



Het omstreden profijtbeginsel

DRS. A. G. J. HASELBEKKE

Inleiding

„Samenvattend zou ik willen zeggen, dat alleen bij een beheerst uitgavenbeleid, gecombineerd met een versterking van de profijtgedachte, het mogelijk is dat de overheid zowel een bijdrage levert tot het terugdringen van de inflatie als ruimte schept voor de aanpak van knelpunten die dringend om een oplossing vragen”, aldus de regeringsverklaring van het kabinet-Biesheuvel, nu bijna tien jaar geleden 1). Wie zich afvraagt wat er in het afgelopen decennium van die profijtgedachte in de praktijk is terechtgekomen is snel klaar, want het antwoord luidt: niets. Eén van de bezwaren die alom tegen toepassing van het profijtbeginsel worden aangevoerd werd vorig jaar september treffend onder woorden gebracht door de Raad van State. Naar aanleiding van het in de *Miljoenennota 1981* aangekondigde streven van het kabinet-Van Agt om te komen tot „... een sterkere toepassing van de profijtgedachte” 2) merkte de Raad namelijk op: „De voorgestelde verhoging van de sociale-verzekeringspremies, de verhoging van het verlaagde BTW-tarief en de verhoogde toepassing van het profijtbeginsel zullen *denivellerend* werken...” (curs. A.G.J.H.) 3). Het profijtbeginsel was en is blijkbaar een omstreden zaak, hetgeen vermoedelijk voor een belangrijk deel het gevolg is van misverstanden dan wel van specifieke opvattingen omtrent de vormgeving van dat beginsel. In dit artikel zal op een aantal aspecten van het profijtbeginsel worden ingegaan.

Profijtbeginsel en allocatie

De *politieke* belangstelling voor het profijtbeginsel berust veelal op het verlangen naar extra middelen voor de overheid, zodra de bestaande bronnen niet verder kunnen worden aangesproken. In de eerdergenoemde regeringsverklaring van het kabinet-Biesheuvel wordt b.v. gesproken over „extra bronnen van draagkracht” 4). Met deze aandacht voor het opbrengstgenererende karakter van het profijtbeginsel wordt

echter voorbijgegaan aan de allocatieve voordelen van dit beginsel in vergelijking met de bestaande bekostigingswijze.

Het ontbreken — in het huidige bekostigingssysteem — van een band tussen het beslissen over, het genieten van en het betalen voor via de collectieve sector voortgebrachte goederen en diensten leidt er immers toe dat vanuit verschillende invalshoeken een opwaartse druk op het uitgavniveau van de collectieve sector uitgaat. Gebruikers van (vragers naar) publieke goederen zullen in het algemeen — omdat deze goederen de indruk maken gratis te zijn — niet tot een (individuele) afweging komen ten aanzien van de omvang van dat gebruik. Een naar maximering van het eigen nut strevend individu zal trachten zo veel mogelijk eigen preferenties te vervullen, ook al hebben deze op zich zelf gezien een lage prioriteit en zou de vervulling ervan zonder noemenswaardig individueel welvaartsverlies achterwege kunnen blijven. Aanbieders van publieke goederen trachten de wensen van de vragers zoveel mogelijk te honoreren, ten einde — via stemmenmaximalisatie — hun eigen voortbestaan te garanderen. Nieuwe wensen zullen daarom door politici snel worden herkend; verouderde taken, die in aanmerking komen voor beleidsbeëindiging, worden evenwel niet afgestoten 5). Onder een dergelijk systeem hebben ambtenaren (redelijk) vrij spel om hun deskundigheid uit te spelen tegen de ministers en de volksvertegenwoordiging via een verwijzing naar onvervulde behoeften en de mogelijkheden om daaraan iets te doen (via méér ambtenaren). De volksvertegenwoordigers zorgen eveneens voor een opstuwende kracht op het uitgavniveau: de gevoeligheid voor pressiegroepen, het verschijnsel van de sectorspecialisten en de wens om „mee te regeren”, vormen hiervoor de belangrijkste redenen.

Het profijtbeginsel zou in dit uitgavenopstuwende proces verandering kunnen brengen. Voorwaarde voor toepassing van dit beginsel is evenwel dat het gebruik van publieke goederen individueel of groepsgewijs kan worden toegerekend. Bovendien moet uitsluiting van consumptie mogelijk zijn bij het achterwege

blijven van betaling. Als aan deze voorwaarden is voldaan kan het profijtbeginsel functioneren als het prijsmechanisme in de markt voor particuliere goederen. De uitsluitings sanctie dwingt vragers naar publieke goederen hun voorkeuren beter te ordenen en te openbaren. Aanbieders van publieke goederen zullen meer dan in het verleden rekening moeten houden met wat de kiezers werkelijk willen. Ze zullen met andere woorden datgene moeten aanbieden waar de gebruikers daadwerkelijk voor willen betalen. De ruimte voor pressiegroepen en voor „privilege goods” 6) — dat zijn goederen die de aanbieders beschikbaar stellen met het oog op het behalen van eigen voordeel — verdwijnt onder dit bekostigingssysteem nagenoeg volledig. De omvang van de collectieve sector, die onder het huidige systeem door steeds meer mensen groter dan optimaal wordt gebracht 7), zal daardoor kunnen worden gereduceerd. Moeizame en tijdrovende ombuigingsoperaties kunnen worden voorkomen. Heroverwegingsprocedures kunnen — naar analogie met assortimentsaanpassingen in het bedrijfsleven — worden doorgevoerd op basis van harde gegevens over individuele voorkeuren. De mogelijkheid tot een betere regulering van het gebruik van publieke goederen door middel van het profijtbeginsel wordt in de literatuur veelvuldig gememoreerd 8). Hierbij gaat het derhalve niet om het profijtbeginsel als een bron van extra inkomsten voor de overheid, maar om het profijtbeginsel als substituuut voor (een deel van) het bestaande bekostigingssysteem. De „ruimte” voor toepassing van het beginsel zou met andere woorden gevonden moeten worden in een verlaging van de bestaande belasting- en premieheffing 9).

1) Zie de regeringsverklaring van het kabinet Biesheuvel, *Nederlandse Staatscourant*, nr. 147, 3 augustus 1971, blz. 3.

2) Zie *Miljoenennota 1981*, blz. 10.

3) Zie Persbericht Financiën, nr. U 217, 16 september 1980, blz. 5.

4) Idem, blz. 3.

5) Zie b.v. A. G. J. Haselbekke en D. J. Wolfson. De beheersingsproblematiek van de collectieve sector, *ESB*, 2/9 april 1980, blz. 413.

6) Zie D. J. Wolfson, *Public finance and development strategy*, Baltimore, 1979, blz. 14.

7) Zie b.v. F. Hartog, *Openbare financiën en overlegdemocratie*, in: P. J. van Eygelshoven en L. J. van Gemerden (red.), *Inkomensverdeling en openbare financiën, opstellen voor Jan Pen*, Utrecht, 1981, blz. 115.

8) Zie b.v. behalve het in voetnoot 7 genoemde artikel van Hartog ook de bijdrage van C. Goedhart in voornoemde „Pen-bundel”, „Scheefgroei, ombuigingen en profijtbeginsel”, blz. 51-78 en voorts R. M. Bird, *Charging for Public Services: A New Look at an Old Idea*, Toronto, 1976 en A. Seldon, *Charge*, Londen, 1977.

9) Een initiële beperking van de collectieve lastendruk om „ruimte” te creëren voor invoering van het profijtbeginsel is eerder gepropageerd door A. G. J. Haselbekke en D. J. Wolfson, t.a.p., blz. 413 en C. Goedhart, t.a.p., blz. 55.

Profijtbeginsel en marginale kosten

De „tariefstelling” van het profijtbeginsel (de hoogte van de vergoeding) en daarmee ook de invloed op de inkomensverdeling is afhankelijk van en varieert met de doelstelling die wordt nagestreefd. Liggen allocatieve overwegingen ten grondslag aan de wens tot invoering van het profijtbeginsel, dan wordt veelal, in navolging van de optimale prijsgedragsregel voor de marktsector, voor publieke goederen een prijsstelling gepropageerd die is afgestemd op de marginale kosten van de voorziening 10). In de marktsector is immers bij een dergelijke prijs het gebruik optimaal gereguleerd: de extra gebruiker veroorzaakt evenveel kosten als hij aan nut ervaart. Het vragen van een uniforme, voor iedereen geldende prijs

op basis van de marginale kosten is evenwel bij (uitsluitbare en toerekenbare) publieke goederen niet altijd mogelijk, en wel om de volgende redenen:

- de marginale kosten van publieke goederen zijn veelal niet of zeer moeilijk te bepalen. Dit vloeit voort uit de onbekendheid met of de onmeetbaarheid van het eindprodukt dat de overheid levert. Met name het specificeren van de volume- en de prijscomponent van het aanbod van publieke goederen levert problemen op. In b.v. de welzijnssector is het uitermate moeilijk eenheden gerealiseerd welzijn vast te leggen, om nog maar te zwijgen over de waardebeoordeling daarvan 11);
- als capaciteitsgrenzen worden benaderd of overschreden (b.v. wegen in het spitsuur) is — op korte termijn —

een opslag op de marginale kosten, een congestieheffing, noodzakelijk om de vraag in evenwicht te brengen met het aanbod 12);

- in de rest van de economie wordt de marginale-kostenregel in het algemeen niet toegepast. Voor de collectieve sector is het dan niet nodig en zelfs niet wenselijk om die marginale kosten wel als richtsnoer voor de prijsstelling te

10) Zie b.v. het in voetnoot 8 genoemde artikel van Goedhart in de Pen-bundel, blz. 66.

11) Zie D. J. Wolfson, De afweging van nut en offer bij de overheid, in: *Duel en dans om de miljardenbalans*, verslag van de Accountantsdag 1980, Amsterdam (Nivra), 1980, blz. 27.

12) Zie C. J. Oort, *De infrastructuur van het vervoer*, Den Haag, 1966, blz. 117.

nemen. „Rather the aim should then be to establish roughly the same deviation between price and cost in all sectors”, aldus Bird 13). Het gaat hier om de z.g. „second-best”-problematiek;

- hantering van de marginale-kostenregel leidt in het geval van (ondeelbare) publieke goederen tot een verliesgevendende produktie, wanneer de marginale kosten lager zijn dan de gemiddelde. Aanvulling uit de algemene middelen introduceert op zich zelf bezien versturende elementen in het allocatieproces.

Is op grond van het vorenstaande reeds een afwijking van de marginale-kostenregel bij de praktische vormgeving van het profijtbeginsel te rechtvaardigen, daar komt nog bij dat de allocatieve overwegingen in de politieke praktijk van alle dag veelal worden aangevuld, zo niet overvleugeld door (re)distributieve overwegingen, uit hoofde waarvan een uniforme (marginale kost)prijs veelal niet aanvaardbaar wordt geacht.

Profijtbeginsel en inkomensverdeling

Als het profijtbeginsel — zoals reeds vermeld — wordt ingevoerd als substitoot voor de huidige belasting- (en premie)heffing (de z.g. „differential incidence” 14)) zijn de gevolgen voor de inkomensverdeling behalve van de prijs die elk individu afzonderlijk zou moeten betalen voor de verschillende publieke goederen, afhankelijk van de lastendrukverdeling onder het huidige bekostigingsstelsel en de verdeling van het feitelijke gebruik van publieke goederen.

Het bepalen van de lastendrukverdeling van het bestaande bekostigingsstelsel is een verre van eenvoudige zaak. Voor zover we al in staat zijn om die verdeling te meten, komen we meestal niet verder dan de verdeling die kan worden afgeleid uit de feitelijk afgedragen belastingen en premies (de z.g. „statutory incidence”). Waar het echter uiteindelijk om gaat is de drukverdeling zoals die resulteert na afwenteling en allerhande andere economische reacties (de „economic incidence”) 15). Studies over deze „economic incidence” zijn echter dun gezaaid en, voor zover ze er al zijn, veelal gebaseerd op gebrekkig materiaal 16). Bovendien is het van belang voor welk deel van het bestaande bekostigingssysteem het profijtbeginsel wordt gesubstitueerd; met andere woorden: welke belastingen worden verlaagd om de ruimte te creëren voor toepassing van het profijtbeginsel? Zolang dit soort gegevens niet bekend is, is een uitspraak over de verdelingsconsequenties van het profijtbeginsel — in welke vorm dan ook — al bij voorbaat discutabel.

Daar komt nog bij dat ook het feitelijke gebruik van collectieve voorzieningen een belangrijk stempel op die uiteinde-

lijke verdeling drukt. En de verdeling van dat gebruik zal in de regel van het ene tot het andere publiek goed verschillen. Het is goed mogelijk, zoals Hartog opmerkt, dat „sommige collectieve voorzieningen (...) in het bijzonder ten goede (komen) aan lage inkomensstrekken, terwijl juist hoge inkomensstrekken vooral voor de kosten worden aangeslagen” 17). Maar het komt ook voor, zeker als we ook de aantallen belastingplichtigen in ogenschouw nemen, dat lage-inkomensstrekken bijdragen aan voorzieningen waarvan ze niet of nauwelijks profiteren (b.v. bij de bekostiging van de aanleg van jachthavens e.d.). Bovendien heeft Hartog vermoedelijk impliciet de bekostiging via de inkomstenbelasting op het oog, terwijl ons heffingenstelsel natuurlijk ook een aantal minder progressief en zelfs degressief verloopende onderdelen kent. Over het feitelijk gebruik van publieke goederen is uiteraard wel het een en ander bekend 18), maar de gegevens die beschikbaar zijn betreffen in het algemeen gegevens voor grotere groepen (b.v. inkomensklassen of sociale categorieën). Binnen dergelijke groepen kunnen en zullen echter vrij grote verschillen optreden en inzicht hierin is voor een beeld van de verdelingsconsequenties van het profijtbeginsel en een oor-

Deze rubriek wordt verzorgd door het
Fiscaal-Economisch Instituut van de
Erasmus Universiteit Rotterdam

deel over de aanvaardbaarheid daarvan van cruciaal belang.

Veelal berust het verschil in de consumptie van publieke goederen binnen inkomensklassen of sociale groepen en de bekostiging uit de algemene middelen op expliciete (herverdelings)doelstellingen. Soms echter ontbreken argumenten voor die keuze c.q. wordt die keuze niet bewust gedaan, of zijn de argumenten die ten grondslag lagen aan die keuze inmiddels achterhaald. Inzicht in de motieven en de actualiteit daarvan is noodzakelijk om te kunnen bepalen of in gevallen waarin de consumptie van publieke goederen kan worden toegerekend aan specifieke groepen — ook al is de consumptie eventueel verplicht (b.v. lager onderwijs) — het profijtbeginsel op voor politici aanvaardbare wijze kan worden toegepast.

Resumerend kan worden gesteld dat uitspraken — zoals die van de Raad van State — over de verdelingsconsequenties van het profijtbeginsel zonder nadere informatie over de hierboven gememoreerde aspecten op drijfzand rusten. Hoe dit ook zij, het idee dat invoering van het profijtbeginsel denivellerend werkt is blijkbaar zo diep geworteld, dat de eerdervermelde allocatieve voordelen van dit beginsel volledig worden overstemd.

Het zou derhalve een goede zaak zijn als het profijtbeginsel zodanig zou kunnen worden „aangekleed”, dat zowel aan de allocatieve als aan de distributieve eisen zou kunnen worden voldaan. Het inbouwen van draagkrachtelementen in de tariefstelling lijkt hiervoor de aangewezen weg, een weg overigens waar Adam Smith ons lang geleden reeds op attendeerde.

Profijtbeginsel en stabilisering

In het bovenstaande is met name stilgestaan bij de allocatie- en de distributiefunctie van de overheid. Blijft over de stabiliseringsfunctie. Onder het huidige systeem wordt aan het functioneren van de collectieve sector een conjunctuurstabiliserende werking toegedicht (of die nu a-cyclisch dan wel anti-cyclisch is laat ik hier verder buiten beschouwing). Dit vloeit in hoofdzaak voort uit het — in het kader van het structurele begrotingsbeleid — voor de uitgaven gekozen trendmatige groeipatroon, terwijl de daarvan losgekoppelde ontvangsten variëren met de feitelijke groei van de inkomens en bestedingen. In een opgaande conjunctuur zal er derhalve meer worden ontvangen dan uitgegeven, in een neergaande conjunctuur geldt het omgekeerde. Het progressieve karakter van het belastingstelsel versterkt deze automatische stabilisatie nog enigermate. Het feitelijke financieringsstekort fungeert als opvangmechanisme voor de afwijkingen van de trend.

Toepassing van het profijtbeginsel zou de stabiliserende werking van het begrotingssysteem kunnen verminderen. De feitelijke koppeling van het te betalen bedrag aan het gebruik van de collectieve voorziening verhindert namelijk in eerste instantie het uiteenlopen van de uitgaven en de ontvangsten (de mate waarin dat zal geschieden is uiteraard mede afhankelijk van de uiteindelijke vormgeving van het profijtbeginsel). Daar komt nog bij, dat de uitgaven niet meer volgens een trendmatig groeipatroon zullen

13) R. M. Bird, t.a.p. blz. 36. Zie ook R. G. Lipsey en K. Lancaster, *The general theory of the second best*, *Review of Economic Studies*, december 1956, blz. 11-32, herdrukt in M. J. Farrell, *Readings in welfare economics*, Londen, 1973, blz. 144-166.

14) Zie R. A. Musgrave en P. B. Musgrave, *Public finance in theory and practice*, Tokio, 1980, blz. 261.

15) R. A. Musgrave, t.a.p., blz. 259.

16) Zie b.v. J. A. Pechman en B. A. Okner, *Who bears the tax burden?*, Washington, 1974 en voor Nederland b.v. R. Goudriaan, F. G. van Herwaarden en C. A. de Kam, *De drukverdeling van omzetbelasting en accijnzen*, 1974-1975, *ESB*, 11 februari 1981, blz. 128-133.

17) T. Hartog, t.a.p., blz. 115-116.

18) Zie b.v. Sociaal en Cultureel Planbureau, *Profijt van de overheid*, Den Haag, 1977, en de vervolgversie (*Profijt II*), die binnenkort zal verschijnen.

toenemen, maar waarschijnlijk in een min of meer vaste verhouding met de feitelijke groei. Dit is onder meer afhankelijk van de inkomenselasticiteit van de vraag naar collectieve goederen. Met name de consumptie van quasi-collectieve voorzieningen met een meer luxe karakter zal vermoedelijk conjunctuurgevoelig zijn 19).

Nu is de praktische betekenis van een en ander, voorlopig althans, vrij gering,

omdat toepassing van het profijtbeginsel vooralsnog op vrij kleine schaal zal kunnen worden doorgevoerd. Bovendien is in het afgelopen decennium, onder het met veel maatregelen ad hoc aangevulde (trendmatige) begrotingsbeleid, van die automatische stabilisatie ook niet zoveel terechtgekomen. Vanuit de optiek van de stabiliseringsfunctie van de collectieve sector zal dan ook voorshands geen overwegend bezwaar

tegen introductie van het profijtbeginsel kunnen worden ingebracht.

A. G. G. Haselbekke

19) Bij publieke goederen die in grote, ondeelbare eenheden ter beschikking komen is het denkbaar dat het profijtbeginsel enigermate anticyclisch werkt; de betaling voor b.v. het gebruik van (auto)snelwegen levert in een hoogconjunctuur vermoedelijk meer op dan er aan uitgaven tegenover staan.