

Belastingen en profijt

Hoe goed het in een aantal opzichten ook met de economie gaat, de Miljoenennota 1989 steekt niet onder stoelen of banken dat er nog heel wat problemen te overwinnen zijn. Zo wordt veel aandacht besteed aan de invloed van de hoge lastendruk op de arbeidsmarkt.

Een complete visie op het beleid dat nodig is om dit en andere problemen op te lossen ontbreekt echter. Opvallend is vooral de gebrekkige aandacht voor systematische analyse van de geleverde prestaties van overheidsinstellingen

PROF. DR. J.G. BACKHAUS*

De *Miljoenennota 1989* is, net als haar voorgangers, een analytisch document, geschreven door economen voor economen. De economische visie van de auteurs van de *Miljoenennota* bepaalt misschien niet het financieel-economische beleid dat door het kabinet wordt gevoerd, maar de theoretische visies bepalen wel de manier waarop de economische beleidsvraagstukken worden gezien en uiteengezet. De volgende opmerkingen zijn dus niet beleidsmatig bedoeld, maar theoretisch-economisch. Juist omdat de *Miljoenennota* een analytisch afgerond geheel voorstelt, vormt zij een uitdaging om een alternatieve visie te ontwikkelen op basis van hetzelfde cijfermateriaal. Daarbij staat de vraag naar de beoordeling van de prestatie van overheidsinstellingen centraal.

Als vertrekpunt kies ik voor twee citaten, één van Musgrave en één van Wicksell, die voor de leer van de openbare financiën als klassiek beschouwd kunnen worden. De opbouw van het stuk is als volgt: een korte discussie over de doeleinden van het fiscaal-economische beleid wordt gevolgd door de bespreking van drie hoofdpunten. Ik begin met enkele statistische gegevens waaruit blijkt hoe uitzonderlijk de positie van Nederland is in vergelijking met andere westerse landen. Vervolgens wordt een poging gedaan de sociaal-economische visie te achterhalen die aan de *Miljoenennota 1989* ten grondslag ligt. Ten slotte geef ik commentaar op het heroverwegings- en privatiseringsbeleid.

Lastendruk en overheidsprestatie

In zijn dankrede voor de verlening van het eredoctoraat door de Universiteit van Heidelberg beschreef Richard Musgrave vijf jaar geleden de centrale doelstelling van de leer der openbare financiën in hedendaagse westerse democratieën als volgt:

"The 1950's were pregnant with the theory of social goods and the Keynesian vision of public finances as employment creator as well as the central role of budget policy in the emerging welfare state. All this had to be integrated and provided the setting for my architectural design, a three-winged cathedral (with its branches of allo-

cation, distribution and stabilisation) and a co-ordinating simultaneous process of budget determination in its nave. The idea thus was (and still is) that fiscal policies encompass a variety of objectives, but that these can be combined in a simultaneous and non-conflicting set of policy solutions"¹.

De belangrijkste taak in de openbare financiën is volgens Musgrave de verschillende politieke doeleinden in het kader van het bestaande sociaal-economische stelsel tegen elkaar af te wegen en met elkaar te verzoenen. Als dat is gelukt kan een pakket van maatregelen worden geformuleerd dat de beoogde doelen op de efficiëntste manier bereikt.

Wat zijn deze doeleinden voor het Nederlandse financieel-economische beleid in 1989? Het doel van het financieel-economisch beleid wordt "gekenmerkt door het streven de uitgaven (de Rijks- respectievelijk collectieve uitgaven als percentage van nationaal inkomen) verder terug te brengen ten einde twee doelstellingen tegelijk te bereiken: een verdere daling van het financieringstekort en tenminste een stabilisatie van de collectieve lastendruk"². Deze doelstelling is merkwaardig om twee redenen. Ten eerste is hier nauwelijks sprake van een politieke doelstelling. Het kabinet vervangt politieke doeleinden door macro-economische concepten. Ten tweede is de collectieve lastendruk een onvoldoende weerspiegeling van een bestaande fiscale situatie. De uitgavenquote als maatstaf voor de invloed van de overheid in het economisch leven bevat geen informatie over de baten die de burger als gevolg van het overheidsgedrag kan verwachten. Bovendien wordt de collectieve lastendruk verschillend ervaren naar de mate waarin hier profijt tegenover staat.

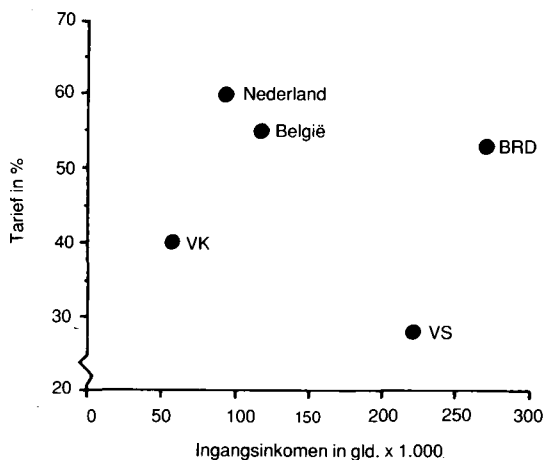
Dat neemt niet weg dat de twee doeleinden uitermate belangrijk zijn. De volgende reeks van figuren en tabellen laat zien dat de lastendruk in Nederland inderdaad uitzon-

* Hoogleraar Economie van het Overheidsgedrag en de Publieke Sector aan de Rijksuniversiteit Limburg te Maastricht.

1. R.A. Musgrave, Public finance now and then, in: *Public finance in a democratic society*, Wheatsheaf, Brighton, 1986, blz. 91.

2. *Miljoenennota 1989*, hierna genoemd *Miljoenennota*, Tweede Kamer der Staten- Generaal, vergaderjaar 1988-1989, 20 800, nr. 1, blz. 3.

Figuur 1. Ingangsincome en tarief van de hoogste schijf van de loon- en inkomstenbelasting na de belastinghervorming in 1990



Bron: *Miljoenennota 1989*, blz. 12.

derlijk hoog is. Dat heeft vooral gevolgen voor de arbeidsmarkt.

Figuur 1 laat zien waar Nederland ten opzichte van vergelijkbare landen na de belastingvereenvoudiging komt te staan. Nederland wordt alleen door het Verenigd Koninkrijk overtroffen in het toepassen van het toptarief op lage inkomens. Het Nederlandse toptarief zelf is het hoogste.

Een internationale vergelijking van de marginale collectieve-lastendruk (zie tabel 1) laat vervolgens zien dat in Nederland de totale marginale druk op arbeid voor de gemiddelde werknemer (gehuwd met twee kinderen) het hoogst is in de westerse wereld. "Van een extra arbeidsinspanning waar de werkgever *f* 100,- aan extra loonkosten betaalt houdt een gemiddelde werknemer in Nederland *f* 26,50 over. Zijn collega in Duitsland houdt er *f* 43,- aan over en in de Verenigde Staten *f* 57,40"³.

Het aandeel werkenden onder de Nederlandse bevolking is uitermate laag. Tabel 2 laat zien dat het aandeel niet-actieven alleen in Ierland hoger is dan in Nederland. De *Miljoenennota* vermeldt dat "de participatie op de arbeidsmarkt in belangrijke mate cultureel bepaald (is)"⁴. *Economische* redenen zijn uiteraard ook denkbaar. Tabel 3 geeft misschien een verklaring voor het verschijnsel. Nederland combineert een uitzonderlijk hoge marginale lastendruk met een uitzonderlijk laag netto-loonniveau. Bo-

Tabel 1. Marginale collectieve lastendruk op arbeid

	Totale marginale druk ^a	Toptarieven loon- en inkomstenbelasting ^b huidig	Toptarieven loon- en inkomstenbelasting voorgesteld
Nederland	73,5	72	60
Zweden	73	75	60
Denemarken	71,2	68	
Noorwegen	63	56	
Italië	62,7	56	
België	61,7	72	55
Frankrijk	59,7	56,8	
BRD	57	56	53
Verenigd Koninkrijk	54,5	40	
Verenigde Staten	42,6	28	
Japan	39,9	88	66

a. Gemiddelde werknemer (gehuwd, twee kinderen), incl. werkgeverspremies en indirecte belastingen. Bron: OESO.

b. Bron: Ministerie van Financiën.

Bron: *Miljoenennota 1989*, blz. 65.

Tabel 2. Samenstelling van de bevolking van 15-64 jaar naar activiteit in procenten van de totale bevolking in enkele geïndustrialiseerde landen, 1986

	Niet-werkzoekende niet-actieven	Werkzoekenden	Werkenden	Bevolking 15-64 jaar	Totaal niet-actieven in % van
	(1)	(2)	(3)	(1)+(2)+(3) =(4)	(5)=[(1)+(2)]/(4)
België	24,7	4,8	37,9	67,4	43,8
BRD	24,1	3,7	42,3	70,1	39,7
Denemarken	11,7	3,0	51,9	66,6	22,1
Frankrijk	22,5	4,5	38,9	65,3	41,0
Ierland	23,3	6,4	30,5	40,2	49,3
Italië	27,5	4,6	37,5	69,6	45,1
Japan	18,3	1,4	48,2	68,4	29,5
Nederland	28,6	4,2	35,9	68,7	47,7
VK	16,8	5,7	43,8	65,7	34,3
VS	16,9	3,4	46,1	66,4	30,6
Zweden	12,1	1,4	51,0	64,5	20,9

Bron: *Miljoenennota 1989*, blz. 51.

Tabel 3. Gemiddelde loonkosten, bruto lonen en netto lonen per uur van handarbeiders in de EG, 1984 voor alleenverdieners met twee kinderen ten opzichte van Nederland, NL = 100

	Loonkosten ^a		Bruto lonen		Netto lonen	
	<i>f</i>	%	<i>f</i>	%	<i>f</i>	%
België	38,90	113	18,46	111	14,40	124
BRD	34,66	100	17,27	103	12,82	111
Denemarken	27,80	80	19,35	116	-	-
Frankrijk	32,28	93	13,51	81	12,55	108
Italië	31,91	92	15,80	95	13,90	120
Nederland	34,53	100	16,67	100	11,60	100
Luxemburg	31,71	92	18,72	112	17,47	151
VK	24,34	70	15,50	93	12,60	109

a. Inclusief employees.

Bron: *Miljoenennota 1989*, blz. 53.

vendien is de marginale effectieve lastendruk (als gevolg van het belasting- en subsidiestelsel) voor laagbetaalden bijzonder hoog: "met name voor vele laagbetaalden en uitkeringsgerechtigden is de inkomensstijging als gevolg van het vinden van werk of het leveren van een extra inspanning beperkt... (de marginale wig) kan oplopen tot 90% of meer bij één of meer inkomensafhankelijke subsidies. Bovendien bedraagt de minimum uitkering voor gehuwden, samenwonenden en alleenstaande ouders 90 à 100% van het netto minimum loon"⁵.

In Nederland is de inactiviteit wegens ziekte of arbeidsongeschiktheid nog groter dan de werkloosheid. Figuur 2 laat zien dat ziekteverzuim en arbeidsongeschiktheid in uitkeringsjaren een toenemende stijging vertonen, terwijl de werkloosheid in personen sinds 1984 licht daalt. De werkloosheid neemt overigens fors toe.

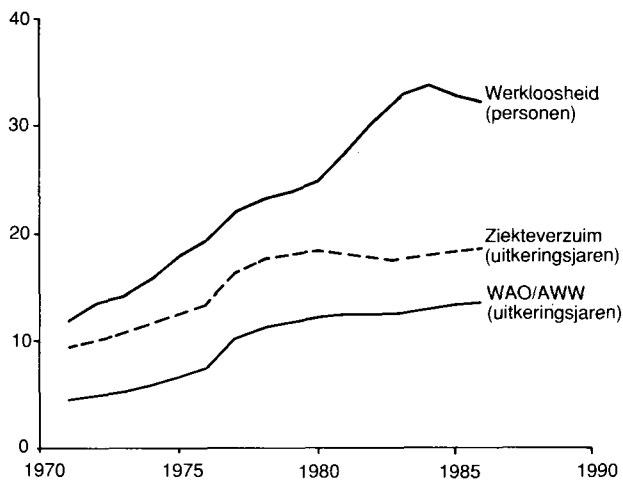
Naar aanleiding van deze gegevens doet zich de vraag voor of een stelselherziening niet mogelijk en gewenst is. Het meest voor de hand liggende alternatief is een stelsel van negatieve inkomstenbelasting. Een negatieve inkomstenbelasting wordt vooral gekenmerkt door een zo laag mogelijke marginale lastendruk bij de laag betaalden. Gezien de hoge uitkeringsniveaus in Nederland is het best mogelijk dat een stelsel van negatieve inkomstenbelasting

3. *Miljoenennota*, blz. 65.

4. *Miljoenennota*, blz. 51.

5. *Miljoenennota*, blz. 54.

Figuur 2. Arbeidsongeschiktheid, ziekteverzuim en werkloosheid^a in procenten van de beroepsbevolking in arbeidjaren



a. GAB-cijfers.
Bron: Miljoenennota 1989, blz. 17.

fiscaal neutraal haalbaar is. Het is te betreuren dat bij de stelselherziening van 1986 de mogelijkheid van de invoering van een negatieve inkomstenbelasting buiten beschouwing bleef.

Wolfson vermoedt dat er tijdens de stelselherziening van uitgegaan werd dat de negatieve inkomstenbelasting in haar grondvorm te duur wordt⁶. Deze veronderstelling is eventueel onjuist. Wij beschikken over uitstekende beschrijvingen van de verschillende experimenten met een negatieve inkomstenbelasting, vooral het grote Seattle/Denver Income Maintenance Experiment⁷. De literatuur over deze experimenten geeft voldoende houvast om tot een schets voor een soortgelijk stelsel in Nederland te kunnen komen. Ook schattingen van de te verwachten kosten en baten zijn naar aanleiding van dit materiaal in beginsel mogelijk.

In de Bondsrepubliek is er op dit moment een discussie gaande rond de vraag of het land in de toekomst een aantrekkelijke lokatie voor internationale investeringen zal zijn. In de Miljoenennota komt deze vraag niet centraal aan de orde, maar belangrijke feiten worden wel medegedeeld. Tabel 3 laat zien dat de loonkosten alleen in België nog hoger zijn. De Nederlandse netto lonen zijn echter wel de laagste van vergelijkbare landen in de EG. De auteurs van de Miljoenennota schrijven "dat het aantrekken van arbeid voor een werkgever duurder is dan elders, maar anderzijds ook dat gezien de relatief lage netto beloning van werknemers het aanbod van arbeid in bepaalde categorieën achter zou kunnen blijven bij wat economisch gezien optimaal is. Ook de wig vormt derhalve een verklaring voor het eerder signaleerde probleem van het relatief lage aantal werkenden"⁸.

Het verschijnsel is uiteraard belangrijk voor de lokatiekeuze: "de internationaal geldende netto beloningsvoet van hooggekwalificeerd personeel met een grote mate van internationale mobiliteit kan voor de Nederlandse werkgever als gegeven worden beschouwd. De hoge lastendruk maakt dat de totale arbeidskosten voor deze categorie veel hoger zijn dan elders in Europa. Daardoor zal met name bij de lokatiekeuze van technologisch hoogwaardige bedrijven de hoge lastendruk in Nederland een negatieve factor van betekenis zijn"⁹.

Belangrijk voor de lokatiekeuze van zowel internationaal mobiel en hooggekwalificeerd personeel als ondernemingen die dit personeel willen aantrekken, is niet alleen de

collectieve-lastendruk maar ook datgene dat tegenover de lastendruk staat, te weten de productie van goederen en diensten door de overheid, waarvoor de belastingen geheven worden. De relatie tussen input en output, tussen belastingen en de kwaliteit en hoeveelheid van goederen en diensten die door de instellingen van de overheid geproduceerd worden, de relatie dus tussen de hoogte van de lastendruk en de kwaliteit van de overheidsprestatie zijn bepalend voor de aantrekkelijkheid van een staat. Dit geldt voor investerende ondernemingen net zo als voor de burger. Helaas is de prestatiemeting echter aan de hand van de in de Miljoenennota weergegeven cijfers nauwelijks te achterhalen.

Een visie op het sociaal-economisch beleid?

Musgraves beeld van een kathedraal waarin het fiscaal-economische beleid in hedendaagse westerse democratieën zijn plaats kan vinden, roept de vraag op of wij de Haagse visie op het financieel-economische en sociale beleid in de Miljoenennota terug kunnen vinden. Een beoordeling van de beoogde stappen, met name de beoogde belastingverlagingen en privatiseringen kan het best plaatsvinden op basis van een complete visie op het beleid. Zijn de beoogde maatregelen op elkaar afgestemd? Zijn alle maatregelen genomen om een bepaald doel te bereiken? En staat de begroting centraal in dit beleid net zoals het schip in de kathedraal?

Prachtige kathedralen worden niet in één jaar gebouwd; vaak eist het werk eeuwen op. Verschillende bouwmeesters dragen hun steentje bij en verschillende stijlen laten zich later terugvinden. Ook bouwmeester Ruding heeft een lange-termijnvisie en hij laat nog wel een paar taken over voor de toekomst. Zo worden in het kader van de lastenverlichting de grotere stappen naar de toekomst verschoven. Het totale saldo van de lastenverlichting bedraagt voor 1989 f 4,2 miljard, voor 1990 en structureel f 6,2 mrd.¹⁰ De rijksbegroting heeft een duidelijk consumptief karakter. De Miljoenennota stelt duidelijk: "lasten worden naar de toekomst doorgeschoven, omdat stijgende rente-uitgaven andere overheidsuitgaven verdringen of tot stijgende belastingen leiden. Het gevolg is een uitholling van het toekomstige groeipotentiaal, hetgeen extra bezwaarlijk is omdat dit door de vergrijzing toch al onder druk staat. Verdere vermindering van het financieringstekort en een verschuiving in de samenstelling van de collectieve uitgaven ten gunste van investeringsuitgaven zijn nodig om dit proces te keren"¹¹. Het tekort aan netto investeringen, hoewel reeds ten opzichte van het niveau van 1970 teruggebracht, blijft ook voor 1989 op 0,5% van het nationaal inkomen¹².

Vaak zijn de beoogde beleidsstappen incrementeel¹³ en uiterst voorzichtig ten opzichte van het beoogde probleem. De toelichtingen over de beoogde maatregelen tot beperking van ziekteverzuim en arbeidsongeschiktheid mogen dit verduidelijken. De micro-economische werking van de open-einde-regelingen werd bij het tot stand komen van de wetgeving duidelijk en over het hoofd gezien. "Afgezien van deze nu voorziene concrete maatregelen en besparin-

6. D.J. Wolfson, *Publieke sector en economische orde*, Wolters-Noordhoff, Groningen, 1988, blz. 199.

7. Zie bij voorbeeld P.K. Robins, R.G. Spiegelman, S. Weiner en J.G. Bell, *A guaranteed annual income: evidence from a social experiment*, Academic Press, New York, 1980.

8. Miljoenennota, blz. 53.

9. Miljoenennota, blz. 53.

10. Miljoenennota, blz. 27.

11. Miljoenennota, blz. 19.

12. Miljoenennota, blz. 19, tabel 1.5.

13. Zie bij voorbeeld de toelichting over de extra uitgaven ten behoeve van de infrastructuur, Miljoenennota, blz. 39.

gen is het kabinet van oordeel dat de volume-ontwikkelingen in de sfeer van de arbeidsongeschiktheid ernstig zijn, niet stroken met de verwachtingen ten tijde van de stelselwijziging sociale zekerheid en nopen tot nadere bezinning op mogelijkheden om tot beheersing en terugdringing van deze volume ontwikkelingen te komen, zowel op de korte als op de lange termijn¹⁴. Niet de structuur zelf van het stelsel wordt verantwoordelijk gemaakt voor de uitkomsten. In plaats daarvan worden incrementele beheersingsmaatregelen beoogd. "Met betrekking tot de terugdringing van het ziekteverzuim, waarvoor in 1990 een besparing van 400 miljoen is ingeboekt, heeft het kabinet onlangs de Stichting van de Arbeid uitgenodigd overleg te voeren over mogelijke maatregelen. Ondermeer wordt daarbij gedacht aan maatregelen om de financiële verantwoordelijkheid van de verzekerden te vergroten via het invoeren van een derde wachttag in de Ziektewet, alsmede door het betrekken van de volume-problematiek Ziektewet/Wet op de Arbeidsongeschiktheidsverzekering/Algemene Arbeidsongeschiktheidswet...bij de collectieve onderhandelingen"¹⁵.

De benadering blijft echter input-georiënteerd. Bij de behandeling van maatregelen voor scholing en werkgelegenheid wordt bij voorbeeld gesteld dat het kabinet gelet op de tegenvallende ontwikkeling van de werkloosheid het beleid ten aanzien van werkgelegenheid en scholing verder tracht te intensiveren met een bruto bedrag van 400 miljoen in 1990¹⁶. Dit is ten opzichte van 1989 een verviervouding, maar het wordt niet duidelijk welke meetbare prestatie deze kostbare intensiveringen van het scholingsbeleid zullen opleveren. Hoeveel scholieren kunnen voor 400 miljoen gulden per jaar opgeleid worden en met deze opleiding een vaste baan veroveren? Kunnen wij in dit verband misschien een bijdrage verwachten tot een verbreding van de belastingbasis waardoor de investering in scholing terugverdiend kan worden? Welke maatregelen zijn voorzien voor het geval dat deze prestatie niet behaald wordt?

De samenhang tussen de verschillende beleidsinstrumenten en beleidssectoren voor een bepaald fiscaal-economisch doel wordt vaak uitgewerkt maar niet altijd. Zo wordt bij voorbeeld de internationalisering van de kapitaalmarkten als beperking ervaren voor het voeren van een onafhankelijk monetair beleid¹⁷. Aangezien de lokatiekeuze van internationaal opererende ondernemingen bepalend is voor economische groei en werkgelegenheid zal de toeneemende internationalisering van de kapitaalmarkten ook een beperking van de onafhankelijkheid van het fiscale beleid met zich meebrengen. Omdat Nederland op enkele aspecten een uitzonderingspositie inneemt, moet men in dit geval bijzonder drastische beperkingen, bij voorbeeld op het gebied van het belasting- en herverdelingsbeleid, verwachten.

Dit geldt ook voor het beleid ten aanzien van de btw. De Europese harmonisatie vereist een verlaging van de hoogste btw-tarieven, en dit geldt met name voor Nederland. Nederland wordt alleen door Ierland en Denemarken in de hoogte van het algemene btw-tarief overtroffen. Daar komt bij dat zowel Denemarken als Ierland een nultarief kennen en Nederland niet. Als economisch gevolg van de btw-verlaging wordt vooral een matiging van de voor 1989 verwachte stijging van de inflatie verwacht¹⁸.

Een veel sterkere matiging, zelfs een prijsdaling, kan op een ander gebied van het Europese beleid worden behaald. De economische gevolgen van het Europese landbouwbeleid zijn naast de bijdragen aan de collectieve-lastendruk vooral voor de consumenten voelbaar en treffen dus de laagste inkomens op twee vlakken. Dit wordt door de Miljoenennota ook duidelijk gesteld. "Een kunstmatig te hoog gehouden prijs voor agrarische producten... houdt in dat de burger op twee manieren met lastenverzwaring wordt geconfronteerd, als consument in de vorm van hogere prijzen voor agrarische producten en als belastingbe-

Tabel 4. De bekostiging van steun aan de landbouw, 1982-1984

Land	Produkt		
	graan	rundvlees	zuivel
<i>EG</i>			
Bijdrage consumenten	67	92	77
Bijdrage begroting	34	8	23
<i>Japan</i>			
Bijdrage consumenten	63	76	58
Bijdrage begroting	37	24	42
<i>Verenigde Staten</i>			
Bijdrage consumenten	29	42	95
Bijdrage begroting	71	58	5

Bron: *Economic report of the President*, United States Printing Office, Washington, 1987, blz. 167.

taler door de subsidies op te moeten brengen die nodig zijn voor de extra afzet van de door de hoge prijs uitgelokte productie¹⁹. Ook gevolgen voor economische groei en werkgelegenheid worden aan de orde gesteld. Een schatting van de grootte van de lastendruk op de consument ontbreekt. Een recent *Economic report of the President* geeft de volgende verdeling van de kosten van de agrarische prijssteun tussen de belastingbetaler en de consument (zie tabel 4). Deze cijfers laten zien dat de subsidies voor vlees voor 92% door de consumenten gedragen worden en die voor zuivelproducten voor 77%. Deze cijfers laten de conclusie toe dat een verlichting van de collectieve lasten vooral voor de lagere inkomensgroepen ook via een hervorming van het Europese landbouwstelsel kan worden bereikt.

Privatiseringen en heroverwegingen

De noodzaak van een continu proces van heroverwegingen werd een eeuw geleden door de Zweedse econoom Knut Wicksell op een klassieke manier geformuleerd:

"Wenn über irgend eine Staatsausgabe, sei es eine neu vorgeschlagene, sei es eine schon vorher bestehende beschlossen werden soll, wird man wohl im allgemeinen von der Voraussetzung ausgehen können und müssen, dass dieselbe an und für sich, also zunächst von den Mitteln zur Kostendeckung abgesehen, auf eine für die ganze Gesellschaft nützliche Tätigkeit abziele, sowie auch, dass sie als solche von allen Klassen ohne Ausnahme erkannt werde. Wenn dies nicht zutrifft, ein grösserer oder kleinerer Teil der Gesamtheit vielmehr der geplanten Wirksamkeit des Staates gleichgültig oder gar feindlich gegenübersteht, so vermag ich meinerseits nichts Richtigeres zu ersehen, als dass dieselbe eo ipso nicht mehr zu den Kollektivbedürfnissen i.e.S. des Wortes gerechnet werden kann, sondern vorläufig, wenn überhaupt geduldet, der Privatinitiative überlassen bleiben muss. Scheint es doch ein handgreifliches Unrecht zu sein, wenn jemand zur Kostendeckung von Massregeln herangezogen würde, die sein wohlverstandenes Interesse nicht nur nicht fördern, sondern demselben vielleicht schnurstracks zuwiderlaufen"²⁰

14. Miljoenennota, blz. 37.

15. Miljoenennota, blz. 36/37.

16. Miljoenennota, blz. 39.

17. Miljoenennota, blz. 46.

18. Miljoenennota, blz. 14.

19. Miljoenennota, blz. 48.

20. Knut Wicksell, *Finanztheoretische Untersuchungen: nebst Darstellung und Kritik des Steuerwesens Schwedens*, Gustav Fischer, Jena, 1896, blz. 112.

Wicksell stelt dat overheidsactiviteiten die via belastingheffing de burger belasten aan een voortdurende prestatie-analyse onderworpen moeten worden. Zodra een belangrijke groep in de maatschappij geen belang meer heeft bij de uitvoering van een bepaalde taak door de overheid, dan mag deze taak ook niet langer via belastingheffing worden gefinancierd. Dit is het klassieke vertrekpunt voor een privatiseringsbeleid van overheidstaken.

Een eerste randvoorwaarde waaraan zo'n heroverwegingsbeleid à la Wicksell moet voldoen, is de voortdurende controle op de prestatie van de overheidsinstellingen. De Miljoenennota besteedt ook wel uitvoerig aandacht aan het controle-probleem. Het hele hoofdstuk 6 is aan het onderwerp 'beheer en de beheersing van de rijksuitgaven' gewijd. In de Miljoenennota is echter geen sprake van een prestatie-controle, dat wil zeggen een controle op de output van de overheid. In plaats daarvan wordt gepoogd tot een toereikende accountantscontrole te komen, die qua noodzaak vooral op de correcte besteding van inputs gericht moet blijven. In het kader van het privatiseringsbeleid worden zelfs controlewerkzaamheden aan particuliere accountantskantoren uitbesteed²¹ en er wordt intensief gezocht naar doelmatiger en waar mogelijk uniformere wijzen van controleren. Het is vrij duidelijk dat een uniformere wijze van controleren via het inschakelen van particuliere accountantskantoren zonder meer mogelijk is. Dit geldt niet voor een doelmatiger manier van controleren. De doelen van verschillende overheidsinstellingen zijn net zo verschillend als deze instellingen zelf en moeilijk te controleren aan de hand van maatstaven die aan het particuliere bedrijfsleven ontleend zijn. Een intensivering van de accountantscontrole is zeker nuttig en gewenst, maar ze kan de noodzaak van systematische prestatie-analyse niet vervangen.

Het privatiseringsbeleid is dus ook geconcentreerd op het afstoten van die overheidstaken die de burger juist niet belasten. De tegenstelling met het beginsel van Wicksell kan niet groter zijn. Het betreft vooral de verkoop van winst-

gevende overheidsinstellingen zoals DSM en de PTT en de Domeinen. Dit zijn ondernemingen die niet alleen een belangrijke bijdrage kunnen leveren aan de niet-belastinginkomsten, maar ook aan andere overheidsdoelstellingen zoals het werkgelegenheidsbeleid, het technologiebeleid (PTT) en het milieubeleid (Domeinen). Dit privatiseringsbeleid is overigens ook in strijd met het klassieke vermogensbeginsel, zolang niet gewaarborgd is dat de uit verkoop opgebrachte bedragen voor investeringen gebruikt worden.

Een prestatiebeoordeling van de activiteiten van de overheid is bij de marktgerichte activiteiten van de overheid uiteraard veel gemakkelijker dan bij de niet-marktgerichte, met name administratieve activiteiten. Het zijn juist deze activiteiten die door de burger het best beoordeeld kunnen worden en die de burger het minst belasten waaruit de overheid zich in toenemende mate terugtrekt. De beoogde verkoop van de Postbank met een winst van ruim een kwart miljard gulden per jaar is een typisch voorbeeld van dit beleid.

Conclusie

De *Miljoenennota 1989* is een grondig uitgewerkt document. Opvallend is dat de aansluiting op de klassieke leer van de openbare financiën en moderne analysemethoden niet altijd even goed lukt. Vooral de prestatie van specifieke overheidsinstellingen verdient meer aandacht. Daarvoor staan analytische methoden ter beschikking die een voortdurende heroverweging mogelijk maken. Een verbeterde prestatie is voor de burger even voelbaar als een verlichting van de collectieve-lastendruk.

J.G. Backhaus

21. Miljoenennota, blz. 114.