

Europees Parlement

DIRECTORAAT-GENERAAL STUDIES

WERK DOCUMENT

Het Creëren van Werkgelegenheid
door
Alternatieve Financieringen van de Sociale Zekerheid.

Juli 1998

Serie Sociale Zaken

Deze studie geeft niet noodzakelijkerwijs de standpunten van het Europees Parlement weer.

Nadruk en vertaling met bronvermelding voor niet-commerciële doeleinden toegestaan, mits de uitgever daarvan vooraf op de hoogte wordt gesteld en een exemplaar toegestuurd krijgt.

Uitgever: EUROPEES PARLEMENT
L-2929 Luxemburg

Auteur: Richard DE GROOT, Reiner BECK

Redactie: Pernille WINTHER, hoofdadministrateur
Directoraat-generaal studies
Afdeling sociaal-, vrouwen-, volksgezondheid- en cultuurbeleid
Tel. (352) 4300-22568
Fax: (352) 4300-27720

Manuscript voltooid in juli 1998.

INHOUDSOPGAVE

Inleiding	5
PART I:	
1. Het plan van Elswijk	7
1.1 Lastenverlichting factor arbeid	8
1.2 Heffing toegevoegde waarde	8
1.3 Uitkeringsgelden en subsidies	9
2. Plan van Elswijk: beoogde voordelen	10
3. Plan van Elswijk: mogelijke nadelen en problemen	10
3.1 Concurrentiepositie	11
3.2 Uitvoerbaarheid	12
3.3 Fraudegevoeligheid	13
3.4 Kapitaalvlucht	13
3.5 Financieringsproblemen	13
4. Hoe werkt het plan door op de arbeidsmarkt	14
5. Van Elswijk plan in Europees perspectief	15
PART II:	
6. Mehr Steuer- statt Beitragsfinanzierung "versicherungs-fremder" Leistungen in der Sozialversicherung?	17
6.1 Begriff und Umfang "versicherungs-fremder" Leistungen	17
6.2 Anhebung der Mehrwertsteuer	19
6.2.1 Ergebnisse von Simulationsstudien	19
6.2.2 Theoretische Überlegungen	22
6.3 Einführung einer Ökosteuer	28
6.3.1 Grundgedanke einer ökologischen Steuerreform	28
6.3.2 Beschäftigungspolitische Effizienz der Ökosteuer	29
PART III:	
(will be inserted later)	31
PART IV:	
7. Conclusie	32
Bijlage	

Inleiding

De werkloosheid welke nog steeds op grote schaal heerst in Europa brengt verschillende negatieve economische effecten met zich mee. Aan de ene kant is een Staat enorme bedragen aan uitkeringen kwijt zonder dat daar een tegenprestatie tegenover staat: alleen al in 1997 werden er in Nederland fl 60 biljoen aan werkloosheidsuitkeringen uitgegeven aan mensen tussen de 15 en 65 jaar. Aan de andere kant zijn het nog steeds de werkenden die de sociale zekerheid financieren in de vorm van belastingen en inhoudingen op het loon. Onder andere ook door een toename in de gemiddelde levensverwachting bekend onder de noemer "vergrijzing" draagt een steeds kleiner aantal actieven de kosten voor een steeds groter aantal inactieven. Om de financiering van de sociale zekerheid rond te krijgen maken de kosten op arbeid in de vorm van belastingen en verplichte afdrachten een steeds groter deel uit van de kosten op arbeid, momenteel al zo'n éénderde deel.

Door al deze factoren maken de sociale verzekeringsstelsels in Europa een ernstige crisis door. Op alle mogelijke manieren wordt er namelijk gekort op het verzekeringsstelsel zoals deze na de tweede wereldoorlog door de toenmalige regeringen zijn is opgebouwd. Uitkeringen worden beperkt in duur, de uitkering als percentage van het laatst verdiende loon wordt verlaagd, toetredingsdrempels worden hoger en de vele uitzonderingen op het stelsel zorgen voor verdere uitholling van het systeem. De basisgedachte bij de uitbouw van het sociale zekerheidsstelsel na de tweede wereldoorlog in Nederland was, dat de gemeenschap, georganiseerd in de staat, aansprakelijk is voor de sociale zekerheid en vrijwaring bied tegen gebrek van al haar burgers op voorwaarde dat deze leden zelf het redelijke doen om zich die sociale zekerheid en vrijwaring te verschaffen. Men had destijds de inkomensbelasting en premieheffingen gekoppeld aan de lonen, maar door de uitbreiding van het sociale zekerheidsstelsel diende de financiering eigenlijk te gebeuren op basis van het inkomen van de gemeenschap. Desondanks vond de financiering geheel plaats door premieheffing op het loon. Deze ontwikkelingen hebben het huidige stelsel aan zijn grenzen gebracht. Een financiering gekoppeld aan de lonen is door de verdere uitbouw van het sociale zekerheidsstelsel haast niet meer op te brengen. In plaats daarvan zouden de inspanningen van de gemeenschap zoals geformuleerd in de basisgedachte bij de opbouw van het sociale verzekeringsstelsel de basis moeten vormen voor de financiering en vrijwaring bieden tegen gebrek van alle burgers. Door de uitbreiding van de werkingssfeer van het sociale zekerheidsstelsel naar de gehele bevolking toe zou het logisch zijn dat ook die gehele bevolking bijdraagt aan de financiering ervan en niet alleen door de werknemers. Het gaat dus om het nationale inkomen vertaald naar inspanningen van individuen, bedrijven, instellingen en overheden.

Ook het Europees Parlement is de mening toegedaan dat de sociale zekerheidsstructuren en het fiscaal beleid oorzakelijk verband houden met de werkloosheidssituatie in Europa. Het Europees Parlement is van mening dat werkloosheid binnen de Europese Unie onaanvaardbaar is en kan leiden tot armoede en uitsluiting. De inwoners van Europa, die direct betrokkenen zijn, verwachten dat er alles aan gedaan wordt om de werkloosheid tegen te gaan. Het Europees Parlement, als volksvertegenwoordiger direct verkozen door diezelfde inwoners, probeert bij te dragen aan het scheppen van meer arbeidsplaatsen. Het adviseert en verwoord mogelijkheden om de werkloosheid

structureel aan te pakken en te bestrijden. Dit blijkt bijvoorbeeld uit de resolutie van het Europees Parlement over het verslag van de Commissie werkgelegenheid in Europa - 1997¹:

(...)

5. *verzoekt de Commissie, de Raad van ministers van Sociale Zaken en de ECOFIN-Raad, alsmede de lidstaten de resoluties van de Europese Raad van Amsterdam in de praktijk te brengen en daarbij met name de nadruk te leggen op de herbalancering en coördinatie van het fiscaal beleid en de sociale-zekerheidsstructuren teneinde het scheppen van arbeidsplaatsen eerder aan te moedigen dan te belemmeren.*

en:

12. *verzoekt de lidstaten de totale belastingdruk voor individuen te verlagen door een kader te ontwikkelen waarbij de belasting minder op arbeid drukt en meer op de consumptie op terreinen als milieu, energie en indirecte heffingen.*

(...)

Uit deze woorden blijkt dat het Europees Parlement van mening is dat de factor arbeid te zwaar belast wordt en dat dit een van de redenen is waarom het werkloosheidscijfer in Europa zo hoog ligt. Dit werkdocument wil verder ingaan op het voorstel van het Europees Parlement om belastingen op arbeid te ontzien en te verleggen op andere bronnen om daarmee een mogelijke oplossing te bieden voor het werkloosheidsprobleem.

Het eerste deel van dit werkdocument heeft betrekking op het plan van de Nederlandse Econoom Piet van Elswijk. Door het stelsel van de sociale premieheffing namelijk te veranderen, denkt de heer van Elswijk een oplossing te hebben gevonden voor de werkloosheidsproblematiek in Nederland. Door de belasting en premiedruk op de factor arbeid te verminderen en te verleggen op de netto toegevoegde waarde tegen factorkosten bewerkstelligt men, dat deze productiefactor in de toekomst substantieel goedkoper wordt. Door daarbij ook voor iedere werknemer in dienst een bonus te verstrekken, zal een werkgever eerder geneigd zijn extra personeel in dienst te nemen en zo kunnen bijdragen aan een structurele afname van de werkloosheid. Het van Elswijkplan is niet het enige uitgewerkte plan om de factor arbeid goedkoper te maken en om daarmee werkgelegenheid te creëren. In het tweede gedeelte van dit werkdocument wordt daher als een weitere Möglichkeit zur Senkung der Sozialbeitragsätze und damit der Lohnnebenkosten die Ausgliederung der "versicherungsfremden" Leistungen aus der Sozialversicherung und deren Steuerfinanzierung - in den Varianten Erhöhung der Mehrwertsteuer sowie Einführung einer Ökosteuer - untersucht. Tot slot van dit werkdocument zal een overzicht worden gegeven van de initiatieven van de vijftien Lid-Staten, recent ondernomen om de werkloosheid aan te pakken en te verminderen.

¹ Resolutie over het verslag van de Commissie "Werkgelegenheid in Europa -1997" (COM(97)0479 C4-0549/97)

PART I

1. Het plan van Elswijk

Om de werkloosheid terug te dringen en voldoende banen te creëren zou gekeken moeten worden naar de wijze van belasting- en premie heffing in relatie tot de werkgelegenheid. Ook al bestaan er in Europa verschillende soorten sociale verzekeringsstelsels, ze hebben allemaal als kenmerk dat ze gefinancierd worden door inhouding op het loon, hetzij in de vorm van belastingen, hetzij in de vorm van een verplichte bijdrage. Gevolg is echter altijd dat deze lasten op de factor arbeid rusten. Dit maakt arbeid duur waardoor de vraag naar arbeid terugloopt met werkloosheid tot gevolg. Door de stijgende werkloosheid stijgen ook de sociale lasten omdat er meer geld nodig is voor de financiering van een grotere groep werklozen. De stijgende loonkosten die daarvan het gevolg zijn, maken dat er een premie op het ontslaan van mensen en een straf op het aannemen ervan ontstaat. Om deze tendens te doorbreken moet de factor arbeid weer goedkoper worden. Een voorstel daartoe is afkomstig van de Heer van Elswijk². Hij stelt, dat de huidige financieringswijze van ons sociale zekerheidsstelsel de basis vormt voor de problemen op de arbeidsmarkt. Zijn voorstel is om de grondslag van de sociale premieheffing te verschuiven van de factor arbeid naar de netto toegevoegde waarde tegen factorkosten. Door aldus de basis van de heffing te verbreden, ontlast men de druk op de factor arbeid wat een gunstige uitwerking op de werkgelegenheid zal hebben.

Belangrijk element van het plan is dat er een subsidie in de vorm van een belastingaftrek worden verleend aan bedrijven voor iedere werknemer die ze in dienst hebben. Op dit moment wordt de werkgever door de overheid nog niet op grote schaal beloond voor het in dienst nemen van extra personeel ook al bewijst het de overheid een grote dienst. Op dit moment zijn de kosten voor een bedrijf bij het in dienst nemen van een extra werknemer de loonkosten en de sociale premies. Op overheids niveau is het zo dat een extra werknemer extra sociale werkgeverspremies oplevert en dat tegelijkertijd de overheid een uitkering minder hoeft te financieren. Het in dienst nemen van een persoon heeft aldus een substantiële vermindering van de totale kosten voor de overheid tot gevolg. Met andere woorden; de overheid heeft, bij indiensttreding van een voordien werkloos persoon, in verhouding meer voordeel dan een werkgever. Een werkgever zal aldus enkel een werknemer in dienst willen nemen indien hij er zeker van is dat deze meer bijdraagt aan de toegevoegde waarde dan hij kwijt is aan loon en werkgeverslasten. Om het bedrijven aantrekkelijk te maken extra personeel in dienst te nemen zouden ze eigenlijk beloont moeten worden voor het feit dat ze personeel in dienst nemen en zo de overheid een kostenbesparing opleveren. Voor iedere werknemer in dienst bij een bedrijf zou een subsidie in de vorm van een belastingaftrek toegepast moeten worden, gefinancierd uit de opbrengst van de productieheffing. Aldus wordt het een stuk interessanter voor werkgevers om weer personeel in dienst te nemen. Vele banen die voorheen niet rendeerden zullen nu weer rendabel worden.

Bij de realisatie van de plannen van van Elswijk zal rekening gehouden worden met de verschillende vormen van bedrijfsvoeringen. Zo bestaan er kapitaalsintensieve bedrijven en arbeidsintensieve bedrijven. Bij invoering van de plannen zouden kapitaalintensieve bedrijven

² P. Van Elswijk is als docent verbonden aan de Economische Faculteit van de Vrije Universiteit Amsterdam en als senior organisatie-adviseur werkzaam bij IME consult Nijmegen.

onevenredig zwaar getroffen worden indien er slechts één heffingspercentage van toepassing zou zijn. Een kapitaalintensief bedrijf zal immers per medewerker een beduidend hogere intrest, pacht en/of huur en winst kennen dan een arbeidsintensief bedrijf. Om de hele operatie budgetneutraal te laten verlopen zouden arbeidsintensieve bedrijven een hoger percentage moeten afdragen om niet bovenmatig bevoordeeld te worden. Doel blijft namelijk dat bij invoering van het plan een bedrijf geen voor- of nadeel zal ondervinden. Dit betekent dat het af te dragen percentage productieheffing minus de subsidie in de vorm van een belastingaftrek overeenkomt met de huidige werkgevers en werknemers-premies.

Door aldus de financieringsgrondslag voor de heffing van het sociale zekerheidstelsel te verbreden van de factor arbeid naar de netto toegevoegde waarde wordt arbeid goedkoper, betoogd van Elswijk. Aldus zou dit een oplossing kunnen zijn voor het werkloosheidsprobleem zonder de kern van het sociale zekerheidstelsel aan te tasten. Alleen de inning van de heffingen wordt anders georganiseerd, bestaande regelingen en uitbetalingen van uitkeringen welke per land verschillend geregeld zijn, worden ongemoeid gelaten. Alvorens in te gaan op de gevolgen van deze plannen wordt eerst elk afzonderlijk onderdeel van het plan nader belicht.

1.1 Lastenverlichting factor arbeid

Van het huidige financieringsstelsel van het sociale verzekeringsstelsel wordt algemeen aangenomen dat het de werkgelegenheidssituatie eerder belemmerd dan bevordert. Als het slecht gaat met de economie zal dit leiden tot een daling van de vraag naar arbeidskrachten en zal het beroep op uitkeringen stijgen. Om dit te blijven financieren, zullen de premies en heffingen op arbeid moeten stijgen met als gevolg een stijgen van de loonkosten voor de werkgever. Deze zal deze uitgavepost willen beperken en personeel ontslaan. Gaat het economisch weer beter, dan kunnen de loonkosten weer dalen en zal weer personeel in dienst worden genomen. In economisch slechte omstandigheden vormt het huidige financieringswijze dus een negatieve spiraal dat zichzelf ook nog eens versterkt. De financieringswijze van de sociale zekerheid is daarnaast ook cyclusversterkend doordat het bijdraagt tot extra tekort aan arbeidsplaatsen in economisch slechtere tijden.

De eenzijdige belasting van de factor arbeid geeft het idee dat de overheid arbeid als een ongewenst produkt beschouwt. Ondanks het feit dat het creëren van arbeid prioriteit heeft, wordt door het belasten van arbeid, de arbeid duur. Bedrijven kunnen bezuinigen door personeel te ontslaan om zo de kosten te drukken. Vandaar dat er steeds meer stemmen opgaan die zeggen dat men het financieringsstelsel moet veranderen om daarmee de lasten op arbeid te verminderen. Door de belastingen en premies sociale verzekeringen te verleggen naar de toegevoegde waarde, dus ook door het kapitaal te belasten zorgt men dat arbeid weer goedkoper wordt. Bedrijven zullen meer mensen in dienst willen nemen ook omdat ze nog een loonsubsidie ontvangen voor iedere werknemer die zij in dienst hebben.

1.2 Heffing toegevoegde waarde

Toegevoegde waarde van een bedrijf wordt ruwweg gegenereerd door de factoren arbeid en kapitaal. Door het sociale zekerheidstelsel te financieren met een heffing op de toegevoegde waarde worden zowel de factor arbeid als de factor kapitaal op gelijke voet belast. Dit komt dus neer op een verschuiving van de heffing. Deze wordt nu nog eenzijdig gelegd op de factor arbeid. Dit betekent dat de renteopbrengsten en de winst van een bedrijf voortaan ook belast zullen gaan

worden maar zonder dat de totale heffingslasten omhoog gaan. Het is bij invoering van de plannen de bedoeling dat de bedrijven evenveel afdragen als ze nu reeds afdragen onder het huidige stelsel. Daarom zal en kan het heffingspercentage niet voor ieder bedrijf gelijk zijn. Om te voorkomen dat er zich lastenverschuivingen voor zullen doen van arbeidsintensieve naar kapitaalintensieve bedrijven is gekozen voor verschillende percentages, 25% voor de procesindustrie en 35% voor de dienstverlening³. Ook om technologische redenen wordt de voorkeur gegeven aan meerdere percentages voor verschillende bedrijfstakken, branches of groepen van bedrijven. Het produceren van olie is moeilijk arbeidsintensief te maken en een adviesbureau zal niet snel zijn adviesproces mechaniseren. Eens in een bepaalde categorie ingedeeld kan niet zomaar verandert worden. Op basis van productie worden nieuwe bedrijven ingedeeld in een bepaalde branche. De hele operatie moet budgetneutraal verlopen wat betekent dat de afdracht voor sociale lasten evenveel zal bedragen als de som van de huidige werknemers- en werkgeverspremies.

Door op deze wijze de financiering van het sociale zekerheidstelsel te regelen zorgt men ervoor dat de werkgever niet meer van te voren opgezadeld wordt met kosten nog voordat er sprake is van enige productie. Onder het huidige regime hebben we te maken met een "input" belasting welke strijdig is met het voornemen om banen te creëren. Als we deze "input" belasting kunnen omzetten naar een "output" belasting in de vorm van een heffing op de toegevoegde waarde dan heeft dit, tezamen met de invoering van een loonsubsidie, gunstige gevolgen voor de werkgelegenheid.

1.3 Uitkeringsgelden en subsidies

Derde element van het Plan van Elswijk vormen de subsidies die toegekend worden aan de werkgevers voor alle werknemers die ze in dienst hebben. In een gesprek met de Minister van Economische zaken Melkert, bracht de heer van Elswijk naar voren dat het gebruiken van uitkeringsgelden voor het creëren van werkgelegenheid een centrale rol speelt in het plan. Idee hierachter is om werkgevers te stimuleren mensen in dienst te nemen met als gevolg een lagere werkloosheid en minder druk op het sociale verzekeringsstelsel.

De financiering van deze subsidies moet komen uit de opbrengst van de productieheffing of, indien dit niet voldoende zou zijn, uit de besparingen die de uitkeringsinstanties realiseren vanwege een daling in het uitkeringsvolume. Het bedrag dat aan een werkloze in de vorm van een werkloosheidsuitkering werd uitgegeven krijgt nu de bestemming van een subsidie aan de werkgever voor het in dienst nemen van diezelfde, voordien werkloze persoon. Van Elswijk gaat er daarbij van uit dat de nieuwe banen, die het gevolg zijn van zijn plannen, worden bezet door mensen die voordien een uitkering hadden. Dit zal de totale produktiviteit ten goede komen met als gevolg dat bedrijven internationaal sterker kunnen concurreren, de welvaartpositie zal toenemen en de koopkracht zal versterken.

³ P. Van Elswijk, Naschrift bij Lost productieheffing werkloosheid op?, ESB van 12.10.1994, blz. 929.

2. Plan van Elswijk: beoogde voordelen

Doordat de loonkosten zo sterk zullen afnemen, soms met zo'n 55%⁴ zal arbeid goedkoper worden en een gunstige werking hebben op de werkgelegenheid. Indien immers de arbeidskosten zullen afnemen van loon en sociale premies naar loon minus vastgestelde subsidies, zullen een hoop werkzaamheden weer rendabel worden welke dat voordien niet waren. Dit wordt dan niet gerealiseerd door kostbare en gecompliceerde banenplannen maar berust enkel op het vermogen van werkgevers in te zien dat ze een groter aandeel toegevoegde waarde kunnen creëren door hun output te vergroten met een relatief kleine toename van de arbeidskosten. Onder de huidige regelingen loont het nog om personeel te ontslaan. Het bedrijf bespaard zo aanzienlijk op inkomstenbelasting en werkgeverslasten. Onder het huidige systeem is dit ook begrijpelijk aangezien arbeid duur is en het voordelig is om op arbeid te bezuinigen. Het is echter in tegenspraak met het beleid van de overheid om arbeid te creëren. Door nu de heffing te verleggen op de netto toegevoegde waarde wordt arbeidsintensieve arbeid goedkoper en daardoor aantrekkelijker. Het idee dat het economisch efficiënter is om met zo min mogelijk personeel een zo hoog mogelijke produktie te creëren wordt zo losgelaten. Als bedrijven personeel willen ontslaan zullen zij er zelfs op achteruitgaan immers, ze verliezen dan de bonus in de vorm van de arbeidssubsidie die deel uitmaken van het plan van van Elswijk.

Ook de technische ontwikkeling zal van deze maatregel profiteren. Onderzoek voorafgaand aan een productieproces is zeer arbeidsintensief maar zal door de lastenverlichting op arbeid toch aan volume toenemen. Onder de plannen van van Elswijk worden zulke activiteiten goedkoper omdat het aannemen van extra personeel voor deze doeleinden direct een subsidie oplevert terwijl de heffing op de toegevoegde waarde uitgesteld wordt tot op het moment dat het nieuw ontwikkeld produkt bijdraagt aan de omzet van het betreffende bedrijf. Dit komt ten goede aan de concurrentiepositie van het betreffende land en het zal zijn leidende rol op dit gebied kunnen behouden als research goedkoper wordt. De innovatie die hiermee bereikt wordt zal zich echter niet meer zo sterk richten op arbeidsbesparende productieprocessen maar op het zuiniger omgaan met kapitaal en energie. Dit past in het streven milieu en leefomgeving te ontzien.

De dienstverlening zal op alle deelreinen toenemen aangezien dienstverlening arbeidsintensief is en voordien tot een minimum beperkt was. Tevens valt het te verwachten dat het percentage zwart werk zal afnemen daar dit niet meer rendabel zal zijn. Bij de invoering van de plannen van van Elswijk krijgt immers de werkgever voor iedere werknemer die hij op de loonlijst heeft staan een subsidie in de vorm van een vermindering op de afdracht van de toegevoegde waarde. Hierdoor wordt het zwart uitbetalen voor de werkgever duurder dan het officieel administreren van het personeel.

3. Plan van Elswijk: mogelijke nadelen en problemen

Het idee van van Elswijk om het heffingssysteem te vernieuwen is niet nieuw. Soortgelijke plannen om de sociale zekerheid te moderniseren gaan terug tot 1979. Al enige malen is er onderzoek gedaan naar de effecten op micro economische schaal. Gewezen is daarbij op de ongunstige

⁴ R. Mooij, Dé oplossing voor onze werkloosheid?, ESB van 09.04.1994, blz. 294.

invloed van het huidige heffingsysteem voor de sociale zekerheid op de werkgelegenheid⁵. Gezien de financiële omvang van de plannen is een grondige afweging van de voor en nadelen van het grootste belang. Het CPB heeft in zijn werkdocument nr 79 een uitvoerige opsomming gegeven van de gevolgen van de plannen van van Elswijk⁶. Gewezen is op een gunstige invloed op de werkgelegenheid maar dat er ook enkele negatieve effecten optreden. Ook de Sociaal Economische Raad wijst op enkele praktische en uitvoeringstechnische problemen⁷. Ook Van Elswijk erkent dat het plan op sommige punten nader onderzocht dient te worden (o.a. op het gebied van de arbeidssubsidie en de waarde van praktijkexperimenten) De vermoede problemen welke kunnen optreden bij invoering worden in de volgende hoofdstukken niet limitatief beschreven.

3.1 Concurrentiepositie

Van Elswijk meent dat door de verlaagde kosten op arbeid, arbeidsintensieve research goedkoper wordt en de technologische ontwikkelingen daar de vruchten van zal plukken. Van verschillende kanten is echter betoogd dat een land dat overgaat tot een heffing op de toegevoegde waarde zijn concurrentiepositie verslechtert. Zo betoogt Professor A.L Bovenberg dat op de middellange termijn Nederland als vestigingsplaats voor hoog productieve ondernemingen zal verslechteren omdat er een tendens zal ontstaan naar kleinere kapitaalgoederen voorraden. Ook verwacht hij dat de stabiliteit van het fiscale systeem door de invoering van de plannen van van Elswijk geweld zal worden aangedaan met minder buitenlandse investeringen tot gevolg⁸. De Heer Den Butter is van mening dat als gevolg van verschuivingen van de lasten naar de factor kapitaal de technologische ontwikkeling minder een arbeidsbesparend en meer een kapitaal besparend karakter krijgt. Dit zal de creatie van productieve banen remmen⁹.

Leering betoogt¹⁰, dat de loonkosten ondanks het plan van van Elswijk hoger zullen blijven dan in landen zoals in Oost Europa of Zuid Oost Azië. Om tegenwicht te geven aan deze hogere loonkosten zal Nederland en ieder ander land in West Europa, zijn voorsprong in arbeidsproductiviteit moeten behouden. Dit vraagt om een kapitaal intensieve aanpak. De productieheffing op de toegevoegde waarde zal dit echter beboeten en daarmee de concurrentiepositie van West Europa doen verslechteren. Ondanks het gegeven dat research

⁵ N.H. Douben, Vermogende arbeid, Tegelen, 1975 en N.H. Douben, Sociale zekerheid, een economische benadering, reeks Bedrijfskundige Signalementen, Leiden/Antwerpen, 1979. Zie ook WRR, Waarborgen voorzekerheid: een nieuw stelsel van sociale zekerheid in hoofdlijnen, Rapporten aan de regering, nr. 26, 1985.

⁶ CPB, Alternatieve financiering van de sociale zekerheid: Plan van van Elswijk, Werkdocument no.79, Den Haag, augustus 1995.

⁷ Sociaal-Economische Raad, Advies sociaal-economisch beleid op de middellange termijn 1986-1990, Publikatie nr. 10, Den Haag, 1986.

⁸ Prof. A.L. Bovenberg, Memo betreffende het plan van Elswijk, Onderzoeks Centrum Financieel en Economische Politiek Beleid, Erasmus Universiteit Rotterdam.

⁹ F.A.G. den Butter, Enige kanttekeningen bij het plan van Van Elswijk voor een alternatieve financiering van de sociale zekerheid, Vrije Universiteit Amsterdam, 21 April 1997.

¹⁰ R.Leerring, Lost productieheffing de werkloosheid op ?, ESB van 12.10.1994, blz.927.

goedkoper wordt bestaat dus de kans dat deze gunstige ontwikkeling niet zal doorwerken in de daarop volgende kapitaalinvesteringen.

Op de korte termijn mag misschien een gunstig effect op de concurrente positie worden verwacht maar op de middellange termijn zal dit snel afnemen. Kapitaal is namelijk veel mobieler en de bereidheid tot investeren zal door het plan van Elswijk afnemen¹¹. Is het rendement te laag, dan zullen kapitaalinvesteerders liever elders investeren wat negatieve gevolgen voor de werkgelegenheid oplevert. Dit probleem is te verhelpen als de heffing op de toegevoegde waarde ook in het buitenland wordt ingevoerd. In andere landen is de heffing op de toegevoegde waarde echter ook nieuw en het is de vraag of deze landen bereidt zullen zijn een dergelijke systeem in te voeren zonder praktische ervaringen op dit vlak.

3.2 Uitvoerbaarheid

Van Elswijk wil dat de uitvoering van de plannen kostenneutraal verlopen. Bedrijven betalen bij invoering net zo veel belasting op de toegevoegde waarde als de werkgever en werknemerspremies die ze nu betalen¹². Verschillen per bedrijfstak zouden verholpen kunnen worden door de premieheffingspercentages op de toegevoegde waarde per bedrijfstak vast te stellen. Zo zouden kapitaalintensieve bedrijven onder een lager percentage vallen en niet al te zeer benadeeld worden ten opzichte van arbeidsintensieve bedrijven.

Kritiek op dit punt betreft het feit dat een per sector gedifferentieerd heffingspercentage strijdig is met het principe van gelijke behandeling en technisch moeilijk uitvoerbaar. Ook zou het mogelijk strijdig kunnen zijn met Europese Regelgeving op het gebied van de Staatssteun¹³. Tevens wordt opgemerkt dat zowel de term netto toegevoegde waarde als de term bruto toegevoegde waarde geen gangbaar bedrijfseconomisch begrippen zijn. Er zullen daardoor ongetwijfeld waarderingsproblemen ontstaan met betrekking tot de afschrijvingen. Dit betekent dat in de praktijk aansluiting zal moeten worden gezocht bij bestaande fiscale regelingen en begrippen.

Bij de vervanging van de werkgeverspremies door een heffing op de toegevoegde waarde treden er niet alleen belangrijke verschuivingen tussen sectoren op, ook binnen dezelfde sectoren zullen zich belangrijke lastenverschuivingen voordoen van relatief slecht naar relatief goed lopende bedrijven. Deze winst egaliserende werking werd door de Sociaal Economische Raad als belangrijkste bezwaar tegen invoering van een alternatieve heffing aangemerkt¹⁴.

Een laatste praktisch probleem vormt de positie van zelfstandigen. Zij worden in het voorstel van van Elswijk benaderd als men bedenkt dat zij maar in beperkte mate profiteren van de premieverlichting en al helemaal niet in aanmerking komen voor loonsubsidies. Corrigerende maatregelen in de vorm van een verhoging van et percentage zou in deze uitkomst moeten bieden.

¹¹ Zie R. Mooij op blz. 295.

¹² P. Van Elswijk, Homeostatische financiering van de sociale zekerheid, ESB van 04.05.1997, blz. 410.

¹³ A.L. Bovenberg, Memo betreffende het plan van Elswijk.

¹⁴ Sociaal Economische Raad, Publicatie no. 10, blz.63-64, Den Haag 1986.

3.3 Fraudegevoeligheid

Het plan van Elswijk zal waarschijnlijk in hoge mate fraudegevoelig zijn, zeker in de eerste paar jaar van invoering. Die fraude kan zich op meerdere manieren voordoen. Als de subsidie die aan werkgevers wordt gegeven als een vast bedrag per werknemer wordt vastgesteld, kunnen bedrijven meer personen bij hun in dienst opgeven dan feitelijk het geval is. Ook kan het zijn dat werknemers voor meerdere banen worden opgegeven. Deeltijdarbeid, in principe een manier om extra banen te creëren, kan in het Van Elswijk plan tot fraude leiden indien de subsidie wordt vastgesteld naar rato van het aantal gewerkte uren. Het aantal opgegeven uren kan hoger zijn dan het aantal gewerkte uren¹⁵. Wel staat daar tegenover dat zwartwerken, waarbij nu nog op grote schaal heffingen en premies ontdoken worden, niet meer loont.

3.4 Kapitaalvlucht

Als er een heffing van de toegevoegde waarde gaat komen zal dit waarschijnlijk gepaard gaan met ontwikkelingsmogelijkheden. Vooral internationale bedrijven zullen in staat zijn opbrengsten zo veel als mogelijk in het buitenland te laten neerslaan en omgekeerd buitenlandse kosten zo veel mogelijk ten laste van het in Nederland behaalde bedrijfsresultaat brengen¹⁶. Te denken valt bijvoorbeeld aan de eindproductenchemie en de aardolie industrie, bedrijfstakken die in Nederland sterk vertegenwoordigd zijn. Deze industrieën hebben een relatief lage arbeidsinkomenquote en zijn sterk rente en winstintensief. Het zijn juist deze rente- en winst sterke bedrijven die het meeste afdragen onder een heffing op de toegevoegde waarde zoals voorgesteld door van Elswijk. Zij zullen eerder andere landen verkiezen boven Nederland als vestigingsplaats voor hoogwaardig personeel, innovatie en export.

3.5 Financieringsproblemen

Ook wat de subsidies betreft is er nog een probleem te noemen welke niet door van Elswijk wordt . doorberekend. Indien de werkgever niet alleen voor de marginale werknemer een premie ontvangt maar ook voor alle werk" die hij toch al in dienst heeft, betekent dit dat de tarieven op de netto toegevoegde waarden erg omhoog moeten gaan¹⁷. De Heer Den Butter merkt met betrekking tot dit punt op, dat oude arbeidsintensieve productiemiddelen langer gehandhaafd blijven en dat bedrijven geconfronteerd worden met een verhoging van hun ontslagkosten indien zij bij negatieve bedrijfsspecifieke schokken hun arbeidsbestand willen inkrimpen immers, zij raken hun werknemerspremie kwijt¹⁸. Dit gaat ten koste van de arbeidsmobilisatie welke van Elswijk beoogt te verbeteren.

Zoals reeds bij het derde punt van het van Elswijk plan is vermeld moet het plan in belangrijke mate gefinancierd worden uit de besparing op de uitkeringsgelden welke het gevolg zal zijn van

¹⁵ CPB, werkdocument nr.79, blz. 11.

¹⁶ C.P.B., werkdocument nr. 79, blz. 5.

¹⁷ R. Mooij, Dé oplossing voor onze werkgelegenheid?, ESB, 09.04.1997, blz. 295.

¹⁸ Zie F.A.G. den Butter, Enige kanttekeningen bij het plan Van Elswijk, Vrije Universiteit Amsterdam, 21 April 1997.

deze financiering. Er is echter op gewezen dat de banen die gecreëerd gaan worden veelal niet worden ingevuld door de werklozen maar door schoolverlaters of herintredende vrouwen die meestal geen uitkering achter laten. In de jaren tachtig is gebleken dat de werkgelegenheid in Nederland met 900.000 banen is gegroeid maar dat het aantal personen met een werkloosheidsuitkering slechts met 72.000 is gedaald¹⁹. Deze groepen laten geen uitkering achter maar ontvangen bij de plannen van Van Elswijk wel de arbeidssubsidie. De financiering zal hierdoor in gevaar kunnen komen. Van Elswijk meent echter dat hiermee rekening is gehouden door te veronderstellen dat tweederde van de nieuwe banen bezet wordt door mensen die een uitkering achterlaten en ook door te veronderstellen dat de meeste schoolverlaters uiteindelijk toch eerst een uitkering aanvragen zodat er toch sprake is van een besparing.,

4. Hoe werkt het plan door op de arbeidsmarkt

In 1995 is het plan doorberekent met het FKSEC- model. Gezien de omvang van het financiële aspect van de plannen is er gekozen voor een kleinere omvang. Gebleken is dat bij een investering van bijna 17 miljard een werkgelegenheidstoename te zien is van rond de 37 duizend banen²⁰. Wel mag verwacht worden dat ook hier afnemende meeropbrengsten gelden²¹. Dit betekent dat bij een tien maal grotere omvang van het experiment, de uitkomsten niet evenredig groter zullen zijn dus niet tien maal 37 duizend banen. Dit komt voornamelijk door de toenemende opwaartse druk op de lonen door de daling van de werkloosheid. Belangrijke conclusie van dit onderzoek naar de gevolgen van de plannen van Van Elswijk is dan ook dat de lonen niet mogen stijgen ondanks de dalende werkloosheid. Indien de lonen zouden stijgen komt er een proces op gang waarbij de voordelen van lastenverlichting op arbeid van de werkgevers op de werknemers wordt doorgegeven. Werknemers eisen dan een deel van de loonsubsidie op via hogere lonen. Hierdoor nemen de loonkosten per eenheid product toe en neemt het rendement op investeringen af. Prijzen zullen door de hogere lonen stijgen en de uitvoer neemt af.

Ondanks het feit dat het zinvol is een dergelijke studie op poten te zetten moet gezegd worden dat er toch met de nodige scepsis naar de uitkomsten moet worden gekeken. Dit omdat het moeilijk is een precieze vormgeving van de maatregelen en de endogene gedragsveranderingen die deze maatregelen op microniveau oproepen, in een macro niveau te implementeren. Ook is gebleken dat deze modelberekeningen geen bewijs bieden dat de door van Elswijk voorgestelde plannen zelfregulerend werken. Tevens is geen rekening gehouden met de problemen die kunnen ontstaan en die genoemd worden in het rapport van de sociaal economische raad²².

¹⁹ Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, Brief van de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid aan de Voorzitter van de Tweede Kamer, 5 November 1997.

²⁰ CPB, werkdocument nr. 79, blz 13.

²¹ CPB, Macro Economische Verkenningen 1997, blz. 108, Den Haag, 1996.

²² Zie Sociaal Economische Raad, Publicatie nummer 10, Den Haag, 1986. Deze problemen zijn: toegevoegde waarde gevoeliger voor conjuncturele schommelingen, ontwijkmogelijkheden vooral voor internationale bedrijven, fraudegevoeligheid.

De modelberekeningen vormen daarom een noodzakelijke maar niet een voldoende aanknopingspunt voor het vellen van een oordeel over de geschiktheid van de plannen van Van Elswijk. Daarom lijkt het op dit moment zinvoller hier verder niet al te lang bij stil te staan en ons te richten op de praktijkexperimenten, uitgevoerd naar aanleiding van het plan van Van Elswijk.

Praktijkexperimenten van Elswijkplan

Om te weten te komen wat de gevolgen van het plan zullen zijn op macro-economisch niveau is het nodig om praktijkexperimenten uit te voeren. Zo kan gezien worden welke problemen zich zullen voordoen die modelstudies niet kunnen aangeven. In de stad Rotterdam en in de provincies Friesland en Groningen is met het plan gewerkt. In Rotterdam is dit gebeurt om te zien hoe de administratieve kanten van het Plan zich verhouden in de praktijk. De bedrijven deden mee op basis van vrijwilligheid en het betreft alleen het deel sociale premies dat niet meer door de werkgevers betaald hoeven te worden. De inkomstenbelasting, BTW en vennootschapsbelasting zijn bij dit experiment buiten beschouwing gelaten. Omdat het om een lokaal experiment gaat, zijn niet de bestaande regelingen opzij gezet maar is er gekozen voor een compensatie van de deelnemende bedrijven. Gekozen is voor een vast bedrag per maand, de "full time equivalent" (FTE). Dit bedrag bedraagt fl 900,- per maand en komt overeen met 80% van de sociale premies op minimum niveau. Tevens krijgt het bedrijf voor iedere nieuw aangestelde werknemer fl 1.000,- als werkgelegenheidsbonus. In totaal ontvangt het bedrijf dus fl 1.900,- per maand ofwel fl. 22.800,- per jaar. Dit bedrag wordt normaal gesproken betaald door de uitkerende instanties maar dat was nu nog niet haalbaar. Daarom werd er een garantiefonds in het leven geroepen door de gemeente Rotterdam om het project te financieren.

Uit een tussentijds verslag blijkt dat de heffing op de toegevoegde waarde werkt en de werkgelegenheid bij de deelnemende bedrijven toenam met 16 procent²³. Wel moet gezegd worden dat het om een heel klein experiment gaat, er deden zien bedrijven aan het experiment mee en dat de bedrijven een no-pay garantie hebben gekregen wat inhoudt dat ze er niet op achteruit konden gaan doordat de extra belastingen die de bedrijven eventueel zouden moeten betalen zou worden kwijtgescholden. Tevens zeggen de experimenten niets over de mogelijke invloed op de economische structuur. Negatieve effecten van sectorale verschuivingen zullen door de kleinschaligheid van de experimenten niet aan het licht komen. Tenslotte kunnen uitkomsten van dergelijke onderzoeken door andere factoren te danken zijn, zoals verschuivende voorkeur van consumenten of weersinvloeden e.d.. Op dit punt moet dan ook geconcludeerd worden dat het CPB onderzoek en de veldexperimenten een gebrekkige basis vormen voor de beoordeling van het plan van Van Elswijk

5. Van Elswijk plan in Europees perspectief

Al enige jaren zijn er plannen in de richting van een harmonisering van de belastingwetgevingen in Europa. Vanwege de grote gevolgen die dit met zich mee brengt wordt er op dit gebied maar langzaam vooruitgang geboekt. Een eerste aanzet tot harmonisering is te vinden op het gebied van de bruto toegevoegde waarde. In de landen van de Europese Unie ligt het percentage nu ongeveer

²³ Stichting Prohef, Tussentijds verslag van een fiscaal economisch praktijkexperiment te Rotterdam, april 1997.

gelijk. Vanwege de complexiteit van de verschillende belastingwetten zal het nog enige tijd duren voordat er sprake kan zijn van een algemene harmonisering van de nationale belastingwetten in Europa. Toch zou dit proces een gunstige wending kunnen gaan nemen als het plan van van Elswijk op Europees niveau uitgevoerd zou kunnen worden.

Door internationale bedrijven wordt argwanend gelet op wijzigingen in belastingstelsels en wordt met argusogen gekeken naar wijzigingen in de heffing op kapitaal in de vorm van een heffing op de netto toegevoegde waarde. Bedrijven zullen vaak kiezen voor het land waar de belastingen op de factor kapitaal het laagste zijn. Om dit probleem binnen Europa te ondervangen zou een heffing op de toegevoegde waarde in heel Europa ingevoerd moeten worden.

Tevens zouden de plannen van Van Elswijk een oplossing kunnen bieden voor de moeilijkheden die ondervonden worden bij de harmonisatie van belastingen en sociale zekerheidsstelsels. In plaats van moeizame onderhandelingen kan dan gekozen worden voor afschaffing van de inkomstenbelasting en een afschaffing van de premieheffing sociale verzekeringen in ruil voor een heffing op de toegevoegde waarde. Indien dit systeem ook reeds in Midden- en Oost Europa zou bestaan, waarvoor er vooralsnog geen aanwijzingen bestaan, zou dit de toetredingsonderhandelingen met de kandidaat Lid-Staten bevorderen en toetreding vergemakkelijken.

Wellicht is het zo dat het van Elswijk plan niet in een enkel land van kracht kan zijn vanwege aanzienlijke bezwaren en problemen. Zoals hierboven al is vermeld zal een mogelijk effect kunnen zijn een verminderende concurrentiepositie en kapitaalvlucht naar andere landen binnen of buiten Europa. Tevens is het zo dat belangrijke belastinghervormingen een internationale coördinatie vereisen. Indien een heffing op de toegevoegde waarde in internationale belastingverdragen niet als belasting op inkomen wordt geaccepteerd, bestaat er een grote kans op dubbele belastingheffing²⁴. In het kader van de richtlijnen van de Europese Commissie over een interne markt zonder belemmeringen voor werknemers, arbeid, kapitaal en diensten is dit een ongewenst effect.

Het plan van van Elswijk is niet het enig uitgewerkte plan om werkgelegenheid te creëren middels een hervorming van het sociale zekerheidsstelsel. In deel twee worden deze alternatieve mogelijkheden besproken.

²⁴ Professor A.L. Bovenberg, Memo betreffende het Plan van Elswijk, Onderzoeks Centrum Financieel en Economisch Beleid, Erasmusuniversiteit Rotterdam.

PART IV

7. CONCLUSIE

In het algemeen kan men stellen dat een van de redenen waarom er zoveel werkloosheid heerst gelegen is in het feit dat de kosten op arbeid erg hoog liggen. Deze kosten zijn zo hoog omdat over inkomen op arbeid aanzienlijke bedragen aan belastingen en premies moeten worden betaald door de werkgevers om te voorzien in het sociale zekerheidstelsel. Ook al bestaan er in Europa verschillen tussen de wijze waarop de sociale zekerheid georganiseerd is, ze hebben allen het kenmerk dat ze op deze wijze gefinancierd worden. Door de belasting en premiedruk op de factor arbeid te verminderen en te verleggen op de factor kapitaal bewerkstelligd men dat deze produktiefactor in de toekomst substantieel goedkoper wordt met als gevolg dat een werkgever eerder geneigd zal zijn extra personeel in dienst te nemen. Ook wordt daarmee beter recht gedaan aan het karakter van de sociale zekerheid: aangezien de werkingssfeer van de sociale zekerheid zich uitstrekt tot de gehele bevolking kan het niet zo zijn dat alleen werknemers de financiering van de sociale zekerheid voor hun rekening nemen. Een financiering op basis van de netto toegevoegde waarde tegen factorkosten betekent een financiering op basis van de bruto toegevoegde waarde van een gemeenschap. Het resultaat van de inspanningen van individuen, bedrijven, instellingen en overheden vormt nu de basis voor de sociale zekerheid.

Een economie heeft veel kosten bij een hoog aantal werklozen. Meer werklozen betekent immers meer uitkeringen en minder opbrengsten sociale premies. Een werknemer zal alleen extra personeel in dienst nemen als hij er zeker van is dat de toegevoegde waarde hoger ligt dan de extra loon- en premiekosten. Daarom dient de overheid een subsidie (bonus) te geven aan de werkgever voor iedere werknemer die deze in dienst heeft. Dit kan in de vorm van een belastingaftrek of gefinancierd worden uit de besparing op de werkloosheidsuitkeringen.

Door het Centraal Plan Bureau is berekend dat het plan Van Elswijk gunstige effecten heeft op de werkgelegenheid. Wel werd gewezen op mogelijk negatieve effecten zoals kapitaalvlucht, fraudegevoeligheid, uitvoerbaarheid en concurrentiepositie. Om het plan tot zijn recht te laten komen mogen de lonen niet stijgen onder invloed van een betere economische situatie. Tevens is het zo dat een stijging van de vraag naar arbeid alleen maar tot meer werkgelegenheid leidt als er ook voldoende arbeidsaanbod tegenover staat. Ondanks goede vooruitzichten is dit niet in elk segment van de arbeidsmarkt het geval.

Door het stelsel van de sociale premies heffing te veranderen denkt de heer van Elswijk een oplossing te hebben gevonden voor de werkloosheidsproblematiek in Nederland. Deze voorstellen hoeven echter niet tot de landsgrenzen van Nederland beperkt te blijven. Het zou de voorkeur verdienen indien de plannen doorgevoerd kunnen worden op Europees niveau. Op deze wijze zou tegemoet worden gekomen aan de kritieken dat de plannen een verslechtering inhouden op gebied van de concurrentiepositie. Ook gezien de steeds sterker wordende globalisering valt dit te prefereren. Het idee van de Heer van Elswijk is op het eerste gezicht erg eenvoudig en zeer doeltreffend. Er zijn echter ook enige kanttekeningen te plaatsen bij dit plan om de sociale premies op een andere manier te innen. Daarom dient ook gekeken te worden naar andere manieren om tot een lastenverlichting op arbeid te komen zonder de hervormingen zoals van Elswijk ze voorstaat.

Enkele interessante ideeën worden in dit document naar voren gebracht. Een juiste afweging zal gemaakt moeten worden vooraleer tot realisatie wordt overgegaan.