40. Peacock en Wiseman, *Growth of public expenditure*, 49-51.
41. Peacock en Wiseman, *Growth of public expenditure*, 52-61.
42. Peacock en Wiseman, *Growth of public expenditure*, XXVIII.
43. Th.A. Stevers, 'Welke factoren bepalen de veranderingen in het niveau en de structuur van de belastingen in de 19e en 20e eeuw?' in: *Smeetsbundel* (Deventer 1967) 327-358. Ronald W. Crowley, 'Long swings in the role of government: an analysis of war and government expenditure in Western Europe since the eleventh century.' *Public Finance/Finances Publiques* 26(1971) 27-43. Crowley combineert onbetrouwbaar historisch materiaal met de plateautheorie om de ideeën van de historicus Pirenne te toetsen. Irving J. Goffmann en Dennis J. Mahar, 'The growth of public expenditures in selected developing nations: six Caribbean countries 1940-1965.' *Public Finance/Finances Publiques* 26(1971) 57-74. J. Diamond, 'Econometric testing of the "displacement effect": A reconsideration.' *Finanzarchiv* 35(1976/77 Heft 3) 387-404. Alan T. Peacock en Jack Wiseman, 'Approaches to the analysis of government expenditure growth' *Public Finance Quarterly* 7(1979-1) 3-23. Robert Higgs kopieert het 'displacement effect' zonder de namen van Peacock en Wiseman te vermelden: Robert Higgs, 'Crisis, bigger government, and ideological change: Two hypothesis on the ratchet phenomenon.' *Explorations in Economic History* 22(1985) 1-28. Bird, *Growth of government spending in Canada*, 189.
44. Wagner, *Grundlegung*, band 1, 906-908.
45. Peacock en Wiseman, *Growth of public expenditure*, 28. Peacock en Wiseman sloten dit laatste niet uit.
46. N.W. Posthumus, *Nederlandse prijsgeschiedenis* (Leiden 1943) Deel 1, CV.
47. J.A. Verduin, 'Bevolking, de natuurlijke aanwas in historisch en toekomstperspectief' in: A.C.M. Jansen e.a., *Aspekten van Europa sociaal-geografische beschouwingen over bevolking en bedrijvigheid* (Bussum 1978) 11-55. Aldaar 18-19.
48. Er is dan sprake van 'incrementele groei'. C.E. Lindblom, 'The science of muddling through' *Public Administration Review* (1959) 79-88.
49. Peacock en Wiseman, *Growth of public expenditure*, 35-40: De Britse overheidsuitgaven vóór 1890. 117-118: Concentratie-proces.
50. Peacock en Wiseman, *Growth of public expenditure*, XXIII. In de afzonderlijke case-studies zal worden verduidelijkt welke rol de tarieven van overheidsbedrijven kunnen spelen in de totstandkoming van dit compromis.

51. Commissie van Financiën - Raad, 13-4-1858. Uitgaand nr. 367. M. Mees, 'Uitgaven en ontvangsten der Gemeente Rotterdam', *Staatkundig en Staathuishoudkundig Jaarboekje* 21(1869)316-341.
52. Voor Amsterdam: F.S. van Nierop, *Amsterdam's financiën* (Amsterdam 1905). Voor Den Haag: *Geschiedkundig overzicht van de wijze van dekking der buitengewone uitgaven van de gemeente 's-Gravenhage* ('s-Gravenhage 1916).