



De paradox van de ontmoedigingsheffing

Waarom sommige belastingen niet mogen slagen.

door Hans van Cleef

Elk kabinet heeft ambities: betere zorg, sterker onderwijs, minder uitstoot of een circulaire economie. Om die doelen te bereiken beschikt de overheid over een aantal beproefde instrumenten. Subsidies en fiscale voordelen moeten gewenst gedrag stimuleren. Belastingen, accijnzen en heffingen zijn bedoeld om ongewenst gedrag juist te ontmoedigen.

Dat klinkt logisch. Maar in de praktijk ontstaat geregeld een probleem: zodra een heffing veel geld oplevert, verandert zij langzaam van beleidsinstrument in inkomstenbron. Wat begon als middel om een doel te bereiken, wordt dan een doel op zichzelf.

Wanneer de schatkist verslaafd raakt aan gedrag dat eigenlijk moet verdwijnen

Belastingen hebben vaak een dubbele functie. Ze sturen gedrag én vullen de staatskas. Over of dat wenselijk is, zijn

de meningen verdeeld. De een zal het actiever sturen op maatschappelijke of ideologische doelen via deze instrumenten legitiem vinden, de ander vindt dat de overheid niet de rol van opvoeder heeft, en zich beter kan beperken tot het zijn van de handhaver van orde en recht. Het is dit verschil van inzicht dat mede de polarisatie van het debat kleurt.

Het wordt lastiger wanneer de belastingopbrengsten onderdeel worden van de begroting. Dan ontstaat een afhankelijkheid. De overheid wil bepaald gedrag ontmoedigen, maar rekent tegelijkertijd op de financiële opbrengst ervan. Hoe succesvoller het beleid wordt, hoe groter het risico op tegenvallende inkomsten.

Daardoor ontstaat een merkwaardige spanning. Het officiële beleidsdoel blijft bestaan, maar de opbrengsten krijgen steeds meer gewicht in de politieke afweging. Een belasting of heffing afschaffen wordt dan niet meer beoordeeld op haar effectiviteit, maar vooral op het gat dat zij achterlaat in de begroting.

De bekende uitspraak dat het doel de middelen heiligt wordt vaak toegeschreven aan Machiavelli. In het huidige belastingdebat lijkt steeds vaker het omgekeerde te gebeuren: het middel heiligt het doel.

“Zodra een heffing veel geld oplevert, verandert zij langzaam van beleidsinstrument in inkomstenbron.”

De automobilist als melkkoe

Een voorbeeld dat vrijwel iedereen raakt, is de accijns op brandstoffen. Nederlandse automobilisten betalen aan de pomp een van de hoogste prijzen van Europa. Een aanzienlijk deel daarvan bestaat uit accijns en btw. En dan is dat tarief nog wel verlaagd vanwege de energiecrisis. Inmiddels neemt de druk toe om dit terug te draaien, omdat de staat geld misloopt.

De gedachte achter deze belasting is helder. Door fossiele brandstoffen duurder te maken, wordt autorijden minder aantrekkelijk en worden schonere alternatieven gestimuleerd. Maar juist hier wringt de schoen.

Voor veel huishoudens is de auto geen luxeproduct, maar een noodzaak. Mensen moeten naar hun werk, hun klanten of hun familie. Zeker buiten de grote steden is een realistisch alternatief vaak beperkt. Economen spreken dan van een lage prijselasticiteit: ook als de prijs stijgt, blijft de vraag grotendeels bestaan.

Het effect op gedrag is daardoor beperkt, terwijl de inkomsten hoog blijven. Dat versterkt de indruk dat de auto vooral wordt gebruikt als financieringsbron voor de overheid.

De plasticheffing die haar eigen doel ondermijnt

Een minder zichtbaar, maar minstens zo illustratief voorbeeld is een plasticheffing voor afvalverwerkers. Het oorspronkelijke doel is sympathiek en breed gedragen: minder verspilling en een omslag naar een circulaire economie.

In theorie stimuleert zo'n heffing bedrijven om meer plastic te recyclen en minder te verbranden. In de praktijk blijkt dat afvalverwerkers slechts beperkte invloed hebben op de hoeveelheid en samenstelling van het afval dat zij ontvangen. Zij verwerken immers wat huishoudens en bedrijven aanbieden.

De plasticheffing is nu vervangen door een verhoging van de afvalstoffenbelasting, iets dat nog steeds de hele keten raakt in plaats van stimuleert. De extra lasten komen nog steeds terecht bij bedrijven aan het eind van de keten, die al opereren in een sector met kleine marges en grote investeringen, terwijl je wellicht liever circulaire keuzes bij de consument zou stimuleren.

“Dat versterkt de indruk dat de auto vooral wordt gebruikt als financieringsbron voor de overheid.”

Verschillende ondernemingen zijn de afgelopen jaren financieel in de problemen gekomen of zelfs verdwenen. Wie de maatregel wil terugdraaien, moet elders honderden miljoenen euro's vinden. Dat is wrang.

Juist deze bedrijven zijn essentieel voor de infrastructuur van een circulaire economie. Zonder verwerkingscapaciteit wordt het behalen van de milieudoelen alleen maar lastiger. Daarmee lijkt opnieuw het middel belangrijker te worden dan het doel waarvoor het ooit is bedacht.

Instrumenten moeten ondersteunend blijven

Dat betekent niet dat belastingen, accijnzen of milieuheffingen verkeerd zijn. Integendeel. Een liberale

economie functioneert beter wanneer maatschappelijke kosten zichtbaar worden gemaakt in prijzen. Wie vervuilt, betaalt. Wie investeert in betere alternatieven, wordt beloond. Maar instrumenten horen ondersteunend te zijn aan beleid, niet andersom.

Een gezonde overheid ziet belastingopbrengsten uit ontmoedigingsbeleid als tijdelijk en idealiter aflopend. Wanneer een maatregel succesvol is, moet het probleem kleiner worden en zou ook de opbrengst moeten dalen. Als dat tot begrotingsproblemen leidt, is niet het beleid het probleem, maar de afhankelijkheid van de inkomsten.

De echte uitdaging voor deze coalitie is daarom niet alleen het formuleren van ambitieuze doelen, maar ook het voorkomen dat de middelen een eigen leven gaan leiden.

Zodra de begroting afhankelijk wordt van de opbrengst van gedrag dat eigenlijk moet verdwijnen, is het middel het doel gaan heiligen. Dat zou iedere regering moeten willen voorkomen.

Hans van Cleef is algemeen directeur en hoofd energie-onderzoek bij onderzoeksbureau EgoLibrium, een bureau dat gericht is op de energietransitie en klimaatbeleid. Hans werkte bijna 23 jaar in diverse rollen bij ABN AMRO Bank. Voor de oprichting van EgoLibrium was Hans werkzaam als Head Energy Research & Strategy bij Publieke Zaken.



Hans van Cleef

“Zodra de begroting afhankelijk wordt van de opbrengst van gedrag dat eigenlijk moet verdwijnen, is het middel het doel gaan heiligen. Dat zou iedere regering moeten willen voorkomen.”