

0 Inleiding

0.1 Overheidsinkomsten en -uitgaven

De overheid heeft geld nodig om de collectieve uitgaven (van het leger tot de kunstsubsidies) te bekostigen. Die collectieve uitgaven staan niet vast; zij zijn voorwerp van politieke besluitvorming. Het ene kabinet (of het ene college van burgemeester en wethouders) kan voorrang geven aan het terugdringen van de files op de wegen, aan de marktwerking in de zorg, het nationaliseren van omvallende banken, humanitaire interventie in het buitenland of een tweede Schiphol in de Noordzee; het andere kabinet (of het andere college van B&W) kan voorrang geven aan het terugdringen van de werkdruk in de thuiszorg, aan het stimuleren van de woningmarkt, het terug naar de beurs brengen van eerder genationaliseerde banken of aan terrorismebestrijding. Afhankelijk van de politieke prioriteiten gaat er naar de ene bestemming meer geld dan naar de andere of andersom.

Niet alleen de verdeling van de collectieve uitgaven is geen vast gegeven, ook de totale omvang ervan is dat niet. Die omvang is met name afhankelijk van de inkomsten van de overheid ('de tering naar de nering' om het begrotingstekort en de staatsschuld terug te dringen of juist, omgekeerd, stimulering van de economie door extra overheidsuitgaven met als effect oplopend begrotingstekort en staatsschuld) en van de vraag hoeveel de overheid wil, mag en kan lenen en tegen welke rente (staatsleningen; in 2025 wordt een staatsschuld ('EMU') van € 548 miljard voorzien; dat is 46,6% van het verwacht bruto binnenlands product (bbp) in 2025. Aangezien belastingen verreweg de belangrijkste inkomstenbron van de overheid zijn, is de totale omvang van de collectieve uitgaven mede afhankelijk van de vraag hoeveel 'lastenverlichting' of 'lastenverzwaring' de overheid aan haar burgers en bedrijven wil gunnen respectievelijk opleggen.

De ruimte voor lastenverlichting (door te lenen in plaats van de belastingen te verhogen) wordt beperkt door het Groei- en Stabiliteitspact van de Europese Unie (EU), dat overheidstekorten op de begrotingen van de eurostaten in beginsel op 3% van hun bbp maximeert en hun staatsschulden op 60% van hun bbp. Mede als gevolg van de enorme overheidsinterventies tijdens de kredietcrisis en de coronaperiode, bedraagt de gemiddelde staatsschuld van de Eurolanden echter

meer dan 100% van het bbp, mede door hoge staatsschulden in Griekenland, Italië en Portugal. Er zijn dus maar weinig eurolanden die hun begrotingstekort en hun staatsschuld op orde hebben; ook in Nederland kwam onder druk van de opeenvolgende crises (kredietcrisis, mondiale economische crisis, bankencrisis, schulden crisis, eurocrisis, coronapandemie en energiecrisis) de AAA-status van de kredietbeoordelaars even in gevaar.

Voor 2025 wordt een negatief 'EMU-saldo' op de begroting (het begrotingstekort) voorzien, namelijk -2,8% van het bbp. In 2025 verwacht Nederland een kleine € 9 miljard aan rente te betalen op zijn staatsschuld. Als gevolg van het jarenlange lagerentebeleid van de Europese Centrale Bank (ECB) is er voor eurostaten met een grote staatsschuld weinig aanmoediging geweest om te hervormen: bij een zeer lage rente kost lenen bijna niets of levert zelfs geld op. In 2019 was de rente op overheidsleningen zelfs negatief, waardoor de staat geld kreeg op geleend geld. Sinds 2022 zijn de rentes op overheidsleningen weer aanmerkelijk aan het stijgen.

Andere significante bronnen van overheidsinkomsten naast belastingen zijn:

- het staatsaandeel in de olie- en aardgasbaten; als gevolg van de (aansprakelijkheid voor de) aardbevingen in Groningen en Drenthe is de gaswinning sinds 2015 aanzienlijk teruggeschoefd. In 2018 is besloten de gaswinning in Groningen uiterlijk per 2022 te stoppen, waardoor de overheidsinkomsten uit gas aanzienlijk teruglopen;
- retributies ('leges' en 'rechten') en bijdragen: publiekrechtelijk geregelde prijzen voor overheidsdiensten; bijvoorbeeld tolgelden, rioolrechten, marktgelden, de bedragen die men moet betalen om aan een paspoort of een bouwvergunning te komen, griffierechten bij toegang tot de rechtspraak, waterschapsomslagen, enzovoort;
- privaatrechtelijke prijzen voor prestaties van de overheid; daaronder kan van alles vallen, want de overheid kan net als een privaatrechtelijke (rechts)persoon op alle mogelijke manieren aan het rechtsverkeer deelnemen, ook als koopman. Veel gemeenten geven grond in erfpacht uit aan burgers of bedrijven die willen bouwen. Dat is een privaatrechtelijk contract, dat sommige gemeenten veel geld oplevert (de jaarlijks door de erfpachter te betalen erfpachtcanon volgt vaak de grondprijzen). Er kan ook onder vallen de winst van overheidsmonopolies, de opbrengst van privatiseringen van overheidsbedrijven ('uitverkoop van het tafelzilver'), zoals destijds het naar de beurs brengen van KPN en de Postbank (nu ING) of het terug naar de beurs brengen van eerder genationaliseerde omvallende banken, zoals ABN AMRO, de verkoop van de gemeentelijke kabelnetwerken (nu Cogas, Ziggo, Caiway, enz.), de privatiseringen van de energiesector, de verkoop door provincies van hun aandelen in Nuon en Essent, en de opbrengst van de veiling van etherfrequenties door de overheid onder telecommunicatie- of omroepbedrijven.

0.2 Belastingen

Veruit de belangrijkste bron van overheidsinkomsten wordt gevormd door de belastingen en premies volksverzekeringen. In de jaarlijkse Miljoenennota worden de beleidsplannen en budgettaire verwachtingen voor het komende jaar weergegeven.

In de Miljoenennota 2025 (Solide begroten voor welvaart en stabiliteit) worden de inkomsten van Nederland in 2025 begroot op € 425,1 miljard en de uitgaven op € 457,0 miljard.

De verwachte inkomsten uit rijksbelastingen bestaan uit:

- Loon- en inkomstenbelasting: € 97,3 miljard;
- Omzetbelasting (btw): € 82,2 miljard;
- Zorgpremies: € 60 miljard;
- Premies volksverzekeringen: € 46,8 miljard;
- Vennootschapsbelasting: € 46,6 miljard;
- Premies werknemersverzekeringen: € 40,9 miljard;
- Accijnzen: € 12,3 miljard;
- Overdrachts- en assurantiebelaasting: € 8,0 miljard;
- Dividendbelasting: € 6,6 miljard;
- Belastingen op milieugrondslag: € 6,4 miljard;
- Motorrijtuigenbelasting: € 5,0 miljard;
- Invoerrechten: € 4,1 miljard;
- Schenk- en erfbelasting: € 3,6 miljard;
- Belasting op personenauto's en motorrijwielen (BPM): € 2,0 miljard;
- Kansspelbelasting: € 1,3 miljard;
- Verbruiksbelasting: € 0,7 miljard;
- Bankbelasting: € 0,6 miljard;
- Overig: € 0,6 miljard.

Naast deze rijksbelastingen worden ook gemeentelijke heffingen, provinciale heffingen en waterschapsheffingen geïnd. Het budgettaire belang van deze lokale heffingen is op jaarbasis in totaal ongeveer € 13,5 miljard. Een belangrijke bron zijn de onroerendezaakbelastingen (OZB). Voor 2024 wordt een OZB-opbrengst verwacht van ongeveer € 5,5 miljard, dat is een stijging van 7,5% ten opzichte van het jaar daarvoor. Daarnaast kan worden gedacht aan de parkeerbelasting (€ 1,3 miljard) en toeristenbelasting (€ 0,5 miljard). Onderdeel van de lokale heffingen zijn ook de reinigingsheffingen (€ 2,5 miljard) en de rioolrechten (€ 2 miljard).

Vanuit de belasting- en premieopbrengsten worden de collectieve uitgaven gefinancierd. Belangrijke posten zijn de sociale zekerheid (€ 114,9 miljard), zorg (€ 114,6 miljard), gemeentefonds en provinciefonds (€ 53,4 miljard), onderwijs, cultuur en wetenschap (€ 53,4 miljard), defensie (€ 19,4 miljard) en justitie en veiligheid (€ 16,6 miljard).

Het Centraal Plan Bureau schat het bbp van Nederland in 2025 op een bedrag van € 1.176,3 miljard. De collectieve lasten bedragen in 2025 naar schatting ongeveer 38% van het bbp. De bruto collectieve uitgaven bedragen naar schatting ongeveer 45% van het bbp. Het financiële en maatschappelijke belang van de collectieve lasten en uitgaven is dus groot. Het is daarom ook van belang om dit juridisch goed te regelen.

Het belastingrecht ziet met name op de heffing en invordering van belastingen; de inkomstenkant van de staat.

Belastingen zijn gedwongen financiële bijdragen van burgers en bedrijven aan de overheid zonder individuele tegenprestatie, ter financiering van collectieve uitgaven, die gegeven worden volgens democratisch tot stand gekomen regels (belastingwetten en -verordeningen). Dat is een materiële definitie. Er is ook een formele: belasting is elke heffing die door de wet zo wordt genoemd. De formele definitie is van enig belang omdat de Grondwet (art. 104) voorschrijft dat (rijks)belastingen uit kracht van een (formele) wet gegeven moeten worden (formele wetten zijn wetten waarover het parlement gestemd heeft; zie nader par. Het legaliteitsbeginsel), terwijl andere (rijks)heffingen bij de wet ‘geregeld’ mogen worden. Dat betekent dat voor een belasting alle belangrijke regels in de formele wet zelf moeten staan (zodat het parlement daarover meegepraat heeft), terwijl voor andere heffingen delegatie aan de regering of aan een minister mag plaatsvinden, waardoor de heffingsregels dus grotendeels buiten het parlement om gesteld worden. De Grondwet geeft echter geen (materieel) criterium hoe men ‘belastingen’ van ‘andere heffingen’ moet onderscheiden, terwijl door de overheid opgelegde lasten die noch ‘belastingen’ noch ‘andere heffingen’ zijn in de zin van art. 104 Grondwet (zoals schadevergoedingen, bestuurlijke boeten, en vooral: premies voor verplichte collectieve verzekeringen), geheel buiten art. 104 Grondwet om kunnen gaan. Bovendien kan de rechter de formele wet niet toetsen aan de Grondwet (zie art. 120 Grondwet; op dat punt loopt Nederland achter op nagenoeg de gehele democratische wereld), zodat het verschil in de praktijk vooralsnog weinig uitmaakt.

Dat is ook de mening van de burger, die het in het algemeen niet bovenmatig interesseert of datgene wat hij gedwongen aan de (semi)overheid moet betalen nu ‘belasting’, ‘andere heffing’ of ‘premie’ heet. Een oude – maar dus nogal theoretische – discussie gaat over de vraag of de premieheffing voor de volksverzekeringen (Algemene Ouderdomswet (AOW), Algemene nabestaandenwet (Anw), Wet langdurige zorg (Wlz)) ook als belasting beschouwd moet worden. Enerzijds kan men betogen dat dat niet zo is omdat het volksverzekeringstelsel gebaseerd is op onderlinge solidariteit en de premies niet in de algemene middelen komen, maar in een apart circuit voor de financiering van de uitkeringen (de sociale fondsen). Anderzijds kan men betogen dat het verschil niet te zien is:

- De kosten voor een bestaansminimum voor iedereen die dat nodig heeft, zijn een collectieve uitgave. Er is immers geen individuele tegenprestatie: er is geen verband tussen de betaalde premie – die oploopt met het inkomen tot aan de zogenoemde premiegrens – en de uitkeringsrechten die voor iedereen gelijk zijn. Men kan zijn leven lang premie betalen zonder ooit een uitkering te genieten en men wordt andersom niet van uitkering uitgesloten als men bij gebrek aan inkomen geen premie betaald heeft.
- De volksverzekeringen worden gefinancierd door middel van een algemeen omslagstelsel, dat wil in de eerste plaats zeggen dat de premies gedwongen betalingen aan de overheid zijn (men kan niet zeggen: ‘Nou nee, bedankt; ik wil liever geen premie betalen en dan hoeft ik ook geen uitkering’) en in de tweede plaats dat de huidige uitkeringen uit de huidige premies betaald worden (ik verzeker niet mijn eigen AOW, maar de premie die ik nu betaal, wordt gebruikt voor de uitkeringen aan degenen die nu ouder dan 67 zijn; als ik zelf 67 ben, moet ik maar hopen dat u voor mij betaalt; er wordt dus geen kapitaal opgebouwd; kortom: een financieringswijze die zich niet onderscheidt van financiering via belastingen, ook al bestaan er boekhoudkundig onder meer een ‘ouderdomsfonds’, een ‘nabestaandenfonds’ en een ‘fonds langdurige zorg’; zie art. 82 t/m 91 van de Wet financiering sociale verzekeringen).
- De scheiding tussen de algemene middelen en de volksverzekeringsfondsen is kunstmatig, getuige het feit dat er ook landen zijn die geen onderscheid maken tussen de belastingheffing en de premieheffing volksverzekeringen en die de uitkeringen uit de algemene middelen bekostigen. Ook in Nederland wordt regelmatig een deel van de volksverzekeringsuitkeringen uit de algemene middelen betaald. De AOW wordt, behalve uit premies, sinds 2003 mede betaald uit een rijksbijdrage. De Wajong (Wet arbeidsongeschiktheidsvoorziening jonggehandicapten) wordt zelfs geheel uit de algemene middelen bekostigd (wat uit de algemene middelen wordt betaald, wordt ‘sociale voorziening’ genoemd). De loonbelasting/inkomstenbelasting en de premies voor de volksverzekeringen worden in Nederland bovendien geïntegreerd geheven over dezelfde grondslag (het inkomen) door dezelfde overheidsdienst (de Belastingdienst) op dezelfde aanslag, maar formeel bestaat het onderscheid nog.

Materieel kan men er dus gevoeglijk van uitgaan dat de premieheffing voor de volksverzekeringen als belasting kan worden beschouwd. De overheid verantwoordt in haar macro-financiële verslaglegging dan ook slechts het totale bedrag aan ‘loonheffing’, dus zonder te onderscheiden tussen loonbelasting en premieheffing volksverzekeringen. Dat geldt niet voor de premieheffing voor de werknemersverzekeringen. Die wordt apart verantwoord en daar zit ook een duidelijker verzekerings-element in (een directer verband tussen premie en uitkeringsrechten). De werknemersverzekeringspremies worden betaald door de werkgevers, die een deel mogen verhalen op de werknemers (zie de cijfers hierna).