



# Collectieve sector en budgettaire discipline

DRS. H. J. VAN DE BRAAK

## Inleiding

Een even opmerkelijk als bekend feit van de laatste decennia is de stormachtige groei van de collectieve sector, elementair opgevat als het geheel van voorzieningen waarvoor de heffing als bekostigingsinstrument fungeert. Ofschon een bevredigende verklaring voor deze ontwikkeling vooralsnog ontbreekt, doen diverse partiële verklaringen de ronde. Zo zou het budgettaire gedrag van gepassioneerde belangengroepen, politici en ambtenaren — in samenhang met de beslisregels van de parlementaire democratie — een opwaartse druk uitoefenen op de omvang van de overheidsuitgaven. Met name auteurs als James Buchanan en Richard Wagner hameren bij voortdurende op een ondermijning van de begrotingsdiscipline door het keynesiaanse denken.

Wat daarvan zij, de expansieve groei van de collectieve sector heeft ten minste een tweetal belangrijke gevolgen bewerkstelligd. In de eerste plaats is het vrij besteedbaar inkomen aanmerkelijk afgenomen, zodanig dat ideeën à la Friedman opduiken ten gunste van grotere bestedingsvrijheid. In de tweede plaats vindt een massale afwenteling van collectieve lasten plaats, waardoor het economisch proces een ander verloop krijgt dan de overheid voor ogen staat. Voor zover de omvang en inrichting van de rijksbegroting hier in het geding is, zijn er ontwikkelingen te bespeuren waarvan

er in het navolgende betoog enkele zullen worden belicht.

## Ontwikkelingen

Meest in het oog springend is natuurlijk het *financieringstekort* van de overheid, dat verwijst naar de bittere noodzaak van budgettaire discipline 1). Zo'n discipline omschrijf ik dan maar gemakshalve als de bereidheid en het vermogen van de overheid om een zowel economisch als rechtsevenwicht op de rijksbegroting te realiseren.

Toen het kabinet-Van Agt aantrad gaf de overheid 4,5% van het nationaal inkomen méér uit dan zij ontving, inmiddels bedraagt dat verschil meer dan 7%. De vergroting van dat financieringstekort lijkt toe te schrijven aan een drietal factoren. Allereerst zijn er de tegenvallende belastingopbrengsten als gevolg van teruglopende bestedingen, maar natuurlijk ook door — moeilijk te kwantificeren — belastingfraude en aanverwante vormen van belastingvermijding 2). Daarnaast is er de toegenomen overheidssteun aan het bedrijfsleven in de vorm van WIR-premies e.d. Ten slotte heeft de aanmerkelijke stijging van de uitkeringen voor (arbeidsongeschikte) werklozen de collectieve uitgaven omhooggestuwd.

Tegen deze achtergrond — maar natuurlijk meer tegen de voorgrond van het komende verkiezingscircuit — zal het niet

verwonderen dat het kabinet een brief heeft doen uitgaan over een herwaardering van collectieve uitgaven, waarin de profijtgedachte weer eens van stal wordt gehaald. Deze gedachte roept bedenkingen op voor zover het profijtbeginsel weliswaar kan rekenen op politieke populariteit, maar het de vraag is of zij bijdraagt tot wat men beginsel-vaste belastingheffing zou kunnen noemen. Aan deze vraag zal hieronder aandacht worden besteed, met name in het kader van het zogenoemde, *fiscale isolationisme*.

Tegenover de opvatting, dat belastingtheorie niet veel meer is dan een technische beschouwing over de voor- en nadelen van verschillende belastingtypen, staat de opvatting dat het belastingrecht — via haar belastingbeginselen — een principiële inbreng dient te hebben bij de vormgeving van het belastingstelsel dat fungeert als belangrijkste bron van overheidsinkomsten 3). Zo beschouwd, is er reden om het lanceren van profijtgedachten met enige argwaan te bezien.

De genoemde herwaardering van collectieve uitgaven en overheidsactiviteiten komt natuurlijk niet uit de lucht vallen. Zij leek immers bij uitstek het middel voor de grote bezuinigingen in het kader van de 1%-operatie, doch is vanwege de lange procedure niet toegepast. Hoe dan ook, in principe zou die herwaardering een continu karakter moeten hebben, bij voorkeur blijkend uit de miljoenennota's 4).

De behoefte aan een grotere rationalisering en disciplineren van het rijksinkomsten- en uitgavenbeleid is van langere datum. De onstuimige groei van de collectieve uitgaven heeft tegelijkertijd een toenemende aandacht voor budgettaire methoden en technieken ontketend. Wat betreft het inkomstenbeleid valt te wijzen op de — tot dusver weinig succesvolle — pogingen om de belastingheffing te vereenvoudigen en voorts op het streven om te komen tot een zekere coördinatie tussen premie- en belastingheffing. Daarnaast zijn er andere rationaliseringspogingen ter zake van inflatie-

## Slot

In dit artikel hebben we getracht langs een historische lijn de argumenten te bespreken, waarmee tot dusver vóór of tegen verlenging van het begrotingstijdvak is gepleit. Hoewel het recente voorkomen om de bestaande constitutionele mogelijkheid van een tweejaarlijkse begrotingsopstelling weer af te schaffen de indruk wekt dat de al oude discussie over de begrotingsperiodiciteit nu dan eindelijk in het voordeel van de jaarbegroting is beslecht, blijkt dit bij nader inzien toch allerm minst het geval.

Wij althans, belandden bij onze oor-

deelsvorming hierover in een patstelling die de gedachte deed opkomen aan verzoening van vóór- en tegenpleiters door middel van een tussenoplossing. Die tussenoplossing behelst een procedurele overlappending bij de opstelling van tweejaarlijkse begrotingen. Hoewel van overlappingsen doorgaans geen bezuinigingen uitgaan, is dat in dit geval echter anders. De beoogde besparing ligt besloten in de institutionalisering van de heroverwegingsactiviteit die door een dergelijke dakpanprocedure mogelijk wordt gemaakt.

G. J. Bakker

1) A. G. J. Haselbekke, De collectieve sector in het web van het financieringstekort, *ESB*, 11 februari 1981, blz. 140.

2) D. A. Albrechtse, De economie van de belastingvermijding, *ESB*, 23 juli 1980, blz. 831: „Hoewel nog steeds uit onderzoeken blijkt, dat de houding ten opzichte van legale vormen van belastingvermijding toleranter is dan ten opzichte van illegale vormen, moet toch worden aangenomen dat zowel de legale als de illegale vormen een zodanige omvang hebben aangenomen dat de juridische classificatie voor het economisch onderzoek irrelevant en onbruikbaar is”.

3) H. J. Hofstra, Over belastingbeginselen, *Weekblad voor Fiscaal Recht*, 8 november 1979, blz. 1214.

4) P. B. Boorsma, Het uitgavenbeleid: de rijksbegroting, in: A. Hoogerwerf (red.), *Overheidsbeleid*, Alphen aan den Rijn, 1978, blz. 305 en 306.

neutrale belastingheffing, alsook de opstelling van een faciliteitenbegroting, die de gederfde middelen — met name vanwege belastinguitgaven — in beeld zou moeten brengen 5).

Wat betreft het uitgavenbeleid is er een reeks technieken en maatregelen te noemen, gericht op verbeterde allocatie en prioriteitenstelling van de collectieve sector zoals: kosten-batenanalyse, doelstellingenanalyse, programmabudgettering, prestatiebegroting 6). De merites van dit soort budgettaire hulpmiddelen zullen hier niet aan de orde worden gesteld, veeleer de vraag in hoeverre *budgettaire discipline* in de collectieve sector afhankelijk is van wat zich — in termen van loonniveau en rendementsniveau — in de particuliere sector aftekent. Beide sectoren zijn immers in hoge mate interdependent — bijvoorbeeld doordat zich over en weer afwentelingstendenties voordoen —, dusdanig dat budgettaire discipline staat of valt met gedisciplineerde loonvorming.

### Het dubieuze profijtbeginsel

Kort geformuleerd komt het profijtbeginsel neer op een heffingsbasis, waarbij zoveel mogelijk rekening wordt gehouden met de mate waarin groepen belastingbetalers van overheidsvoorzieningen profiteren. In feite vindt hier een nabootsing plaats van de prijsvorming, in die zin dat prestaties en tegenprestaties op elkaar worden afgestemd. In Nederland is de profijtgedachte in een politieke omlijsting gepousseerd door het kabinet-Biesheuvel. In de regeringsverklaring van 1971 heette het, dat de regering voor deze gedachte een ruime plaats wilde inruimen. De toelichting luidde als volgt: „Daaronder wordt gewoonlijk verstaan, dat men de werkelijke kosten van bepaalde overheidsdiensten in de eerste plaats in rekening brengt bij hen die van die diensten gebruik maken. Steeds zal bij beslissingen over subsidiëring gedacht moeten worden aan de offers die anderen daarvoor brengen. Met de versterking van de profijtgedachte beoogt het kabinet extra bronnen van draagkracht aan te boren. Het beschouwt deze gedachte dan ook niet als tegengesteld aan het draagkrachtbeginsel, maar veeleer in het verlengde ervan”.

De profijtgedachte pleegt over het algemeen nogal irritatie en weerstand op te roepen, getuige het feit dat zij in 1971 — collegegeldverhogingen! — vrij snel op de achtergrond is geraakt. Ten dele heeft die afkeer vermoedelijk te maken met het feit, dat het veeleer opportunistische dan principiële overwegingen zijn die aan haar introductie en werkingsfeer ten grondslag liggen 7). Dat wil zeggen, de nood van de schatkist maakt het profijtdenken weliswaar begrijpelijk maar daarmee nog niet altijd overtuigend. Illustratief in dat opzicht is de cryptische taal in de genoemde regeringsverklaring: „Met de versterking van de *profijtgedachte* beoogt het kabi-

net extra bronnen van *draagkracht* aan te boren” (curs. HJvdB). Belasting-theoretisch gezien, is deze uitspraak discutabel voor zover niet duidelijk wordt hoe profijt- en draagkrachtbeginsel worden gedefinieerd resp. zich tot elkaar verhouden.

Vorig jaar is over de profijtgedachte nader gerapporteerd door het Instituut voor het Onderzoek van Overheidsuitgaven in *Een prijs voor onderwijs; naar een rechtvaardige toepassing van de profijtgedachte*, opgesteld op verzoek van de bewindsman voor Onderwijs en Wetenschappen. Een van de conclusies luidt dat individuele baten een grotere rol kunnen spelen bij de verdeling van de onderwijslasten. Populair geformuleerd betekent dit dat de overheid best meer geld — tijdens en vooral na de studie — zou mogen vragen voor opleidingen, voor zover die een persoonlijke investering vertegenwoordigen en een dito rendement opleveren. Op zich zelf is dat zeker geen onzinnige gedachte: waarom zou men op kosten van de gemeenschap een goed betaalde werkring mogen verwerven en waarom zou het bedrijfsleven zo goedkoop zijn dure medewerkers mogen recrutereren?

---

### Deze rubriek wordt verzorgd door de vakgroep Sociaal-Economisch Beleid van de Erasmus Universiteit Rotterdam

---

De bezwaren en nadelen van zoiets als „profijtelijke studiebelasting” zijn niettemin talrijk en zwaarwegend. Laat ik er twee noemen. In de eerste plaats staat het profijtbeginsel hier allesbehalve neutraal tegenover de doelstelling van het gelijke-kansenonderwijs. Als veranderde bekostiging zou worden ingevoerd, dan zou op zijn minst bekend moeten zijn wat het vermoedelijke effect daarvan is met het oog op de bevordering van gelijke kansen: leidt een hogere eigen bijdrage er wellicht toe, dat sommigen — ondanks hun capaciteiten — van studeren worden afgeschrikt? In de tweede plaats dient de introductie van het profijtbeginsel op principiële overwegingen te berusten, voor zover aan de hand van de *tertiaire inkomensverdeling* inderdaad kan worden aangetoond dat sommigen aanwijsbaar meer profijt hebben van de overheid dan anderen. Voor het beleid is immers het verschijnsel van belang, dat kinderen uit gezinnen die tot de hogere inkomensdecielen behoren *langer* gebruik maken van *duurder* onderwijs, vergeleken met kinderen uit lagere decielen. Beschikbare effectstudies wijzen weliswaar in die richting, maar vormen vooralsnog zeker geen stevige basis voor een gewijzigd bekostigingsbeleid. Daarvoor zijn longitudinale gegevens nodig ter zake van langetermijnverschuivingen in de onderwijsparticipatie en inkomensverdeling. Wordt zulk beleid tóch gebaseerd op, of liever gezegd legitimeerd door, genoemde effectstudies, dan zou dit tot

een rampzalige beleidsverarming kunnen leiden 8).

Al met al is de nodige argwaan ten opzichte van het profijtgedachte — als politiek hobbelpaard — op zijn plaats, wat niet weg neemt dat het profijtbeginsel een serieuze rol kan spelen bij het realiseren van budgettaire discipline. Voorwaarde is echter dat de profijtgedachte niet, zoals zo vaak, wordt verpakt als politieke losse flodder, die even snel is gelanceerd als vergeten. De rechtsgronden van heffingsprincipes kunnen nu eenmaal niet straffeloos worden genegeerd. Bovendien dient bij de toepassing van het profijtbeginsel ernstig rekening te worden gehouden met de — onbedoelde en ongewenste — consequenties voor de inkomensverdeling. Rationalisering van primaire inkomensverschillen zou vermoedelijk wel eens effectiever kunnen zijn dan symptoombestrijding in de vorm van extra lasten („excess burdens”) aan de heffingszijde en/of baten zonder profijt („benefit deficiencies”) aan de uitgavenzijde 9).

### Het Haarlemmerolie-effect

De mengeling van naïviteit en willekeur waarmee het profijtbeginsel van tijd tot tijd opduikt, verwijst naar een discussie die vooral in belastingrechtelijke kringen leeft, namelijk over de zogeheten relativiteit van de beginselen van belastingheffing. Met name Van den Tempel en Hofstra hebben op dit punt meermalen de degens gekruist 10). Het ligt daarom voor de hand om die polemieken in het kort te releveren, omdat zij van gewicht is voor wat ik budgettaire discipline heb genoemd.

De herdruk van Hofstra's *Inleiding tot het Nederlands belastingrecht* in 1970 is door Van den Tempel aangegrepen om de inhoud en betekenis van het begrip belastingbeginsel te kritiseren. De discussie-voor-twee-heren centreert zich op een drietal vragen: a. dient de belastingjurist zich te beperken tot het

---

5) J. C. M. Kervers en F. Roemers, Het inkomstenbeleid van de overheid, in: Hoogerwerf, a.w., blz. 328 en 329.

6) Voor de prestatiebegroting zie de recente beschouwing van C. A. Hazeu, Prestatiebegroting op profijt; een tussenstand, *Openbare Uitgaven*, december 1980, blz. 298-307.

7) In dat verband zij herinnerd aan het belastingpolitieke ideaal van de gelede budgettering, waar in eerdere beschouwingen aandacht aan is besteed, zie: *ESB*, 16 juli 1980, blz. 816 en 5 november 1980, blz. 1248.

8) Vgl. M. P. van der Hoek en A. van der Zwan, Kanttekeningen bij de tertiaire inkomensverdeling, *Openbare Uitgaven*, 1 juni 1978, blz. 87-89.

9) Vgl. D. J. Wolfson, De wereld waarin wij leven, *Beleid & Maatschappij*, 1980, nr. 3/4, blz. 82.

10) A. J. van den Tempel, Hofstra's inleiding *WFR*, 7 januari 1971, blz. 2-12; H. J. Hofstra, De kern van de zaak, *WFR*, 8 juli 1971, blz. 525-533; A. J. van den Tempel, Het einde van de belastingbeginselen, *WFR*, 21 juni 1979, blz. 697-706; H. J. Hofstra, Over belastingbeginselen, *WFR*, 8 november 1979, blz. 1213-1220.

geldende recht of mag van hem worden verwacht, dat hij ook zijn bijdrage levert tot het vinden van „het goede recht”; b. zijn de criteria voor goed belastingrecht, zoals die in de belastingbeginselen en -theorieën worden neergelegd „oude koek”, waarover reeds lang wetenschappelijke duidelijkheid bestaat; c. welke plaats dient in het universitaire onderwijs te worden ingeruimd voor een weloverwogen inzicht in de belastingbeginselen?

De centrale stelling van Van den Tempel luidt dat de integratie van de belastingheffing in het algemene overheidsbeleid — men denke aan allerlei nevendoeleinden zoals inkomensherverdeling of welvaartsbevordering door middel van stimulering van investeringen — de autonome functie van belastingbeginselen heeft doen vervallen. Met andere woorden, veelal hebben belastingmaatregelen een complementair karakter gekregen ten opzichte van andere beleidsinstrumenten. Het aspect van de belastingheffing — aldus Van den Tempel — dat wij gewend zijn de verdeling van collectieve lasten te noemen, is niet anders dan een onderdeel van het inkomens-, of ruimer, het sociaal-economisch beleid. Uit de eigenschappen van het fiscale instrument kunnen geen rechtsbeginselen worden afgeleid, ook al blijven de profijt- en draagkrachtgedachte nuttig als methoden in het algemene beleid. Kortom, „tientallen jaren zoeken hebben veel belangwekkends opgeleverd, maar geen deugdelijke belastingbeginselen” 11).

Hofstra vindt de opvattingen van zijn opponent uiterst onaantrekkelijk voor de theorie en praktijk van de belastingheffing. Belastingtheorie wordt zo immers gedegradeerd tot een technische beschouwing over de voor- en nadelen van verschillende belastingtypen en -maatregelen en verliest daarmee de mogelijkheid van een eigen principiële inbreng. Dat laat zich demonstreren aan de hand van warrige kamerdebatten, waar begrippen als draagkracht en herverdeling vaak door elkaar heen worden gebruikt en principiële aspecten — herinnerd zij aan het debat over de recente accijnsverhogingen — nauwelijks meespelen. Kortom, „het gevolg is enerzijds dat de principiële structuur van het belastingstelsel vrijwel nooit ter sprake komt — het gaat in feite steeds over kwesties van dosering — en anderzijds dat een werkelijk onderling debat (behalve dan over details) niet plaatsvindt” 12).

De kern van de zaak betreft de omvang en betekenis van nevendoeleinden in de belastingheffing. Van den Tempel constateert, dat de ontdekking van de mogelijkheden die belastingheffing als instrument van algemeen overheidsbeleid blijkt te bieden, in de loop der tijd een soort *Haarlemmerolie-effect* heeft gesorteerd, waardoor de richtinggevende, d.i. principiële, betekenis van

belastingbeginselen gaandeweg is gerelativeerd (Haarlemmerolie is een uit vroegere tijden bekend kwakzalversmiddel, bestaande uit terpentijn met in zwavel verhitte lijnolie).

Hofstra ontken de integratie van belastingheffing in het algemene overheidsbeleid allerminst, maar legt m.i. de vinger op de zwakke plek voor zover aan de „infiltratie” van nevendoeleinden een zekere gemakzucht niet vreemd is. Zo zijn veel belastinguitgaven waarschijnlijk ingegeven door de omstandigheid, dat het parlement gemakkelijker bereid is een belastingvermindering te aanvaarden dan een rechtstreekse subsidie die drukt op het uitgaventotaal. Zo bezien doet zich hier een curieuze variant van de „camel nose”-tactiek voor. De vraag is in ieder geval, waarom belastingheffing aldus moet worden verzwakt met regelingen die departementen zelf niet kunnen of willen uitvoeren resp. opnemen in hun begrotingshoofdstuk. Overschatting van de nevendoeleinden van belastingheffing — en daarmee van doelmatigheidsoverwegingen — leidt dan tot een onderschatting van rechtvaardigheidsoverwegingen zoals deze zich in de belastingrechtelijke heffingsprincipes manifesteren. Anders gezegd, het evenwicht tussen doelmatigheid en rechtvaardigheid lijkt hier in het gedrang te komen. Hofstra eindigt de polemiek dan ook met een strijdlustige zinsnede: „Indien er één rechtsgebied is waarop het beroemde woord van Augustinus van toepassing is, dat zonder gerechtigheid de overheid niet anders dan een roversbende is, dan is het wel het belastingrecht” 13). Ofschoon hiermee het laatste woord over de principiële betekenis van belastingbeginselen niet is gezegd, is niettemin duidelijk dat diezelfde beginselen onmisbaar zijn bij budgettaire discipline.

### Gedisciplineerde loonvorming

Zoals de collectieve sector niet los van de particuliere sector kan worden beschouwd, kan de budgettaire discipline van de overheid niet straffeloos worden geïsoleerd van de mate waarin ook de sociale partners bereid en in staat zijn tot beheerste loonvorming. Zijn de voorgaande ingrepen in de loonvorming incidenten of moet gerekend worden met een blijvende beheersing in termen van (be)geleide loonpolitiek? De economische recessie heeft met name de vakbeweging voor problemen geplaatst. Het dilemma tussen koopkracht en werkgelegenheid houdt de FNV intern verdeeld in haar oogmerk om te komen tot een gemeenschappelijk arbeidsvoorwaardenbeleid voor 1981. De industriebond kiest voor loonmatiging, terwijl de voedingsbond en de dienstenbonden opteren voor handhaving van de koopkracht tot en met modaal. Behalve die interne verdeeldheid is er ook een

groeïende onvrede, onder meer blijkend uit teruglopend vergaderbezoek en een wat teruglopend ledental.

Het dilemma tussen koopkracht en werkgelegenheid, alsook de tegenstelling tussen de bonden, berust vermoedelijk op verschillende percepties van de economische situatie. Standpuntbepalingen hangen wellicht samen met uiteenlopende situaties in de afzonderlijke bedrijfstakken, afgemeten aan loon- en rendementniveau 14). Licht het gemiddelde bruto uurloon in de industrie als geheel op f. 14,70, in de voedings- en genotmiddelenindustrie bedraagt het f. 13,89. Verhoudingsgewijs ligt het rendementniveau in de voedings- en genotmiddelenindustrie met 9,7% vrij hoog, zeker vergeleken met de gemiddelde rentabiliteit in de chemische industrie (3,6%), de textielindustrie (2,1%) en de metaal- en elektronische industrie (3,0%). Op die manier ligt de conclusie voor de hand, dat een samenhang zou mogen worden verondersteld tussen de tegengestelde prioriteitenstelling van de bonden én het loonniveau resp. rendementniveau van de bedrijfstakken. Tegen deze achtergrond is het niet zo vreemd, dat de voedingsbond kiest voor koopkrachthandhaving en de industriebond voor werkgelegenheidsbehoud door middel van loonmatiging.

Die verdeeldheid pleit op het eerste gezicht voor een gedifferentieerd en gedecentraliseerd loonbeleid, dat tegemoet komt aan de specifieke wensen en problemen van groepen vakbondsleden resp. bedrijfssectoren. Als zodanig sluit dat ook ten dele aan bij de wens van werkgeverszijde — men zie de discussienota *Anders werken* van het NCW — tot gedecentraliseerd overleg. De daarin vervatte afwijzing van centrale loonpolitiek miskent echter de problematische samenhang tussen het begrotings- en arbeidsvoorwaardenoverleg. De voorstellen van Fase voor een betere, gecoördineerde besluitvorming zijn op dit punt de moeite waard. Elders heb ik de plaats van de collectieve sector in het stelsel van arbeidsverhoudingen nader uitgewerkt, o.m. waar het gaat om de afstemming tussen het rijksbegrotings- en arbeidsvoorwaardenoverleg 15).

H. J. van de Braak

11) Van den Tempel, a.w., 1979, blz. 705.

12) Hofstra, a.w., 1979, blz. 1214.

13) Idem, blz. 1220.

14) Zie: *Sociale Maandstatistiek*, mei 1980, blz. 60; *Statistiek van balans en resultatenrekening beurs-NV's*, 1978, blz. 71.

15) W. J. P. M. Fase, *Vijfendertig jaar loonbeleid in Nederland*, Alphen aan den Rijn, 1980, blz. 273 e.v.; H. J. van de Braak, *Overheid, arbeidsverhoudingen en neo-corporatisme*, in: W. van Voorden (red.), *Arbeidsverhoudingen uit model*, Alphen aan den Rijn (ter perse).