

Rechtsnorm en overheidsbudget

Openbare les gegeven bij het aanvaarden van het ambt van buitengewoon lector in het belastingrecht aan de Nederlandse Economische Hogeschool, Hogeschool voor Maatschappijwetenschappen te Rotterdam op donderdag 23 februari 1967 door dr. D. Brüll

Mijne Heren Curatoren,

Mijne Heren Leden van de Raad van Beheer van het Trustfonds, Mijne Heren Hoogleraren, Dames en Heren Lectoren, Docenten en Leden van de Wetenschappelijke Staf, Dames en Heren Studenten,

en voorts Gij allen, die in dit uur van Uw belangstelling blijk geeft,

Zeergewaardeerde Toehoorders,

In zijn ‘Grondbeginselen van het Nederlandse Belastingrecht’ heeft De Langen het terrein van de belastingwetenschap aldus afgebakend, dat hij daartoe niet rekende de bepaling van de omvang van de behoeften der overheid. Hij achtte die begrenzing, in overeenstemming met de gangbare mening, tot de leer der openbare financiën te behoren. Eerst nadat het totaalbedrag, waarover de overheid gedurende een bepaalde periode wil beschikken, vaststaat en bovendien is bepaald, welk deel hiervan door middel van heffingen zal worden verkregen, begint de taak van de belastingwetgever en van de belastingwetenschap: zij zullen aan moeten geven op welke wijze het gegeven bedrag over de belastingsubjecten verdeeld dient te worden. Voor De Langen is de bestemming der geïnde gelden en zijn met name de uitgaven, welke dekking de ratio der heffingen is, irrelevant – met één uitzondering: voor de toepassing van het profijtbeginsel dient de belastingwetgever, en dus ook de belastingwetenschap, te weten, welke uitgaven gedekt dienen te worden.

Het is mijn bedoeling om U vanmiddag mee te nemen naar dit gebied van inkomsten en uitgaven van de overheid om aan te tonen dat de uitzondering, die De Langen met betrekking tot het profijtbeginsel maakte, niet een incidenteel facet betreft, geen uitzondering voorstelt, doch dat de rechtsbeginselen, zoals die in het belastingrecht leven, krachtig meespreken – en wat de feitelijke begrotingen betreft: krachtig mee behoorden te spreken – bij de opbouw van het budget.

Met de opvatting dat de leer der openbare financiën gedeeltelijk als een stuk rechtswetenschap dient te worden aangemerkt, trap ik weliswaar geen open deuren in, maar zij is aan de andere kant ook niet geheel ongebruikelijk. Ik kan aanknopen bij de opmerkingen, die Van Soest in zijn openbare les ‘Vrijheid in het Belastingrecht’ hierover maakte en ook bij de personele unie, die vroeger – en in Tilburg nu nog – tussen de belastingwetenschap en de leer der openbare financiën aan de instellingen van hoger onderwijs bestond. Of het doelmatiger is om dit recht binnen de leer der openbare financiën een eigen naam te geven – Van Soest stelt voor ‘financieel recht’ – dan wel om het als onderdeel van de belastingwetenschap te beschouwen, moge in het midden blijven. Indien immers juist is, wat ik hoop aan te tonen, dat dezelfde rechtsbeginselen, die het belastingrecht beheersen, ook op de uitgavenzijde van invloed zijn, dan is de belastingkundige vóór iedere

andere jurist geroepen om dit terrein in zijn onderzoek te betrekken. Ik sprak over de

uitgavenzijde en moet mij haasten niet het odium op mij te laden volgens het vóór-Keynsiaanse recept de belastingheffing slechts te beschouwen als middel tot dekking van overheidsuitgaven. Ik wilde mij

vandaag evenwel beperken tot de uitgaven, niet uit principe, maar omdat zij een gemakkelijker

demonstratiemateriaal vormen voor het aantonen van het rechtsaspect. Ook daar echter, waar het financiële beleid andere dan dekkingsdoeleinden nastreeft, stel de conjunctuurbeheersing,

heeft het recht een zekere rol te vervullen, zij het van meer bijkomstige aard. Rechtsoverwegingen kunnen hier slechts aangeven, waar de budgetpolitiek door de hieraan inherente ingreep in de inkomens- of vermogensstructuur, een situatie oproept, waarin het gewenste economische resultaat wordt bereikt door een ernstige belediging van het rechtsgevoel. De vergelijking met het welvaartbeginsel dringt zich op. Dit beginsel, dat inhoudt dat bij de belastingheffing ernaar wordt gestreefd, dat de welvaart van het volk, voorzover afhankelijk van de particuliere sector, zo weinig mogelijk geschaad en zo veel mogelijk bevorderd wordt, zag De Langen als een volwaardig rechtsbeginsel – ten onrechte naar ik meen. De nadruk, die hij op het empirische karakter van zijn onderzoek legde, deed hem aarzelen en tenslotte ervoor terugdeinzen om een bij de wetgever geconstateerde handelwijze tot dat te bestempelen wat zij is: een stuk economie in het (belasting-)recht. Ik kan wel inzien, dat het de welvaart van een land bevordert, indien, in een bepaalde structurele situatie, investeringen fiscaal gesubsidieerd worden of de binnenlandse industrie door invoerrechten wordt beschermd – dat maakt de desbetreffende wetsbepaling nog niet tot recht. Zoekt men naar voorbeelden, dan blijken deze in de budgettaire en de fiscale sector soortgelijk te zijn. Zien wij in de laatste bijvoorbeeld, dat terwille van het economische doel (bedrijfscontinuïteit) middels de zogenaamde doorschuiffaciliteiten de belastingdruk willekeurig tussen verschillende belastingsubjecten wordt verschoven, zo laat een bestedingsbeperking ter wille van een rigoureuus investeringsprogramma, zoals bijvoorbeeld Rusland kende, de ene generatie offers brengen voor de welvaart van de volgende. Dat het Wirtschaftswunder, zoals Pritzkoleit in zijn ‘God erhält die Mächtigen’ aantoonde, bereikt is door (voornamelijk fiscale) privilegiering der (grote) ondernemingen, maakt deze privileges nog niet tot recht; ook niet als men bedenkt, dat de kleine spaarders, die, anders dan de grote ondernemingen en hun aandeelhouders, bij de Währungsreform circa 95% van hun nominale bezit is ontnomen, vandaag een welvaart deelachtig zijn, die zonder deze privileges nauwelijks mogelijk zou zijn geweest. Men begrijpe mij goed. Ik pleit hier niet pro het recht en. contra de economie. Ik tracht alleen economische en rechtsbeslissingen te scheiden,

ook als de eerste in het kleed van de laatste verschijnen. Beide staan zowel in de budgettaire als in de fiscale sfeer als verschillende en doorgaans vijandige principes tegen over elkaar en stellen aan elkaar een uiterste grens: zoals er een moment komt, waarop het rechtsbewustzijn aan

de economische maatregel een halt toeroept, zo kan zich omgekeerd ook de situatie voordoen, waarin een verdergaande neerslag van rechtsbeginselen in het positieve recht door de bevolking niet meer wordt aanvaard, omdat zulks ten koste van haar welvaart zou gaan – wat zij daaronder ook moge verstaan. Wellicht de voornaamste moeilijkheid, waarmee een ieder te kampen heeft die zich in de beginselleer van De Langen wil verdiepen, is het ontbreken van normen, in welk geval elk van de beginselen toegepast dient te worden. Ook dit vloeit uit het empirische karakter van het onderzoek voort. Vaak onthult de wetsgeschiedenis het dragende beginsel van een concrete wetsbepaling, maar men vindt zo ooit dan toch slechts uitermate zelden een aanwijzing, waarom de andere beginselen in dit geval niet zijn toegepast. Wij weten, om een voorbeeld te geven, dat het bijzondere invoerrecht op benzine in combinatie met de verhoging van de motorrijtuigenbelasting

voor dieselmotoren een duidelijke profijtbelasting voorstelt, waarbij de wetgever verband heeft gelegd tussen de te betalen belasting en de mate, waarin men van de overheidszorg voor de wegen profiteert. Wat wij niet weten is, waarom de wetgever in dit geval een profijtbelasting oplegde en waarom hij niet geheel of gedeeltelijk de wegaanleg uit draagkrachtbelastingen financiert. De Langen ging niet verder dan het constateren van een zekere wisselwerking tussen de verschillende heffingsbeginselen, waarvan hij het bevredigende resultaat tot uiting bracht in het esthetisch beeld van de drie Gratiën, die in haar zang- en dansspel nu eens elkaar de hand reiken, dan weer afzonderlijk haar bekoring uitoefenen.

Hoewel naar mijn mening de samenhang tussen esthetische en rechtsbeginselen inniger is dan men pleegt aan te nemen, kan een dergelijke ‘toevallige’ wisselwerking niet bevredigen en vanuit dit gezichtspunt is veel kritiek op De Langen te begrijpen, waarvan zich S. van den Bergh de spreekbuis maakte door in het Weekblad voor fiscaal recht van 29 september 1962 te stellen, dat het slecht met ons gesteld is, ‘zolang men met een drietal wonderlijk om elkaar heen dansende feeën blijft manoeuvreren’. Het beeld wordt echter met één slag anders, indien wij tot de conclusie zouden mogen komen dat elk der heffingsbeginselen zijn eigen functie heeft en dat onderlinge

samen- of tegenwerking aan wetmatigheden is gebonden, die door de maatschappelijke structuur zijn bepaald. Ik moet de verleiding weerstaan om vandaag met U een sociaal-filosofische excursie te ondernemen teneinde aan te tonen, dat de door De Langen opgespoorde heffingsbeginselen af te leiden zijn uit de in onze maatschappij werkzame krachten. Ik wil daarentegen slechts een poging wagen om uit het fenomeen dezer beginselen hun invloed op het overheidsbudget aan te tonen. Ik beperk mij hierbij tot de drie verdelingsbeginselen – draagkrachtbeginsel, profijtbeginsel en buitenkansbeginsel – omdat de andere beginselen, zoals ik reeds met betrekking tot het welvaartbeginsel opmerkte, buiten het eigenlijke rechtsterrein liggende maatstaven

voorstellen, die als recht vermomd optreden. Het minst omstreden beginsel, althans het beginsel waaraan de meeste lippendienst bewezen wordt, is het draagkrachtbeginsel. In de definitie van De Langen luidt het: ‘Belasting mag worden geheven in de ethisch meest bevredigende relatie tot de omvang van de bereikbare individuele, niet voor het levensonderhoud noodzakelijke behoeftebevrediging’. Tegen De Langens visie, dat dit beginsel het beste wordt verwezenlijkt door

het vragen van een evenredig nutsoffer, is bij mijn weten, behoudens wellicht wat betreft de wat verouderde terminologie, nimmer een bedenking van gewicht ingebracht, terwijl ik de praktische vraag, hoe de evenredigheid van het nutsoffer gemeten kan worden, voor ons onderwerp van vandaag zou willen laten rusten. Als rechtstheoreticus zal men spoedig geneigd zijn om dit evenredige offer als de ideale wijze van belastingheffing te beschouwen, immers de evenredigheidsgedachte is het kernstuk van de rechtsfilosofie. Dan echter moet het te denken geven, dat men alom het hardnekkige rechtsoordeel tegenkomt, dat doorgaans populair wordt uitgedrukt met ‘zij smijten maar met mijn geld’. Daarmee bedoelt men meestal te zeggen, dat de van de

betrokkene geheven belasting wordt gebruikt voor doeleinden, waarbij hij geen belang meent te hebben. U ziet, ik druk mij voorzichtig uit, want vaak is de afwezigheid van belang slechts constateerbaar bij de gratie van een gebrekkig inzicht – niettemin wordt hier in het rechtsbewustzijn een band gelegd tussen heffing en overheidsuitgaven, waarvan De Langen zich, buiten het profijtbeginsel, distantieerde. Het komt mij evenwel voor, dat wij de vraag niet kunnen ontlopen, of bij de wijze waarop belasting wordt geheven de bestemming der gelden een rol dient te spelen. Vooronderstelt de eis van een gelijk offer van iedereen niet, dat de besteding van

dit offer voor iedereen van even groot belang is? Mogen wij, zij het slechts bij wijze van fictie, zeggen dat al wat de overheid doet per definitie in het algemeen belang geschiedt en dat dus voor al haar uitgaven een bijdrage van alle burgers naar evenredigheid past? Is het werkelijk juist, als de arbeider naar evenredigheid bijdraagt in de overheidskosten om de KLM ergens in het buitenland landingsrechten te verschaffen? Als een vrijgezel naar draagkracht bijdraagt in de kosten van het lager onderwijs? Als een rechtspersoon geheel buiten de belastingheffing valt omdat zij geen draagkracht heeft? Ik meen, dat men de theoretische gedachte, dat alle overheidsgestes in het algemeen belang geschieden, niet behoeft los te laten, om toch te kunnen aanvaarden, dat sommige overheidsuitgaven in sterkere mate de ene bevolkingsgroep, in mindere mate de rest der bevolking ten goede komen. Ook de wetgever huldigt deze opvatting, als hij heffingen op het profijtbeginsel baseert. Zelfs indien wij omstreden gebieden, zoals de omzetbelasting, buiten beschouwing laten, blijft nog heel wat over. Om slechts een enkel voorbeeld te noemen: het gros der gemeentelijke belastingen, de registratierechten, de kijk- en luistergelden en, om een bijzonder sprekend voorbeeld te noemen, de motorrijtuigenbelasting, waarbij nog onlangs de in het verleden naar veler mening onvoldoende in aanmerking genomen samenhang tussen opbrengsten en uitgaven voor wegeaanleg tot de oprichting van het wegefonds heeft geleid. Indien dan blijkt, dat er overheidsuitgaven zijn, waarbij het belang der onderscheiden burgers niet even groot is,

dan zullen wij de vraag moeten omdraaien en ons afvragen of er overheidstaken zijn aan te wijzen, waarvan iedere burger geacht mag worden in gelijke mate te ‘profiteren’, zodat ten aanzien van deze uitgaven in elk geval een bijdrage naar draagkracht op zijn plaats is? Die zijn er inderdaad. Het zijn die taken, die een zich democratisch noemende staat voor ieder van zijn onderdanen – zij het slechts bij wijze van fictie – van even groot en tevens vitaal belang moet achten, en zulks ongeacht de aan het bewind zijnde partijen, wil hij niet aan de pijlers van de theorie en de ideologie van de maatschappelijke structuur schudden. Het gaat hier om de zorg voor en de kosten van het handhaven der rechtsorde, dus om het staatsrechtelijke bestuur, zowel op rijks- als op lokaal niveau, om de beschikking over een rechterlijk apparaat, om de vreedzame relaties in het binnenland en

met het buitenland en om de machtsmiddelen als de vrede bedreigd wordt: de politionele instituten met betrekking tot het binnenland, het leger met betrekking tot het buitenland. Kortom, wij komen bij die taken, die door de liberale theoretici van de 19^{de} eeuw voor de

nachtwachtstaat werden gereserveerd. En om een mogelijk misverstand met betrekking tot de voorbeelden bij voorbaat te voorkomen: uiteraard zullen er ook in een democratische staat groeperingen zijn, die twijfelen of bij voorbeeld het leger er in het algemene belang is, casu quo of bepaalde onderdelen ervan niet meer op een hobby of eigenbelang van zekere kringen berusten dan op nationale noodzaak. Ook dan echter zal de overheid een evenredig belang bij alle burgers moeten veronderstellen, daar zij door een andere opvatting zichzelf van schending der democratische spelregels zou betichten.

Indien nu het belang bij de hier bedoelde overheidstaken – in werkelijkheid of fictief – voor iedere burger even groot is, dan is het niet slechts geoorloofd om van iedere burger een evenredig offer te vragen, dus een zodanig offer dat de onderlinge draagkrachtsverhouding der burgers ongewijzigd blijft, doch dan behoort de overheid deze taken uit draagkrachtbelastingen te financieren. Dit houdt dan onder andere in, dat bij hoge defensielasten de draagkrachtheffingen zwaar moeten zijn.

Wenden wij ons nu tot het profijtbeginsel, dat reeds enige malen om de hoek is komen kijken. Het wordt door De Langen als volgt gedefinieerd: ‘Belasting mag worden geheven in relatie tot de mate, waarin ieder van de overheidsdiensten geniet’. Daar de wetgever zelf herhaaldelijk verband legt tussen overheidsuitgaven en bepaalde heffingen, mogen wij de legitimiteit van deze samenhang als vaststaand aannemen, om ons de zeer omstreden vraag voor te leggen: hoe ver strekt zich dit profijtbeginsel uit? Wij zijn niet gewend om het gireren voor ons gas-, water- of stroomverbruik, het betalen van een bus-, tram- of treinkaartje, zelfs niet het voldoen van de kosten van ons paspoort of rijbewijs als een belastingbetaling te beschouwen. En toch treedt het fiscale aspect onverhopen te

voorschijn bij de discussie over het politieke vraagstuk, of het openbare vervoer met een tekort mag werken, of winst- en verliesgevende afdelingen van de PTT voor de tariefbeoordeling als één geheel mogen worden gezien, enzovoorts. In al deze gevallen treedt de overheid in het economische leven als marktpartij op – prestatie alleen tegen betaling – zonder zich echter in alle opzichten aan de gangbare economische spelregels te houden. Zoekt men naar de terreinen, waar profijtheffingen floreren, dan komt men herhaaldelijk bij activiteiten terecht, die vroeger, en soms nu nog, door zelfstandige ondernemingen werden verricht of – nog interessanter – door doelassociaties zoals de waterschappen, doch waarbij het particuliere initiatief in de ogen van de wetgever tekort is gaan schieten. De overheid, die de taken overneemt, vraagt dan eveneens een prijs, waarbij talrijke variaties mogelijk zijn:

- een bedrijfseconomisch gecalculeerd bedrag met of zonder winstopslag;
- een som gebaseerd op het fictieve profijt, dat de burger van een bepaalde overheidsvoorziening geacht wordt te hebben;
- een ‘prijs’ die alleen bij afname van de prestatie verschuldigd is;
- een bijdrage van iedere ingezetene of ieder lid van een zekere groep;
- een bedrag, dat afgestemd is op de financiële mogelijkheden van de burgers;
- een vaste prijs bij verplichte afname

en al deze mogelijkheden in tal van gradaties en combinaties.

Terwijl wij het nu als recht ondergaan, dat ook hij, die bij gebrek aan draagkracht geen financiële bijdrage tot de instandhouding van onze democratische instellingen kan leveren, hiervan gebruik mag maken en het als een plicht van de overheid zien, ervoor zorg te dragen dat dit recht uitgeoefend kan worden, met andere woorden dat bedoelde instellingen functioneren, zal het geëvolueerde rechtsoordeel het als (wellicht) wenselijk, doch niet als noodzakelijk zien, dat de overheid als plaatsvervangende marktpartij optreedt, dus haar engste grenzen overschrijdt; nog minder, dat zij haar prijszetting zo inricht, dat iedereen van al haar prestaties kan profiteren; en helemaal niet, dat het haar plicht zou zijn ervoor te zorgen, dat de

accommodaties aanwezig zijn, opdat iedereen van zijn eigendomsrechten op optimale wijze gebruik kan maken. Men acht het juist, dat de overheid tegenprestaties eist, soms zelfs tot volledige dekking van haar kosten en verder. Zij behoeft bij deze taken de micro-economische rentabiliteit niet te ontzien, want wie slechts tot resultaten weet te komen door verborgen subsidies of door schade op anderen af te wentelen, werkt in werkelijkheid onrendabel. Wij kunnen nu de werking van het profijtbeginsel aldus omschrijven, dat zijn geldigheid beperkt is tot die situaties, waarin de overheid plaatsvervangend als marktpartij aan het economische leven deelneemt door op geld waardeerbare goederen of diensten ter beschikking te stellen of door subsidiërend in het economische leven in te grijpen. Indien de heffing zo kan worden ingericht, dat de belasting bij diegene terecht komt die werkelijk profijt van de overheidsprestaties heeft, ontstaan weinig moeilijkheden. Men staat dan dicht bij de bestemmingsheffingen, waarvan Hartog in het Algemeen Handelsblad van 23 december jongstleden (ik vereenvoudig) zei, dat de groep die iets uit de staatsruif wil, de kosten daarvan zelf behoort te dragen. Anders wordt het bij een fictief profijt. Hier liggen, zoals bij alle ficties, grenzen van het tolereerbare. Aanvaardbaar is bij voorbeeld de fictie, dat iedere ingezetene in gelijke mate van het recht op ouderdoms- en weduwen- en wezenpensioen profiteert, ook al zijn er bij de premieplichtigen verstokte vrijgezellen of zieken, die menselijkerwijs geen kans hebben de 65 jaar te halen. De premieplichtigheid betreft daarom (ruwweg) alle ingezetenen tussen 15 en 65 jaar. Onaanvaardbaar bleek evenwel de fictie, dat een ongehuwde vrouw boven 45 jaar profijt van kinderbijslag zou hebben. In dezelfde zin is aanvaardbaar, dat voor zogenaamde ‘werken van nationaal belang’ zoals de Delta-werken een profijtbelasting van rijk en arm wordt geheven, hoewel het profijt bij de oeverbescherming, om slechts één aspect te noemen, voor de kustbewoners groter is dan voor Limburgers – precies zoals de prijs van een liter melk voor iedere afnemer gelijk is, onverschillig of deze gebruikt wordt als onmisbaar babyvoedsel of voor de kat. Maar indien bij de uitvoering van deze taken niet of niet in overwegende mate het werk zelf voorop staat, doch bij voorbeeld werkverschaffing, dan lijkt mij de grens van het profijtbeginsel overschreden en komt men terecht bij de aanstonds te bespreken belastingen waarmee anomalieën van ons maatschappelijke stelsel dienen te worden beperkt. Zagen wij in het voorgaande natuurlijke grenzen, die aan de toepassing van liet profijtbeginsel zijn gesteld, aan de andere kant behoeft het enige uitbreiding. Wij kennen allen het rechtsbeginsel, dat wie aan een derde schade berokkent, deze dient te vergoeden. In onze tijd schiet dit beginsel verregaand tekort, omdat in tal van gevallen het individuele aandeel in de schade of de kosten van herstel of beide nauwelijks te bepalen zijn. Fabrieken, auto's en vliegtuigen vervuilen lucht en water, vrachtwagens en moderne bouwmethoden veroorzaken

verzakkingen, het overvliegen van een straalvliegtuig kan de communicatie in een geheel stadsdeel voor bijna een halve minuut verbreken, de kakofonie van geluiden en het pandemonium van lichtreflexen doen psychische afwijkingen ontstaan. Daar de civiele rechter niet of nauwelijks in staat is corrigerend op te treden, wendt men zich tot de overheid, die in steeds toenemende mate kostbare collectieve voorzieningen moet treffen. Men komt echter in strijd met het rechtsgevoel, indien men de schade, veroorzaakt door het winststreven of het genoegen van bepaalde groepen, door de gehele bevolking laat dragen, al zal men anderzijds bate en schade niet nauwkeurig kunnen bepalen en lokaliseren. Dan echter mogen wij zeggen: niet alleen indien de overheid als marktpartij goederen of diensten ter beschikking stelt, ook als zij diensten verricht om schade te voorkomen of te herstellen, dienen de kosten via profijtbelastingen op de profiterenden, respectievelijk op de schadeveroorzakers verhaald te worden. Er rest ons nog het derde verdelingsbeginsel, het buitenkansbeginsel, dat door De Langen als volgt wordt omschreven: ‘Indien bij het verkrijgen van een bate de verkrijger in een bevoorrechte positie verkeert in vergelijking met anderen, mag een speciale belasting in verhouding tot de grootte van die bate worden geheven’. Ik kan niet herhalen, wat ik in mijn

dissertatie uitvoerig heb trachten aan te tonen. Slechts de conclusie zij hier vermeld : het gros der buitenkansbaten bestaat uit rent en rent is altijd verrijking ten koste van anderen, zonder dat hierbij van individuele schuld behoeft te worden gesproken. Tegenover de buitenkansbaten bij enkelen of velen staat schade bij, een in-de-verdrukking-komen van anderen. Rent ontstond in het verleden door uitbuiting van koloniale volken, thans nog deels door onderbetaling van ontwikkelingslanden – en wij voelen ons gedrongen tot ontwikkelingshulp; rent ontstond door uitbuiting van de werknemers, een toestand die inmiddels door sociale verzekeringen grotendeels is verdwenen – doch voorzover hij nog bestaat gevoelen wij de behoeften om bij voorbeeld door middel van de bijstandswet de misdeelden te helpen; rent ontstaat door het op de markt brengen van produkten, zonder zich om de directe of indirecte schadelijke uitwerking te bekommeren, met als gevolg de beangstigende groei van allerlei soorten (geestes-) ziekten, van milieubeschadiging, van criminaliteit – en wij staan voor de noodzaak om de slachtoffers van de bijprodukten van onze welvaart op sociaal-hygiënisch terrein te helpen; rent ontstaat tenslotte, doordat het bedrijfsleven voorsprongspremies toucheert al profiterende van onze culturele instellingen in de ruimste zin van het woord, zonder daartegenover een adaequate beloning te stellen, zodat van onderwijzer tot hoogleraar en van predikant tot kunstenaar de gehele culturele sector geheel of in belangrijke mate op subsidies is aangewezen. De overheid, die meent al deze gebieden tot haar taak te moeten rekenen en die vrijwel het gehele onderwijs, de wetenschap en een groot deel van de kunst financiert en die hiernaast subsidiërend of zelf diensten verrichtend in de maatschappelijke sector voor de bedreigde mens wil zorgen, die tenslotte als onderdeel van een collectieve Westerse verantwoordelijkheid onderontwikkelde gebieden wil helpen – deze overheid zal, wil zij het financieel-economische leven niet ontwrichten, de hiervoor vereiste gelden moeten halen op de plaatsen, waar zij als rent verschijnen, omdat zij hun eigenlijke bestemming in de culturele sector niet hebben gevonden. Hoewel het hier ongetwijfeld een algemeen belang betreft, zou het in strijd met de verdelende rechtvaardigheid zijn om alle burgers naar draagkracht deze kosten te laten dragen, terwijl het culturele leven zichzelf zou kunnen bedruipen, indien de daaraan ontleende voordelen niet als winst doch als ten behoeve van de culturele instellingen afgedragen kosten op de jaarrekeningen zouden verschijnen. Indien wij met De Langen in het buitenkansbeginsel de kracht onderkennen, die tot ingrijpen in de zich in het zogenaamde ‘vrije spel der economische krachten’ gevormde inkomensverhoudingen wil leiden, dan kunnen wij juist in verband met het budget deze gedachte nader preciseren: een overheid, die het maatschappelijke stelsel, waaraan dergelijke anomalieën inherent zijn, wil bestendigen, doch de ergste uitwassen wil corrigeren, zal bewust het verband moeten leggen tussen bate en schade. Wij mogen dan ook hier weer een stap verder gaan en zeggen: voorzover de overheid de culturele en de sociaal-hygiënische sector wil financieren, behoort zij dit te doen uit gelden, die op grond van het buitenkansbeginsel worden geheven. Helaas laat de voor een openbare les beschikbare tijd niet toe om op dit boeiende onderwerp nader in te gaan, noch ook om tot in details verbanden te leggen tussen de overheidsuitgaven en de verdelingsbeginselen. Ik moest het bij een enkel mijn bedoelingen aanduidend voorbeeld laten om thans tot een samenvatting en conclusie te komen. Mét Van den Tempel in diens bespreking van De Langens ‘Grondbeginselen’ in het MAB acht ik een splitsing in wel en niet-fiscale budgetteringspolitiek kunstmatig. Anders dan hij echter zie ik het belastingrecht niet als een verlengstuk van het economische vraagstuk der budgetbepaling, doch zie ik in de overheidsbudgettering een rechtsvraagstuk, waarin dezelfde rechtsbeginselen werken als in het belastingrecht en wel als blijvende kern temidden van in wisselende mate – al naar de economische en ideologische situatie van het ogenblik – werkzame welvaarts- en uitvoeringsoverwegingen. De verdelingsbeginselen, die De Langen vanuit zijn empirisch-analytische methode als een mogelijkheid, een ‘kan’ voor de wetgever definieerde,

worden bij mij tot een ‘behoren’ – niet vanuit een morele impetus, doch omdat mijn rechtsgevoel op de verschijnselen van het gegeven maatschappelijke stelsel aldus reageert. Deze zienswijze impliceert, dat het onvoldoende is om op de begroting debet- en creditzijde een afzonderlijk bestaan te laten leiden en genoeg te nemen met een globaal evenwicht. Zoals de leer van de financiering in het bedrijfseconomische vlak de financieringsmiddelen in kortlopende, langlopende en constante indeelt omdat het economische gedrag der te financieren activa een dergelijke onderscheiding eist, zo schrijft het rechtsbewustzijn voor een driedeling van de belastingopbrengsten, omdat hiermede gefinancierd worden drieërlei naar hun aard verschillende taken van de overheid. Dit impliceert echter tevens, dat de wetgever uitgaven slechts behoort goed te keuren, indien hij tevens bereid is, niet alleen om de overheid hiervoor in algemene zin de middelen te laten innen, doch om dit soort belastingen en dat soort tarieven goed te keuren, waaruit deze uitgaven bestreden behoren te worden.

Bewoog ik mij met het voorgaande reeds aan de periferie van de belastingwetenschap, ik zou de grenzen van mijn terrein geheel overschrijden, indien ik op de aantrekkelijke staatsrechtelijke kanten van een gelede budgettering zou ingaan. Ik wil daarom nog slechts opmerken, dat van deze een gunstige invloed op de belastingmoraal verwacht mag worden, omdat de belastingbetaler niet meer de woestijn in gestuurd zou worden met doodoeners als ‘de nood der Schatkist’ en ‘de sterkste schouders die de zwaarste lasten moeten dragen’, doch zou weten, waaróm een verhoging van druk juist deze, een verlaging juist gene groep treft. Ik verheel mij niet, dat een dergelijke budgettering, waarbij niet iedere belastinggulden, zoals men dit aanschouwelijk maar niet geheel juist pleegt voor te stellen, in een aantal sectoren wordt opgedeeld, doch waarbij direct af te lezen valt, welke belastingopbrengsten voor welke uitgaven zijn bestemd – en waarbij ik direct toe wil geven dat men over de grens der drie sectoren verschillend genoeg kan denken om politiek vuurwerk mogelijk te maken – voorlopig nog een vrome wens zal blijven. Hoewel men van de wetenschapsman verwacht, dat hij in serene onverschilligheid gadeslaat, wat van zijn ideeën praktijk wordt en wat niet, zou ik de voor hem toch ook niet zonder belang zijnde waarheid geweld aandoen, indien ik er niet voor uit zou komen, dat ik het toe zou juichen, indien dergelijke overwegingen een – zij het ook nog zo bescheiden plaatsje zouden weten te veroveren bij een brede discussie over de grondslagen van ons gehele belastingstelsel, die, zoals Hofstra in het Weekblad voor fiscaal recht van 3 maart 1962 terecht opmerkte, hoogstnodig in onze volksvertegenwoordiging zou moeten plaatsvinden. Met een variatie op hetgeen Hofstra in hetzelfde artikel over de plannen voor een uitdelingstarief opmerkte, zou ik ten aanzien van het budget willen zeggen: economisch evenwicht is veel, doch rechtsevenwicht is niet minder.

Mijne Heren Curatoren,

Door U benoemd te zijn is verplichtend. Geloof mij, dat ik mij daarvan bewust ben.

Mijne Heren Leden van de Senaat, Het moet voor iedere wetenschapsbeoefenaar een voorrecht zijn te weten, door U kandidaat gesteld te zijn. Mijn staat van fiscale hekeldichten overziende, zou ik geneigd zijn in Uw voorstel een kleine revanche te zien tegenover een overheid, die Rotterdam de Belastingacademie heeft ontnomen – ware het niet, dat ik de eergenoot door professor Schendstok gepolst te zijn.

Waarde Schendstok, Christiaanse, Mijne Heren Gubbi en Van der Heeden,

Naarmate het streven naar een Universiteit meer gerealiseerd wordt, wordt de mogelijkheid tot universaliteit kleiner. Te meer heb ik het op prijs gesteld, dat de samenwerking met U, mijn vakgenoten, vanaf de eerste dag veelbelovend was.

Dames en Heren Studenten,

Het aan ons toegemeten terrein is binnen Uw gehele studieobject bijzonder bescheiden. Ik beloof U, dat ik eerlijk mijn best zal doen om het in het studieprogramma bepaalde gewicht

niet aan te dikken. Ik beloof U echter ook, dat ik binnen dit minimum geen genoegen zal nemen met losse feitenkennis, omdat feiten zonder begrip zinloos zijn.

Waarde Collegae uit Amsterdam,

Het verheugt mij, dat deze benoeming in Rotterdam geen afscheid betekent van U en van de alma mater, die nu sedert 21 jaren, eerst studierend dan docerend, in sterke mate mijn dagelijks doen en laten bepaalde.

Dames en Heren van Loyens & Volkmaars,

Op Uw kantoor leerde ik de techniek van het vak onder de knie krijgen. Niet alleen daarvoor ben ik U echter erkentelijk, wellicht meer nog voor de ruim dertien jaren samenwerking in een menselijke sfeer, waarop niet één keer een schaduw is gevallen. De praktijkervaring, die men in een vak als het onze zo zeer van node heeft, zou ik nergens liever opdoen dan in Uw midden en ik hoop, dat dit nog lang mogelijk zal zijn.

Beste Ouders,

Voor veel – en ik hoop: voor steeds meer – van hetgeen ik hier te zeggen heb, is de grondslag gelegd in jullie huis. In mijn werk hiervan te getuigen is, naar ik weet, de enige wijze van dank die jullie aanvaarden.

Lieve Ellen en kinderen,

Op de vraag, die jij Ramon, met de impertinentie die het voorrecht is van je leeftijd stelde: wat toch de zin is van een openbare les als je al zo veel jaren les hebt gegeven, kan ik je hier een zeer onvolledig antwoord geven. Die zin is mede de vreugde, in het openbaar te kunnen uitspreken van hoeveel betekenis het voor mij is dagelijks terug te mogen keren tot het oerprobleem van alle recht, het Ik en Gij. Veel inzichten put ik uit deze bron, ookvoor de – jullie gelukkig zo vreemde – belastingwetenschap