

Werkdocument Productieheffing

een Copernicaanse kijk op arbeidskosten

Een voorstel tot reductie van arbeidskosten onder handhaving van de sociale zekerheid en met gelijk blijven van het nettoloon

Drs. Peter W. Voogt
Ir. Piet van Elswijk
Hans E. Stenfert Kroesse

14 september 1993



Werkdocument Sociale Vernieuwing

Productieheffing:

een Copernicaanse kijk op arbeidskosten

Een voorstel tot reductie van arbeidskosten

onder handhaving van de sociale zekerheid

en met gelijk blijven van het nettoloon

Drs. Peter W. Voogt (redactie)

Ir. Piet van Elswijk (research)

Hans E. Stenfert Kroese

Projectbureau Sociale Vernieuwing Rotterdam

VOORWOORD

In de mondialiserende economie dreigt de verzorgingsstaat in de concurrentie met de lage lonen landen het kind van de rekening te worden.

De sociale zekerheid wordt nu eenmaal gefinancierd via premies op de lonen.

Een vicieuze cirkel ligt daarom voor de hand: hoge loonkosten leiden tot werkloosheid; werkloosheid verhoogt via de financieringskosten de uitkeringen en loonkosten verder, enz.

Men kan trachten deze noodlottige ontwikkeling tegen te gaan door protectionisme: een doodlopende weg.

Men kan ook de weg inslaan van reductie der sociale zekerheid en het aan de (al dan niet via organisaties optredende) burgers overlaten zich bij te verzekeren. Dit lijkt de weg te zijn, die het meest voor de hand ligt.

Als bijkomend argument kan men wijzen op de algemene welvaartspositie van de burgers in rijke landen, die individuele (of groeps-) bijverzekering mogelijk maakt. De combinatie van een negatieve inkomstenbelasting en aanvullende verzekering lijkt dan een interessant alternatief.

Men kan ook proberen de band tussen financiering van de verzorgingsstaat en loonkosten door te snijden door een andere basis voor die financiering te zoeken. De schrijvers van dit voorstel zien de mogelijkheid hiertoe in een heffing op toegevoegde waarde.

Het lijkt de moeite waard dit alternatief bij de discussie te betrekken.

Men krijgt de indruk immers, dat we niet zozeer een alternatief zoeken, maar veeleer in een variant op het huidige systeem verzeild raken.

Daarvoor is de problematiek te belangrijk.

Prof.dr. W. Albeda

INHOUD

Voorwoord (door Prof.dr. W. Albeda)	3
0. Inleiding	7
1. Oorsprong en werking van de huidige sociale zekerheid	9
2. Het systeem van produktieheffing	15
3. Effecten van produktieheffing	19
4. "Tussen droom en daad"	25
5. Het aanpassen van wetten en slechten van praktische bezwaren	33

0. Inleiding

Economische recessies scheppen ook een sociaal probleem. Er is sprake van toename van werkloosheid en, zoals de tachtiger jaren lieten zien, toename van arbeidsongeschiktheid; het laatste kan gerust beschouwd worden als een bijzondere vorm van werkloosheid.

De reactie daarop is inmiddels voorspelbaar. De uitkeringen dreigen onbetaalbaar te worden, en moeten dan maar omlaag. Na verlaging van WW- en WAO-uitkering in het vorige decennium, is de WAO thans wederom herzien. Gekozen werd voor verlaging van uitkeringen omdat premiestijging verhoging van loonkosten veroorzaakt, hetgeen terecht als ongewenst wordt aangemerkt. Wat niet wegneemt dat in de nieuwe CAO's het 'WAO-gat' even zo vrolijk weer wordt opgevuld, wat dus niets anders is dan loonkostenstijging! En te verwachten is dat het gepropageerde ministelsel eenzelfde gevolg zal hebben.

Toename in werkloosheid geeft ook minder overheidsinkomsten en doet het beroep op overheidsvoorzieningen sterk toenemen; denk aan bijstand en werkloosheidsbestrijding. Waardoor de politiek zich alleen nog maar lijkt bezig te houden met financieringstekort en bezuinigingen. De vraag is wanneer de AOW aan de beurt is voor korting. Men kan inmiddels spreken van een negatieve spiraal waarin de sociale zekerheid zich bevindt!

En dat alles terwijl het Bruto Nationaal Produkt per inwoner, datgene wat we met z'n allen verdienen omgerekend naar het aantal monden dat ermee gevuld moet worden, de afgelopen jaren niet is afgenomen.¹⁾ Bij de achtereenvolgende recessies stagneerde weliswaar *de groei*, maar in absolute zin was er nog steeds sprake van toename. Kortom, in feite hoeft niemand erop achteruit te gaan: het is louter een verdelingsvraagstuk!

De werking van het huidige economische systeem en de verdeling die daaruit voortvloeit, is mede het gevolg van hoe de inkomensoverdrachten in ons land (en in overige West-Europese landen) zijn georganiseerd. Maar dat zou ook best anders kunnen!

Duidelijk is dat in het huidige systeem de hoogte van de arbeidskosten, de wijze van bekostiging van sociale zekerheid en de werkloosheid op elkaar ingrijpen. Als de economische groei iets stagneert onttaardt het systeem in een negatieve spiraal, zoals hiervoor geschetst.

In dit Werkdocument Sociale Vernieuwing willen we laten zien dat er wel degelijk een alternatief is om het dienen van economische belangen en het oplossen van sociale problemen hand in hand te laten gaan. We stellen hierbij de arbeidskosten in relatie tot de economische ontwikkeling centraal. Door de bekostiging van de sociale zekerheid los te koppelen van arbeidsplaatsen, treedt een verlaging op van de arbeidskosten; de wig tussen netto- en brutoloon wordt daardoor aanmerkelijk verkleind. De genoemde negatieve spiraal wordt daarmee doorbroken en de werkgelegenheid zal toenemen. Voor de bekostiging van de sociale zekerheid introduceren we een 'produktieheffing'.

Wel is vereist dat de lezer dit voorstel met open geest tegemoet treedt. Dat wil zeggen een moment afstappen van de ingesleten gewoonte om nieuwe ideeën louter te beoordelen vanuit bestaande zienswijzen of gevestigde belangen.

En dat is nu juist kenmerkend voor Sociale Vernieuwing: bestaande perspectieven los durven laten om tot nieuwe inzichten te komen.

¹⁾ Het Bruto Nationaal Produkt per inwoner is over de jaren heen constant gestegen, met uitzondering van slechts één jaar (1981), waarin met inflatiecorrectie een minimale daling optrad.

Eerder is Sociale Vernieuwing vergeleken met een Copernicaanse Wending in het denken.²⁾ Immers, Copernicus durfde het heersende perspectief los te laten en 180° te draaien, door te stellen dat de zon niet om de aarde draaide, maar andersom. Dat gaf een nieuwe impuls aan de vooruitgang.

Als u het hieronder uitgewerkte idee van produktieheffing met de juiste instelling tegemoet treedt, zult u ontdekken dat vele bestaande economische en sociale belangen er juist mee gediend zijn. Het enige wat dan nog gevraagd wordt, is enige bereidheid om mee te werken aan een verandering. Een verandering die overigens uitgaat van de bestaande situatie en daardoor praktisch ook zeer goed uitvoerbaar is.

Maar ook een verandering, die niet vrijblijvend is, maar bitter nodig om uit de huidige negatieve spiraal te komen. Hier kunnen we met recht Gorbatsjov aanhalen. Ook hij zag zich in het Oost-Europese economische systeem geconfronteerd met belangrijke beperkingen van dat systeem. Hij trok zelf daaruit de consequentie en zette aan tot verandering. Ook onze economie is, weliswaar minder ingrijpend, aan revisie toe voor wat betreft de arbeidskosten. Met Gorbatsjov kunnen we daarom stellen: "Wie te laat komt, wordt door het leven bestraft."

Dit werkdocument is als volgt opgezet. Het eerste hoofdstuk behandelt de oorsprong en de werking van het huidige systeem van sociale zekerheid.

In het tweede hoofdstuk wordt het systeem van produktieheffing uiteengezet en de doorberekende gevolgen ervan voor de werkgelegenheid.

Hoofdstuk drie gaat over de gevolgen van produktieheffing voor allerlei aspecten van de economie.

In het vierde hoofdstuk wordt ingegaan op politieke en inhoudelijke kwesties, die in de discussie over produktieheffing naar verwachting een rol zullen spelen. Ook zaken betreffende afstemming en invoering komen aan de orde.

In het laatste hoofdstuk schetsen we de eerstvolgende stappen die naar onze mening gezet moeten worden om de discussie rond produktieheffing te verbreden en de besluitvorming op gang te brengen.

²⁾ Zie "Sociale Vernieuwing: een Copernicaanse Wending in het Denken", Peter W. Voogt (red) en Wiert Wiertsema, Rotterdam/Den Haag 1991.

1. Oorsprong en werking van de huidige sociale zekerheid

Solidariteit van werknemers

Onze sociale zekerheid, dat wil zeggen uitkeringen in geval van ziekte, arbeidsongeschiktheid, werkloosheid en ouderdom, wordt (voor het overgrote deel) bekostigd via inkomensoverdrachten: belastingen en premies gekoppeld aan inkomsten uit arbeid.

Dit heeft z'n oorsprong in de tweede helft van de vorige eeuw. In die tijd werd de ergste nood onder de werklieden, die sterk afhankelijk waren van de willekeur van werkgevers, gelenigd door de kerkelijke armenzorg. De Armenwet van 1854 stelde dat als het particulier initiatief (veelal kerk) niet toereikend was, de burgerlijke gemeenten dienden bij te springen.

Om niet geheel afhankelijk te zijn van de willekeur van werkgevers en kerk, gingen werknemers (de typografen voorop in 1861) over tot het oprichten van 'onderlinge hulpfondsen'. Het doel was om werkloze leden een uitkering te verschaffen. De leden moesten van hun schamele lonen de contributie betalen. De hulpfondsen zijn de voorlopers van de vakbonden. Vakbonden waren als uitvloeisel van de Franse bezetting toen nog verboden; dit 'coalitie-verbod' duurde tot 1872. Daarna werden door de vakverenigingen behalve stakingskassen ook ziekte-, ongevallen-, werkloosheids- en overlijdenskassen gevormd. Verschillende gemeenten troffen regelingen die voorzagen in subsidies aan de werkloosheidskassen.

Lidmaatschap van een vakbond bood in die tijd dus een verzekering tegen inkomensverlies. Een verzekering ten behoeve van de eigen leden (tevens werknemer), bekostigd uit contributie en in sommige plaatsen bijkomende gemeentelijke subsidie.

In 1901 kwam de Ongevallenwet, de eerste sociale verzekeringswet in Nederland. Daarbij werden bedrijven met gevaarlijke werkomstandigheden verplicht hun werknemers tegen beroepsrisico's te verzekeren voor geneeskundige verzorging en inkomensverlies. Hier kwam de premie ten laste van de werkgever en gold de dekking voor de werknemers van het bedrijf, niet alleen de vakbondsleden.

In 1917 werd het Werkloosheidsbesluit van kracht, waarbij gemeentelijke subsidies werden vervangen door een bijslag op de contributies van verzekerde leden aan de werkloosheidskassen. Deze kassen behoefden goedkeuring van het Rijk. Met uitzondering van de Ongevallenwet gaat het dan nog steeds om een vrijwillige verzekering.

Gaandeweg deze eeuw is de sociale zekerheid uitgebouwd. Daarbij zijn de te dekken risico's verbreed, is het karakter van vrijwillig naar verplicht gegaan, en is er in sommige gevallen een verbreding opgetreden van werknemers- naar volksverzekering. In het laatste decennium is begonnen met afbouw.

Een belangrijk kenmerk door deze gehele ontwikkeling heen, is dat de bekostiging (premieheffing) gekoppeld is aan *heffingen per individu*, of dat nu werknemersaandeel, werkgevers-aandeel, loonbelasting of inkomstenbelasting heet. Dit is als vanzelfsprekend ontstaan vanuit de eerste individuele afdrachten (contributies).

Zo zeer vanzelfsprekend zelfs dat vrijwel niemand eraan denkt dat het ook anders kan.

Calculerende burgers en ministelsel

In de inleiding is al gesproken over een negatieve spiraal die is ingezet in de sociale zekerheid. Deze wordt veroorzaakt door de achtereenvolgende ingrepen van regeringen die geen andere uitweg zagen voor de toenemende werkloosheid en de daarmee gepaard gaande

overheidsuitgaven. Weliswaar hanteert men terecht als doelstelling dat de arbeidsparticipatie moet toenemen, maar creatieve ingrepen om dat te bevorderen blijven grotendeels achterwege. In plaats daarvan worden de achterliggende jaren gekenmerkt door *individualisering van het probleem*. Zo heetten de werklozen aanvankelijk te lui om te werken, vervolgens te ziek en zielig om te kunnen werken. En nadat de arbeidsongeschiktheids- en werkloosheidscijfers te hoog waren opgelopen om dat nog aannemelijk te maken, worden ze als te dom gekwalificeerd; scholing is het huidige wondermiddel.

Een plaats verwerven op de arbeidsmarkt is als een stoelendans. Waarbij de overheid iedere werkloze beter wil leren dansen, in plaats van het aantal stoelen te doen vergroten. Het enige instrument dat arbeidsplaatsen toevoegt, de structurele additionele banen van de Banenpool, staat politiek voortdurend onder druk. Voor de moeilijker plaatsbaren is zelfs een nogal arbeidsintensieve Individuele Traject Begeleiding bedacht. Het effect hiervan in de praktijk is hoogstens dat langdurige werkloosheid wat vermindert ten laste van de kortdurende werkloosheid, ofte wel *eerlijker verdelen van de werkloosheid*. Alleen trajectbegeleiding volgens de Helmondse Maatwerk-methode ziet kans om in zekere mate extra werkgelegenheid te scheppen door het activeren van verborgen vacatures.

Onderwijl wordt in toenemende mate door politici geklaagd over de mondige burger die 'calculerend gedrag' vertoont en te weinig solidair is, door misbruik en oneigenlijk gebruik van sociale voorzieningen. Verscherping van controle is het veel gehoorde devies, met een navenante verhoging van stigmatisering van uitkeringstrekkers en kostenverhoging van de uitvoering. Uitvoeringskosten die door de complexe regelgeving van de achtereenvolgende bezuinigingsmaatregelen toch al de pan uit zijn gerezen. Maar evenzogoed blijft het voorspelbaar dat als grote groepen mensen op de arbeidsmarkt structureel buiten de boot vallen, er ook mensen zullen zijn die op creatieve wijze een groter aandeel in de welvaart proberen te bemachtigen dan hun minimale uitkering. Zeker als ze zien dat de werkenden er wèl op vooruit gaan.

Als droevige slotsom van deze ontwikkeling neemt de roep om een ministelsel toe. Een minimale sociale zekerheid voor allen, en voor de rest moet men zich maar bijverzekeren. De werking ervan is voorspelbaar. Grote groepen werknemers zullen kans zien die bijverzekering collectief te regelen, zoals nu het WAO-gat wordt opgevuld. De loonkosten zullen dan niet substantieel dalen.

Bepaalde groepen werknemers zullen echter níet in staat zijn tot collectieve bijverzekering (werknemers aan de onderkant van de arbeidsmarkt die buiten het bereik vallen van CAO's of behoren tot branches waar de CAO veelvuldig wordt ontdoken). Naast de tweederangs burgers met een uitkering, ontstaan dan ook tweederangs werknemers. Bepaald geen aantrekkelijk perspectief vanuit het oogpunt van solidariteit!

Een miscalculatie in het systeem

Werkgevers zijn vaak werkgevers omdat ze beter calculeren dan de gemiddelde burger; en dat is maar goed ook, anders zouden de bedrijven snel ter ziele zijn. Immers, hun primaire doel is het maken van winst. Als je bedrijven meer werk wilt laten creëren moet je hiermee terdege rekening houden. Louter een beroep doen op de maatschappelijke verantwoordelijkheid of solidariteit zal bij bedrijven -net als bij de burgers- maar een zeer beperkt resultaat opleveren. Met andere woorden, als je meer banen wilt creëren ter bevordering van de arbeidsparticipatie, zul je voorwaarden moeten inbouwen om het voor de werkgever aantrekkelijk te maken.

De huidige wijze van financiering van sociale zekerheid, gekoppeld aan het aantal arbeidsplaatsen, werkt juist averechts.

Voor individuele bedrijven is de situatie als volgt. Door de sociale zekerheidsbekostiging te koppelen aan arbeidsplaatsen is er sprake van een onevenredige belasting van de factor arbeid in het productieproces. Als we het nettoloon dat de werknemer ontvangt als basis nemen, is de totale afdracht aan premies en belasting voor een modaal inkomen circa 55% van dat nettoloon. Dan is makkelijk in te zien, dat in het productieproces de heffingen op de factor 'kapitaal' (17,5% BTW) veel lager zijn dan op de factor 'arbeid' (55% waarover ook nog BTW wordt geheven, totaal 82% van het nettoloon).³⁾ (De winstbelasting kan hier buiten beschouwing blijven, omdat deze pas geheven wordt als er winst gemaakt wordt. Terwijl de BTW en loonheffingen altijd geheven worden, en daarmee de kosten van het productieproces bepalen.) Kostenreductie is een 'natuurlijk' gegeven in een op concurrentie gebaseerde economie. De technische ontwikkelingen zullen dan vooral gaan in de richting van reductie van de grootste kostenposten. Het valt dan makkelijk in te zien dat de factor arbeid er ongunstig voorstaat. En de neiging om arbeid te vervangen door kapitaal, dat wil zeggen het afstoten van arbeidsplaatsen, is dus in sterke mate in het systeem ingebakken.

Het afstoten van arbeidsplaatsen werkt door in de concurrentieverhouding tussen bedrijven. Stel we hebben een mini-economie met 5 bedrijven, ieder heeft 20 werknemers in dienst. Als nu bedrijf X kans ziet om 10 arbeidsplaatsen door een machine te vervangen (bij gelijkblijvende productie) ontstaan 10 werklozen die een uitkering nodig hebben. Deze worden bekostigd uit de premieheffing die per arbeidsplaats geschiedt. De loonkosten zullen daardoor stijgen, waarbij de 4 bedrijven met 20 werknemers zelfs twee keer zo veel aan premiestijging betalen als bedrijf X dat nog maar 10 werknemers heeft. Bedrijf X maakt inmiddels meer winst en kan zelfs de prijzen wat verlagen. De andere bedrijven zullen dan zo snel mogelijk het voorbeeld van bedrijf X moeten volgen: machines aanschaffen en arbeidsplaatsen afstoten. Er ontstaat dus een negatieve spiraal ten koste van het aantal arbeidsplaatsen!

Voor de overheid doet zich de situatie voor dat als arbeidsplaatsen worden afgestoten de premie-inkomsten dalen, terwijl door de toegenomen werkloosheid de kosten van uitkeringen juist stijgen; ofwel minder inkomsten en meer uitgaven!

Dat betekent dan òf verlaging van de uitkeringen, wat koopkrachtverlies (afzetverlies) veroorzaakt en tot extra arbeidsuitstoot leidt; òf het betekent premiestijging hetgeen de arbeidskosten doet stijgen wat ook weer verdere arbeidsuitstoot tot gevolg kan hebben.

Met andere woorden ook hier is een negatieve spiraal zichtbaar die tot verdere arbeidsuitstoot leidt. Dit valt alleen maar te compenseren als er voldoende economische groei tegenover staat waardoor de werkgelegenheid toeneemt. Een stagnerende wereldeconomie gooit dan al gauw roet in het eten. Maar zo langzamerhand wordt ook duidelijk dat ongebreidelde groei niet meer wenselijk is, vanwege uitputting van grondstoffen en belasting van het milieu.

Kortom, de huidige wijze van inkomensoverdrachten voor de sociale zekerheid vertoont een fundamentele onevenwichtigheid! Dat kan alleen maar worden opgevangen door economische groei, maar die groei is lang niet altijd realiseerbaar of wenselijk.

³⁾ Indien het nettoloon per *feitelijk gewerkt uur* als basis wordt genomen, dan is de opslag voor alle loonkosten (naast afdracht premies en belasting ook verlof, ziekte en scholing) 150%! (Het netto uurloon wordt dus met 2,5 vermenigvuldigd; en daarover wordt dan nog BTW afgedragen.)

Het schip der vooruitgang?

Het absurde van die onevenwichtigheid kan ook met een metafoor worden geïllustreerd. Stel de samenleving voor als een grote galei, die geroeid wordt door de werkenden. Naarmate de boot sneller gaat is de economische groei groter.

Achter de galeiboot wordt een tweede boot meegesleept met alle mensen die nog niet, of niet meer, kunnen of hoeven te roeien (kinderen, gepensioneerden, zieken e.d.)

Roeiers die het hoge tempo niet meer kunnen bijbenen worden verwezen naar de gesleepte boot; dit zijn de arbeidsongeschikten. Het effect is duidelijk: de totale roeikracht neemt af, terwijl om hetzelfde tempo te houden de overgebleven roeiers een hogere inspanning moeten leveren; immers de boot op sleeptouw wordt alleen maar zwaarder terwijl het aantal roeiers afneemt. De kans dat er nog meer roeiers zijn die de krachtsinspanning niet kunnen opbrengen, wordt daardoor alleen maar groter (meer arbeidsongeschikten).

Beter is het dus om mensen die iets minder hard kunnen roeien op een andere plek te laten roeien waar ze in ieder geval nog enige bijdrage leveren. Anders zal het tempo van de beide boten snel teruglopen.

Als de beide boten in vaarwater terecht komen waar niet zo snel kan worden gevaren (d.w.z. de economie kan niet zo snel groeien), dan kan je in principe volstaan met minder roeiers. Volgens het huidige systeem komen deze werklozen in de gesleepte boot. Ook hier is het effect duidelijk. De overgebleven roeiers moeten weer harder roeien, met risico van uitval (arbeidsongeschiktheid), òf beide boten verliezen nog meer snelheid. Beter zou zijn om alle roeiers gewoon iets minder hard te laten roeien (bijvoorbeeld arbeidstijdverkorting).

Inbouwen van evenwicht

De situatie voor de overheid is: méér werklozen betekenen minder premie-inkomsten en tegelijk méér uitgaven aan uitkeringen. Dit moet dus anders worden, zodanig dat méér werklozen ook méér overheidsinkomsten betekent. Daarvoor zijn twee stappen nodig.

De eerste stap is om inkomensoverdrachten voor de sociale zekerheid los te koppelen van arbeidsplaatsen. Daarvoor introduceren we een 'produktieheffing'. Dat wil zeggen een bepaald percentage van de toegevoegde waarde van het productieproces in een bedrijf. Als een bedrijf arbeidskrachten afstoot bij gelijkblijvende toegevoegde waarde, dan blijft de af te dragen produktieheffing hetzelfde. Maatschappelijk gezien is het effect dat de inkomensoverdrachten voor de sociale zekerheid rechtstreeks gebaseerd zijn op, en betaald worden uit, het Bruto Nationaal Produkt (BNP = de som van alle toegevoegde waarden).

De tweede stap is om in het percentage produktieheffing zoveel ruimte in te bouwen, dat voor iedereen die in principe wil werken een minimum uitkering beschikbaar is. Maar iemand die werkt heeft die uitkering niet nodig, dat is dan een besparing op het totale benodigde budget. Die besparing geven we terug aan de werkgever als reductie op de produktieheffing. M.a.w. voor iedere werknemer geniet een bedrijf aftrek, omdat daarmee een uitkering wordt bespaard. *Dus geen extra heffing op arbeid, maar in plaats daarvan een aftrek voor iedere arbeidsplaats.* Die aftrek noemen we 'werkgelegenheidsbonus'.

En op macro-economisch niveau is het evenwicht op voorhand ingebouwd: de benodigde uitkeringen zijn verdisconteerd.

Het verschil tussen de huidige situatie en die met produktieheffing kan met behulp van de onderstaande figuren schematisch worden weergegeven.

IN HUIDIGE SITUATIE:

BEDRIJVEN

Winst + rente + afschrijvingen + belastingen
sociale lasten
lonen
grondstoffen + energie

Nevenstaande figuur geeft de uitgangssituatie weer, waarbij de kosten van het productieproces voor bedrijven zijn uitgesplitst.

Bij het afstoten van personeel gebeurt het volgende: (grijs markeert de veranderingen):

VOOR BEDRIJVEN

Winst + rente + afschrijvingen + belastingen	
sociale lasten	
lonen	
grondstoffen + energie	

VOOR SAMENLEVING

	premie-inkomen daalt
	werkloosheidsuitgaven stijgen

Het afstoten van personeel betekent voor het bedrijf dat de loonkosten en de af te dragen sociale lasten dalen. Voor de samenleving betekent het toename van de werkloosheid en afname van premie-inkomsten.

BIJ PRODUKTIEHEFFING: (respectievelijk afstoten van personeel en aantrekken van personeel)

VOOR BEDRIJVEN

Winst + rente + afschrijvingen + belastingen	
produktieheffing - aftrek	
lonen	
grondstoffen + energie	

VOOR SAMENLEVING

	premie-inkomen stijgt
	werkloosheidsuitgaven stijgen

Winst + rente + afschrijvingen + belastingen	
produktieheffing - aftrek	
lonen	
grondstoffen + energie	

	premie-inkomen daalt
	werkloosh. uitg. dalen

Hieruit blijkt dat besparing op loonkosten (grotere werkloosheid), deels gecompenseerd wordt door stijgende premie-inkomsten ten behoeve van uitkeringen; aantrekken van personeel werkt andersom.

De factor arbeid wordt door deze opzet goedkoper. De wig tussen netto- en brutoloon is voor een groot deel verdwenen.

Dit betekent een algehele reductie van de loonkosten, zonder aantasting van het netto-loonniveau. Daardoor wordt tevens allerlei werk weer rendabel dat door de huidige arbeidskosten niet meer rendabel is.

Essentieel is dat door de overbrenging van premieheffing van arbeidsplaatsen naar het productieproces als geheel (toegevoegde waarde), in combinatie met de werkgelegenheidsbonus, er een beter evenwicht ontstaat tussen werkloosheid en premie-inkomsten.

Zo geldt onder het huidige systeem dat bij *teruglopende economische groei* er al een negatieve spiraal intreedt, zoals die hiervóór uitgebreid is geschetst.

In geval van produktieheffing daarentegen ligt het moment waarop de totale kosten van werkloosheidsuitkeringen gaan stijgen veel dichter bij economische nulgroei, dus als er sprake is van *absolute terugval* in het Bruto Nationaal Produkt.

Op dat moment is het ook beter verdedigbaar als er op sociale zekerheid gekort zou moeten worden, omdat we dan *met z'n allen* minder verdienen.

Thans is het zo dat als de groei alleen maar stagneert, bepaalde groepen erop achteruit gaan terwijl andere hun inkomen nog steeds zien stijgen.

De voortschrijdende kapitaalsintensivering van het productieproces sinds de eerste vormen van sociale zekerheid, maakt de koppeling van inkomensoverdrachten aan arbeidsplaatsen een achterhaalde zaak. Bij produktieheffing wordt de overdracht gekoppeld aan de toegevoegde waarde van het productieproces, en wordt dus onafhankelijk van het aantal arbeidsplaatsen in dat proces. De van oorsprong individuele solidariteit wordt dan vervangen door een maatschappelijke. Het legt tevens de verantwoordelijkheid waar die hoort: niet de werknemers zijn verantwoordelijk voor de werkloosheid van ex-collega's, maar de inrichting van het productieproces! In dat productieproces moeten de effecten van ongewenste werkloosheid dan ook voelbaar worden. De calculerende werkgever doet de rest.

In het volgende hoofdstuk wordt de uitwerking van het systeem van produktieheffing behandeld, evenals de te verwachten effecten voor de werkgelegenheid.

2. Het systeem van productieheffing

De toegevoegde waarde als heffingsgrondslag

Om de inkomensoverdrachten voor sociale zekerheid los te koppelen van het aantal arbeidsplaatsen en over te brengen naar het productieproces zijn een aantal varianten denkbaar.

De winst (in geval van op winst gerichte productie) als heffingsgrondslag is uitgesloten, omdat deze grondslag te smal is en te veel variatie vertoont. Voor internationale bedrijven zou het bovendien alleen maar een gigantische stimulans geven om winsten (administratief) naar elders over te hevelen.

Omzet als heffingsgrondslag valt eveneens af. Vóór 1969 kende Nederland een omzetbelasting. Dit hield in dat iedere schakel in het productie- en distributieproces (grondstoffenleverancier, fabrikant, groothandel, detaillist) over de verkoopprijs omzetbelasting betaalde. Door dit cumulatieve stelsel zijn de produkten uit sterk gelede bedrijfstakken zwaarder belast dan produkten uit minder sterk gelede branches. Dit is dan ook de reden dat de omzetbelasting in Nederland in 1969 is ingeruild voor de Europees ingevoerde Belasting Toegevoegde Waarde (BTW).

Het onderbrengen van de inkomensoverdrachten voor sociale zekerheid bij de BTW-heffing heeft als nadeel dat de investeringen dan volledig aftrekbaar zijn in plaats van slechts de afschrijvingen. Dit zou weer een bevoordeling van de 'factor kapitaal' in het productieproces opleveren. Tevens treden er verschuivingen op bij overgang van het ene tarief naar het andere (6% of 17,5%). Bij de BTW-heffing is derhalve sprake van een *benadering* van de toegevoegde waarde als heffingsgrondslag.

Belangrijk is voorts dat koppeling aan de BTW-heffing de nagestreefde harmonisatie van het BTW-tarief in Europees verband doorkruist.

Daarom is gekozen voor een aparte heffingsgrondslag: de netto toegevoegde waarde tegen factorkosten. Dat wil zeggen de produktiewaarde (de verkopen plus de voorraden eindprodukt) verminderd met toeleveringen (grondstoffen, halffabrikaten, energie, minus voorraadvorming) en de afschrijving op kapitaalgoederen. ('Netto' wil zeggen exclusief kostprijsverhogende belastingen.)

Een meer gedetailleerde uitwerking van de toegevoegde waarde als heffingsgrondslag, en de vertaling ervan naar allerlei sectoren (delfstoffenwinning, exploitatie woningen, bankwezen), blijft hier achterwege. Zie daarvoor "Homeostatische financiering van de sociale zekerheid".⁴⁾ Hierin is ook een uitgebreide beschrijving opgenomen van de doorberekende effecten, die in verkorte versie hierna aan bod komen. Voor de overheid is daarbij uitgegaan van de totale loonkosten als heffingsgrondslag.

Voor de acceptatie van het systeem van productieheffing is het van belang dat de invoering min of meer *kostenneutraal* geschiedt: de heffingsgrondslag wordt verlegd, maar de totale lastendruk bij invoering blijft gelijk. Dit is vertaald in een verschillend percentage productieheffing per bedrijfstak, al naar gelang het gaat om kapitaalintensieve of arbeidsintensieve productie. Dit houdt in dat de effecten van de verlaging van arbeidskosten pas na verloop van tijd zullen optreden (zie hierna).

⁴⁾ Door drs. G. den Broeder, Management Mu Publishing & Research, Rotterdam, maart 1992. Dit rapport geeft de resultaten weer van de macro-economische doorberekening van productieheffing op basis van de door Van Elswijk geformuleerde opzet.

De opzet en werking nader toegelicht

Omdat de kosten van arbeid ten opzichte van kapitaalgoederen zijn gewijzigd, zullen gaandeweg andere afwegingen worden gemaakt in het productieproces.

Aan de hand van een rekenvoorbeeld voor een willekeurig bedrijf kan dit geïllustreerd worden. Stel de huidige situatie als volgt voor.

aantal werknemers	20		
gemidd. nettoloon p.p.	30.600	x 20 =	612.000
loonbelasting p.p.	6.590	x 20 =	<u>131.800</u>
afdracht sociale lasten p.p.	10.060	x 20 =	<u>201.200</u>
gemidd. loonkosten per persoon	47.250	x 20 =	945.000
veronderstelde toegevoegde waarde van de produktie 1.733.600			
afdracht produktieheffing n.v.t.			
afdracht aan overheid (sociale lasten + loonbelasting)			totaal 333.000

In geval van produktieheffing wordt een aftrek gegeven voor iedere werknemer, de zogenoemde werkgelegenheidsbonus. Die is bij wijze van aannname in de berekeningen gesteld op f 900,- per maand, gebaseerd op een geïndividualiseerde uitkeringsnorm. De jaarlijkse aftrek (inclusief vakantiegeld) wordt dan f 11.610,= per persoon. Omgerekend naar de situatie van produktieheffing, en onder waarborging van een gelijkblijvende lastendruk, ontstaat de volgende situatie.

Stel dat het bedrijf kans ziet om door het inzetten van nieuwe machines 4 arbeidsplaatsen te

aantal werknemers	20		
gemidd. nettoloon p.p.	30.600	x 20 =	612.000
loonbelasting p.p.	6.590	x 20 =	<u>131.800</u>
gemidd. loonkosten per persoon	37.190	x 20 =	743.800
produktieheffing 25% van toegevoegde waarde 1.733.600			
afdracht werkgelegenheidsbonus p.p.	-11.610	x 20 =	<u>-232.200</u>
afdracht produktieheffing (gelijk gemaakt aan sociale lasten)			<u>201.200</u>
afdracht aan overheid (loonbelasting + produktieheffing)			totaal 333.000

eliminieren. De omzet blijft gelijk terwijl de toegevoegde waarde iets afneemt, omdat de afschrijvingen toenemen, stel met f 50.000,= Dan ontstaat voor de huidige respectievelijk de nieuwe situatie het volgende beeld.

SITUATIE NA PERSONEELSVERMINDERING IN HUIDIG SYSTEEM			
aantal werknemers	16		
gemidd. nettoloon p.p.	30.600	x 16 =	489.600
loonbelasting p.p.	6.590	x 16 =	<u>105.440</u>
afdracht sociale lasten p.p.	10.060	x 16 =	<u>160.960</u>
gemidd. loonkosten per persoon	47.250	x 16 =	756.000
toegevoegde waarde produktie min extra afschrijving 1.683.600			
afdracht produktieheffing n.v.t.			
afdracht aan overheid (sociale lasten + loonbelasting)			totaal 266.400

Netto kostenbesparing door ontslag van personeel (4 x bruto loonkosten 189.000 min extra afschrijving 50.000) is f 139.000,=

SITUATIE NA PERSONEELVERMINDERING BIJ PRODUKTIEHEFFING			
aantal werknemers	16		
gemidd. nettoloon p.p.	30.600	x 16 =	489.600
loonbelasting p.p.	6.590	x 16 =	105.440
gemidd. loonkosten per persoon	37.190	x 16 =	595.040
produktieheffing 25% van toegevoegde waarde	1.683.600		420.900
af trek werkgel.bonus p.p.	-11.610	x 16 =	-185.760
afdracht produktieheffing			235.140
afdracht aan overheid (loonbelasting + produktieheffing)		totaal	340.580

Netto kostenbesparing door ontslag van personeel (4 x bruto loonkosten 148.760 min extra afschrijving 50.000 min verschil van produktieheffing met afrek werkelegenheidsbonus 33.940) is f 64.820,=

Hieruit blijkt dat reductie van arbeidsplaatsen in geval van produktieheffing minder voordeel oplevert voor het bedrijf dan onder het huidige systeem. Daardoor zullen andere vormen van kostenbesparing sneller prioriteit krijgen, zoals energiebesparing of vermindering van voorraadvorming (verhoging doorstroming binnen productieproces).

Ook blijkt de afwenteling op de gemeenschap er anders uit te zien. Onder het huidige systeem zou dat f 40.240,= bedragen aan gedeerde inkomsten sociale lasten, onder produktieheffing neemt in dit voorbeeld de afdracht juist toe met f 33.940,= Dit compenseert (ten dele) de extra benodigde uitkeringen.

Ook is zichtbaar dat het voordeel voor de overheid uit de extra opbrengst produktieheffing voor een deel weer teniet wordt gedaan door het verlies aan inkomsten uit loonbelasting, in absolute zin gaat de overheid er maar f 7.580,= op vooruit. Maar in de huidige situatie betekent het afstoten van vier arbeidsplaatsen een nog veel groter verlies aan overheidsinkomsten, namelijk f 66.600,= Produktieheffing brengt voor de overheid dus een verbetering in financiële positie met zich mee van f 74.180,= ten opzichte van het thans geldende systeem.

De belangrijkste conclusies uit de vergelijking van het huidige systeem met dat van de produktieheffing zijn:

- voor bedrijven daalt de belastingafdracht bij produktieheffing als het minder goed gaat en de omzet terugloopt, waardoor men minder gauw gedwongen wordt om personeel te ontslaan (produktie know-how en ervaring blijven langer behouden); ontslag van personeel levert echter ook een minder groot voordeel op; bij uitbreiding van activiteiten of nieuwe investeringen wordt het makkelijker om extra personeel aan te trekken door de lagere arbeidskosten;
- voor de overheid stijgen de inkomsten bij toename van werkloosheid en dalen ze bij afname van werkloosheid in geval van produktieheffing; inkomsten en uitgaven voor werkloosheid compenseren elkaar, terwijl in het huidige systeem deze elkaar versterken; over het geheel genomen worden de overheidsinkomsten in geval van produktieheffing meer afhankelijk van het BNP dan van de arbeidsparticipatie.

Effecten voor de werkgelegenheid

Het systeem van produktieheffing is doorberekend in een macro-economisch model voor de Nederlandse economie.⁵⁾ De berekening is gebaseerd op de volgende uitgangspunten:

- de werkgelegenheidsbonus is bij aanvang gesteld op f900,= per maand en is gekoppeld aan de ontwikkeling van het netto minimumloon;
- voor de overbrenging van sociale zekerheidspremies naar produktieheffing is uitgegaan van loondervingsverzekeringen (werkloosheid, arbeidsongeschiktheid, ziekte en vervroegde uittreding), alsmede de AOW;
- bij de invoering wordt de totale lastendruk van de nieuwe produktieheffing gelijk gemaakt aan de tot dan toe bestaande lastendruk middels premies op arbeidsloon; daartoe is in de berekening per bedrijfstak een percentage produktieheffing bepaald, waarbij geldt dat arbeidsintensieve bedrijfstakken een hoger percentage kennen dan kapitaalsintensieve bedrijfstakken; het gemiddelde heffingspercentage over alle bedrijfstakken bedraagt circa 27%.

Bij een lastenneutrale omschakeling zal het voordeel van lagere arbeidskosten *pas na enige tijd* optreden. Bij de berekeningen is uitgegaan van een start in 1992. Het maximale werkgelegenheidseffect zal dan rond het jaar 2000 liggen: een toename van 255.000 arbeidsjaren ten opzichte van de economische ontwikkeling zoals die zich zonder produktieheffing zou voltrekken. Rekening houdend met het extra toegenomen arbeidsaanbod betekent het een daling van werkloosheid van 203.000 full-time arbeidsplaatsen. In de jaren daarna loopt het surplus wat terug, onder meer omdat de lonen in reactie op de afgenomen ruimte op de arbeidsmarkt iets gaan stijgen. In het jaar 2010 bedraagt het surplus in werkgelegenheid dan 223.000 arbeidsjaren.

Hierbij moet worden vermeld dat de combinatie van overgebrachte sociale zekerheidspremies een versterkend effect heeft. Bij voorbeeld: de overheveling van AOW-premies naar produktieheffing heeft een groter effect op de werkgelegenheid als de loondervingspremies eveneens zijn overgeheveld.

In het volgende hoofdstuk worden de bijkomende effecten van het voorgestelde systeem besproken.

Het zal duidelijk zijn dat werkgelegenheidseffecten (op termijn) van deze orde de mooiste beloften van politici op verkiezingstoernee overtreffen. Geen enkel instrument van werkgelegenheidsbeleid heeft dergelijke prognoses gemaakt, om nog maar te zwijgen van de doorgaans veel lagere feitelijke resultaten. Kortom, de geloofwaardigheid van de politiek vereist dat het systeem van produktieheffing als serieus instrument ter vergroting van de arbeidsparticipatie op de politieke agenda wordt geplaatst!

⁵⁾ Gehanteerd is het AMO-K model, op basis van jaarcijfers 1960-1991. Dit model onderscheidt zich van soortgelijke modellen door een verdere uitdieping van de rol van arbeid en onder meer de substitutie tussen produktiefactoren en de totale technologische ontwikkeling. De afwijkingen in macro-economische kencijfers t.o.v. andere gangbare modellen zijn verwaarloosbaar klein. Zie voor een verdere toelichting de in noot 4 vermelde publicatie.

3. Effecten van produktieheffing

De vermindering van arbeidskosten door middel van een produktieheffing werkt natuurlijk door in allerlei aspecten van de economie. In dit hoofdstuk zullen de belangrijkste zaken kort worden besproken.

Zoals bekend staan de diverse onderdelen van de economie met elkaar in verband. En niet zelden vertolken de spraakmakende economen uiteenlopende zienswijzen, waarbij ieder een ander aspect als belangrijkste naar voren haalt. De een roept om loonmatiging, de ander om keynesiaanse stimulering en een derde om monetaire politiek of afscherming van de markt. Niet zelden zijn de zienswijzen tegenstrijdig of selectief gekozen. Zoals de meest notoire voorvechters van een vrije markt soms tegelijkertijd zoveel mogelijk overheidssteun wensen binnen te halen. De gekozen invalshoek wordt doorgaans bepaald door welke (belangen-)positie men bekleedt in de samenleving.

Voor de lezer die kritisch en onafhankelijk zijn oordeel wil kunnen vormen, kan de volgende vergelijking wellicht enige steun bieden. Men kan zich de economie voorstellen als een groeiende plant. Voor een evenwichtige groei is het wenselijk dat alle voedingsstoffen in voldoende mate en onderling uitgebalanceerd aanwezig zijn. Krijgt de plant te weinig water, dan is extra water geboden. Maar niet te veel, anders treedt rotting op en werkt het averechts. Hetzelfde geldt voor lucht, licht, stikstof en allerlei andere voedingsstoffen. De kunst is dus om bij stagnatie in de groei te bepalen aan welke stof er een tekort is en deze in de juiste hoeveelheid toe te voegen. Zo kan per keer de aangewezen remedie totaal verschillen van de vorige keer.

Zo ook voor het bestrijden van economische recessies. Zegslieden die bepaalde belangen vertegenwoordigen, zijn nogal geneigd steeds hetzelfde stokpaardje te berijden. De ene keer kan dat terecht zijn, doch de andere keer volkomen misplaatst. Men zij dus beducht voor eenzijdige opvattingen die bij voortdaring worden gepropageerd.

Werkgelegenheid

De produktieheffing met werkgelegenheidsaftrek verlaagt de arbeidskosten door verkleining van het verschil tussen netto- en brutoloon, ofte wel de zogeheten wig wordt drastisch verkleind.

De prijsverlaging van arbeid leidt allereerst tot substitutie tussen kapitaalgoederen en arbeid. Niet in de zin dat bestaande machines op straat gezet worden, maar nieuwe investeringen in arbeidsbesparende machines krijgen minder prioriteit.

In de berekening is onderscheid gemaakt naar arbeiders (lager betaald en geschoold) en employés (hoger betaald en geschoold). De arbeidskostenverlaging werkt sterker door op het niveau van arbeiders, vanwege de vaste aftrek van f 900,= per maand. Tevens geldt dat de mogelijkheden voor substitutie tussen kapitaalgoederen en arbeiders groter is dan bij employés. Het werkgelegenheidseffect doet zich dan ook in sterkere mate voor op het niveau van arbeiders: in het jaar 2000 een toename van 164.000 t.o.v. de huidige ontwikkeling, voor employés een toename van 91.000. Dit past goed bij de thans geldende situatie dat de werkloosheid zich vooral bij lager geschoolden voordoet.

Arbeidsproductiviteit

Na invoering van produktieheffing zal de arbeidsproductiviteit dalen; ofwel de toegevoegde waarde per werknemer in de bedrijven daalt. In cijfers: in het jaar 2000 zal de arbeidsproductiviteit 4,1% lager liggen dan zonder produktieheffing; in 2010 is dat 3,3%.

Voor een groot deel is dat het gevolg van de toegenomen arbeidsparticipatie. In termen van onze eerder opgevoerde galei met volgboot: als er mensen van de volgboot weer overstappen naar de galei en meeroeien terwijl de snelheid dezelfde blijft, neemt de produktiviteit per roeier (werkende) af. De produktiviteit per hoofd van de bevolking (inzittenden van galei en volgboot) verandert echter niet.

En dan is ook nog de vraag voor wie de arbeidsproductiviteit eigenlijk het primaire doel is? Voor de werkgever gaat het uiteindelijk om de winst. En voor de winst is het totale kostenniveau van belang, dat op zich bij de invoering van produktieheffing niet verandert. (Uit de berekeningen blijkt overigens dat de winstgevendheid na verloop van tijd nog enigszins toeneemt.)

Daaraan kan worden toegevoegd dat weliswaar in de jaren '50 en '60 de arbeidsproductiviteit bepalend was voor de economische groei. Maar dat kwam door de toenmalige situatie van geringe werkloosheid, in combinatie met technologische achterstand en gering scholingsniveau. Van technologische achterstand is grosso modo geen sprake. En voor het scholingsniveau geldt dat er zelfs sprake is van onderbenutte scholing. (Zie ook hierna onder 'arbeidsaanbod en onderwijsconsumptie'.) En werkloosheid is er thans volop. Onder de huidige omstandigheden betekent een geringere arbeidsproductiviteit dus een toename in arbeidsparticipatie. Daar is het ook om begonnen.

Arbeidsdruk en arbeidsongeschiktheid

Door de lagere arbeidskosten zullen de werkgevers bij het aantrekken van nieuw personeel ook minder hoge produktiviteitseisen hoeven te stellen. Dit verlaagt de arbeidsdruk. Door verkleining van de wig is er als het ware sprake van een evenwichtiger waardering van elkaars vraag en aanbod.

De grotere arbeidsvraag in combinatie met de lagere arbeidskosten maakt dat de bereidheid om mensen in dienst te houden, eventueel met aangepaste arbeidsomstandigheden, eveneens groter wordt.

Bijgevolg vermindert daardoor de arbeidsongeschiktheid. Het aantal arbeidsongeschikten neemt met 89.000 arbeidsjaren af in het jaar 2000 en met 129.000 in 2010. Het veelbesproken volumebeleid krijgt als vanzelf een flinke duw in de rug.

Technologische ontwikkeling

De vrees dat door verlaging van arbeidskosten de technologische ontwikkeling achterop raakt, is ongegrond. De ingebouwde neiging tot kostenbesparing blijft door de concurrentie nog evenzeer aanwezig. Door de gewijzigde kostenverhouding van de produktiefactor arbeid ten opzichte van de overige kosten, zal de kostenbesparing zich nu meer gaan richten op andere onderdelen van de produktie: hoger rendement van kapitaalsinvesteringen, kostenbesparing op grondstoffen en op energie. Dit laatste komt vooral het milieu ten goede. Zo ook zullen zaken als doorstromingsverbetering en vermindering voorraadvorming meer aandacht krijgen. Al deze zaken vereisen eveneens technologische ontwikkeling.

Research en produktontwikkeling door bedrijven

De kosten van research en produktontwikkeling worden vooral bepaald door (zeer) dure employés. Deze worden in het geval van produktieheffing (verkleining van de wig plus werkgelegenheidsbonus) al gauw 25% goedkoper. Dat wil zeggen dat research en produktontwikkeling weer binnen het bereik komt van kleinere bedrijven. Of de grotere kunnen het bekostigen zonder overheidssteun. Zo kon geraamd worden voor het Mega-chip project van enkele Europese bedrijven waaronder Philips, dat dit zonder de omvangrijke EEG-subsidie had kunnen plaats vinden (los van het feitelijke debacle van dat project).

Ook de overname van Fokker door DASA, zou wellicht een ander aanzien hebben gekregen. Immers, het benodigde eigen kapitaal voor produktontwikkeling waarover Fokker niet beschikte en DASA wèl, zou in de onderhandeling een minder sterk argument geweest zijn, tegenover het bezit van de technische know-how bij Fokker.

Daarbij komt dat zolang de produktontwikkeling zelf geen toegevoegde waarde produceert (via voorraadvorming of omzet), deze feitelijk onbelast blijft voor de produktieheffing.

Uitbesteding van activiteiten

Een produktieproces kent vaak allerlei ondersteunende activiteiten die zelf niet direct toegevoegde waarde produceren. Vanwege hun lage rendement worden deze veelal afgestoten om vervolgens indien nodig te worden ingehuurd bij een gespecialiseerd bedrijf. In geval van produktieheffing zal door de lagere toegevoegde waarde van deze activiteiten er ook minder lastendruk op rusten. Deze activiteiten zullen dan minder snel worden afgestoten. Uitbesteding van werkzaamheden zal dan naar verwachting ook iets minder vaak voorkomen. (De voor- en nadelen van dit effect worden hier verder niet besproken.)

Produktieheffing en zwart werken

De werkgelegenheidsbonus heeft nog een belangrijk neveneffect. In het huidige systeem is het zeer lucratief om iemand zwart te betalen voor werk, immers de gehele wig wordt gespaard. Met de reductie van de wig door produktieheffing wordt dit voordeel kleiner. Door de werkgelegenheidsbonus heeft de werkgever er zelfs belang bij om de arbeid wit te laten verrichten.

De enige escape ligt dan nog in het zwart produceren. De controle hierop wordt makkelijker. Immers, als omzet wordt weggemoffeld terwijl het produktiepersoneel zichtbaar blijft, ontstaat al gauw een wanverhouding in produktiviteit.

Hiermee is beslist niet gezegd dat zwarte produktie en zwart werken wordt uitgebannen, maar het wordt minder winstgevend. Terwijl bij zwarte produktie geldt dat er nog maar één partij voordeel van heeft: de werkgever. Dit vergemakkelijkt de bestrijding.

Een en ander zou kunnen inhouden dat een deel van het huidige zwarte circuit wordt gewit. Een extra meevaller voor de overheidsfinanciën.

Kapitaalgoederen en kapitaalproductiviteit

De werkgelegenheid in bedrijven zal 5,7% hoger zijn in het jaar 2000, terwijl dit zich slechts ten dele vertaalt in lager gebruik van machines (-3,3%). De overcapaciteit zal iets toenemen, maar daardoor neemt de invoer iets af (saldo lopende rekening +0,3%).

Door de concurrentie die investeringen ondervinden van de lagere arbeidskosten, zullen de investeringen in kapitaalgoederen minder worden (-3,8% in 2000) en er zullen hogere eisen gesteld worden aan investeringen. Dat er beter geïnvesteerd wordt, komt tot uiting in toename van de kapitaalproductiviteit; deze gaat 4,8% omhoog in 2000 en 6,6% in 2010.

Loonontwikkeling en overheidsinkomsten

Hoewel de vraag naar arbeid toeneemt zorgen de lagere produktiviteitseisen ervoor dat per saldo loonmatiging optreedt. Dit komt omdat de 'loonruimte' die de vakbeweging als uitgangspunt neemt bij haar loononderhandelingen is gebaseerd op de produktiviteitstoename per branche. Maar de arbeidsproductiviteit zal de eerste jaren dalen. De loonmatiging geeft een bijkomend substitutie-effect van kapitaalgoederen in arbeid.

De grotere arbeidsparticipatie leidt tot een grotere koopkracht. Het reëel beschikbaar loon per werkende is gemiddeld 1% hoger in 2000 en 2,8% in 2010 dan de ontwikkeling zonder productieheffing; voor het wettelijk minimum geldt respectievelijk +0,6% en +2,2%.

Ook zullen de investeringen in gebouwen toenemen. De binnenlandse productie profiteert hiervan (+1,3% in 2000 en in 2010).

De loonmatiging, de gestegen binnenlandse productie, maar vooral de grotere arbeidsparticipatie maken dat de overheidsfinanciën er een stuk beter voor komen te staan.

Dit moet (potentiële) bewindslieden aanspreken. Ze zien zich niet langer genoodzaakt om - veelal in weerwil van eerder gedane beloften - zich in allerlei bochten te wringen om de zoveelste bezuinigingsmaatregelen te verdedigen. In plaats daarvan kan er een verlaging van belastingen worden doorgevoerd. (In de AMO-K berekeningen is een deel van dit voordeel teruggegeven via verlaging van de directe belastingen.)

Arbeidsaanbod en onderwijsconsumptie

Een grotere vraag naar arbeid veroorzaakt op zich weer een groter arbeidsaanbod. De verhoogde kans op een baan zal mensen ertoe bewegen om actief naar een baan op zoek te gaan (activering verborgen werkloosheid). Of men zal eerder het onderwijs verlaten.

Voor het jaar 2000 geldt een toename van het arbeidsaanbod met 52.000 arbeidsjaren t.o.v. de huidige ontwikkeling. (Dit is verdisconteerd in vorenstaande werkgelegenheidseffecten.)

Hiermee hangt samen een verminderde onderwijsconsumptie. Als men makkelijker een baan krijgt is de noodzaak om door te leren minder aanwezig. Het aantal onderwijsvolgenden zal met 28.000 lager uitvallen in 2000.

Negatieve effecten zullen hiervan niet verwacht hoeven te worden. De huidige situatie kenmerkt zich door overconsumptie van onderwijs en diploma-inflatie. Enerzijds als gevolg van het overvragen van werkgevers, wat met een neerwaartse verdringing van de werkloosheid naar lagere scholingsniveaus gepaard is gegaan.

Anderzijds doordat leerlingen en studenten allerlei opleidingen stapelen om hun eigen concurrentiepositie op de arbeidsmarkt te verbeteren. De toegenomen onderwijsconsumptie in afgelopen jaren heeft zich dan ook niet evenredig vertaald in produktiviteitsstijging.

Vervulling vacatures

Een bijkomend gevolg van de verminderde produktiviteitseisen is dat met name op het niveau van employés de vacaturevervulling sneller verloopt. Zozeer zelfs dat ondanks de toegenomen vraag naar arbeid, het aantal openstaande vacatures afneemt ten opzichte van de huidige ontwikkeling: 28.000 arbeidsjaren in het jaar 2000.

Voor de *moelijk vervulbare* vacatures moet onderscheid gemaakt worden naar oorzaak. Als de arbeidsomstandigheden te ongunstig zijn zal de werkgever, doordat de wig is verkleind, dat makkelijker kunnen compenseren door extra loon. Anders gezegd, de marktwerking van de factor arbeid zal met de veel kleinere wig beter gestalte kunnen krijgen.

Als het gaat om het moeilijk krijgen van goed opgeleid personeel, dan biedt de arbeidskostenverlaging de ruimte om lagere opleidingseisen te stellen en intern voor bijscholing te zorgen.

Wat overigens niet wegneemt dat *in bepaalde sectoren* waar nu ook al moeilijk aan personeel is te komen, dat onder het systeem van produktieheffing ook zal gelden. Maar er hoeft niet verwacht te worden dat de vacaturevervulling in deze sectoren extra wordt bemoeilijkt. Immers, weliswaar neemt de arbeidsvraag bij produktieheffing toe, maar het arbeidsaanbod neemt ook toe en de lagere arbeidskosten geven meer ruimte voor versterking van de marktwerking.

Internationale verhoudingen

Produktieheffing bewerkstelligt verlaging van arbeidskosten. Hiermee is niet gezegd dat het schrikbeeld van lage lonen landen, met sterk uitgebuite werknemers en slechte sociale voorzieningen, op z'n plaats is. De produktieheffing voorziet in de bekostiging van die sociale voorzieningen, terwijl de relatief lagere lonen de arbeidsparticipatie en deels ook de concurrentiepositie verbetert.

De betaalbaarheid van sociale voorzieningen wordt uitsluitend bepaald door het bruto nationaal produkt en de inkomensverdeling. En het welvaartsniveau dat daaruit resulteert in vergelijking met andere landen is verankerd in fysieke infrastructuur, scholingsniveau van de bevolking en technologische know-how.

Zoals eerder aangegeven wordt voor de produktieheffing uitgegaan van een lastenneutrale invoering. En voor de winstgevendheid van bedrijven zijn uiteindelijk de totale lasten doorslaggevend. De invoering op zich zal aan die winstgevendheid dus niets afdoen. Van de invoering zal dus nauwelijks een veranderingsimpuls uitgaan voor bedrijven om zich elders te vestigen, of om naar Nederland te komen.

Dat neemt niet weg dat zich geleidelijk toch veranderingen zullen voltrekken in vergelijking met de ons omringende landen. Veranderingen die zich met name bij multi-nationals zullen voordoen.

Internationaal opererende bedrijven hebben bepaalde mogelijkheden om tussen landen te

schuiven. Niet alleen in verplaatsen van activiteiten, eerder nog in 'administratieve toerekeningen'. Men zal bijvoorbeeld proberen de toegevoegde waarde in Nederland te reduceren om daarmee productieheffing uit te sparen. Maar om dezelfde reden wordt thans de winst hier ook al zo veel mogelijk weggewerkt. Dus is de vraag of er nog wel zoveel rek in zit om de toegevoegde waarde te reduceren ten opzichte van de feitelijke situatie. Evenwel zou hierdoor een - overigens zeer beperkte - reductie van het BNP kunnen optreden.

Arbeidsintensieve activiteiten zoals research worden in principe goedkoper. Bovendien heeft deze activiteit een 'foot-loose' karakter, dat wil zeggen ze is niet erg aan een specifieke plaats gebonden. De eisen worden doorgaans bepaald door wat het (hoger opgeleide) personeel kan worden geboden aan woonomstandigheden en voorzieningen, in plaats van door bedrijfstechnische zaken. Het is dus goed denkbaar dat multi-nationals hun research activiteiten bij voorkeur in Nederland zullen onderbrengen.

Dit kan zonder meer gunstig worden genoemd, het geeft een impuls aan technologie- en kennisontwikkeling. Zeker als er met een adequaat onderwijsbeleid op wordt ingesprongen. En mocht de aanzuigende werking hiervan op de omliggende landen te groot worden, dan is dat een goede reden om ook daar productieheffing in te voeren.⁶⁾

Er kleeft echter ook een nadeel aan. Deze laat zich het best illustreren met het rekenvoorbeeld uit hoofdstuk 2. Daaruit blijkt dat een arbeidsbesparende investering onder het systeem van productieheffing minder oplevert. Een dergelijke investering in omliggende landen levert dan meer op. Het hoeft niet te betekenen dat zo'n investering hier achterwege blijft, maar de grotere marge die dat in het buitenland oplevert zou de concurrentiepositie van Nederland kunnen verzwakken.

Als het gaat om kleine verschillen, is dat geen reden tot bezorgdheid. Verschillen met de omliggende landen bestaan er op meerdere fronten en zoals hiervoor aangegeven staan er ook voordelen tegenover. Mocht er echter sprake zijn van een enorme technologiesprong, zoals ooit de dragline het eenvoudige graafwerk wegconcurrerde, dan kan een aanpassing van de hoogte van productieheffing voor die branche corrigerend werken.

Maar het effect van dergelijke technologische veranderingen op de internationale concurrentieverhoudingen is ook nog afhankelijk van de mate waarin vraag en aanbod zich territoriaal kunnen verplaatsen.

Bij vestiging van nieuwe bedrijven spelen vele factoren een rol: aan- en afvoermogelijkheden, toegang tot en bereikbaarheid van de afzetmarkt (denk aan de vestiging van Japanse bedrijven binnen de EEG), beschikbaarheid van geschoold personeel, belastingklimaat, politieke stabiliteit, enz. Uiteindelijk wordt dat alles vertaald in een 'kostenplaatje'. Voor de vestiging van nieuwe bedrijven vanuit het buitenland mag men de kostenverlegging van arbeidsplaats naar productieproces als relatief onbelangrijk beschouwen.

⁶⁾ Zie ook hoofdstuk 4 voor productieheffing in Europees verband.

4. "Tussen droom en daad"

Met deze verwijzing naar Willem Elsschot willen we aangeven dat het hebben van een goed idee niet voldoende is. Je zal je tevens moeten buigen over hoe het geaccepteerd te krijgen en over de hindernissen die moeten worden genomen om tot invoering te komen. Daarom behandelen we in dit hoofdstuk enkele voor de hand liggende zaken die in de discussie rond productieheffing ongetwijfeld een rol zullen spelen. Sommige zaken hebben te maken met emotionele weerstand of belangenposities, andere zijn van meer praktische aard zoals samenhang met andere ontwikkelingen of kwesties rond nadere uitwerking en invoering.

Emotionele weerstand

"Dat kan niet waar zijn", of "als dat zo zou wezen, dan was het vast al wel gebeurd" en "er zal wel een addertje onder het gras zitten" zijn voorspelbare reacties.

Scepsis en kritiek zijn goed om de houdbaarheid van een voorstel te toetsen, mits de kritiek ook inhoudelijk onderbouwd wordt. Maar vaak is kritiek louter ingegeven door emotionele weerstand, bijvoorbeeld omdat men in eigenbelang denkt te worden geraakt. Of omdat men het beschouwt als 'eigen domein' waarop men zelf deskundig is en waar anderen zich niet mee moeten bemoeien, enzovoorts.

Zo ook zullen mensen die zelf niet echt last hebben van een probleem, niet zo snel geneigd zijn tot verandering; voor hen is de verandering zèlf maar lastig. Deze 'aan-mijn-lijf-geen-polonaise-houding' wordt dan vaak onderbouwd met allerlei gezochte argumenten.

Als je iets niet ziet zitten maar tevens geen argumenten hebt, kan je altijd nog roepen dat het gewoon niet kan. En als gepersisteerd wordt in de vraag waarom dan niet, komt er al gauw "dat is niet te betalen". Hiervóór is aangegeven dat de invoering lastenneutraal is, en dat het feitelijk gaat om een andere financieringsstructuur vanuit dezelfde te verdelen koek: het Bruto Nationaal Produkt.

En hoe groot die koek is moge blijken uit het volgende: momenteel wordt ruim 130 miljard (!) gespendeerd aan uitkeringen, waarvoor de mensen gedwongen worden om niets te doen. Naar ons idee kan dat niet waar zijn

Het Centraal Planbureau

Niet ver verwijderd van de voorgaande categorie, kan als kwalificatie gelden voor de reactie van het Centraal Planbureau (CPB). Een weigering om het voorstel voor productieheffing na te rekenen op de effecten, werd beargumenteerd met het feit dat zoiets aanpassingen vergt in het huidige rekenmodel. (Het door ons gehanteerde AMO-K model moest ook worden gewijzigd.)

Zo'n reactie illustreert wellicht het denken van deze beleidsmakers. Een beetje meer of minder van de diverse kostensoorten binnen het huidige systeem is denkbaar. Maar een meer fundamentele beleidswijziging valt kennelijk direct al buiten de reikwijdte van het denken.

En als het een kwestie van prioriteit is, mag je je afvragen waarom wèl het doorrekenen van de zoveelste loonmatiging prioriteit krijgt en niet het doorrekenen van de productieheffing.

Het lijkt alsof men het eerste liever ziet gebeuren!⁷⁾

En met een tweede tegenwerping liet het CPB zich nog meer in de kaart kijken. Men gaf blijk van een welhaast morele verwerping van het idee dat de overheid door middel van de werkgelegenheidsbonus een beter evenwicht op de arbeidsmarkt zou kunnen garanderen. Letterlijk heette het "dat zou betekenen dat de overheid beter de 'marktwaarde' van arbeid zou kunnen bepalen dan werkgevers en werknemers."⁸⁾

Alsof de wig soms niet kostprijsverhogend werkt op de factor arbeid. En alsof de overheid door haar verantwoordelijkheid voor premievaststelling, dekkingsingrepen, verbindendverklaren van CAO's en het opleggen van loonmatiging, thans de marktwaarde van arbeid niet zou bepalen! Het overheidsbeleid is zelfs voor het overgrote deel gebaseerd op beïnvloeding van 'marktwaarden': van energie, van autogebruik, van gezondheidszorg, van rookgedrag en alcoholgebruik, van onderwijsconsumptie en ga zo maar door.

We hopen met het uitbrengen van dit werkdocument de discussie over produktieheffing te verbreden en naar het politieke niveau te brengen. We dagen het CPB daarbij uit om een bijdrage aan de discussie te leveren door een en ander na te rekenen. Alleen al vanwege de legitimerende werking die een CPB-berekening voor talloze politici blijkt te hebben, lijkt dat ons zinvol. Ook kunnen dan een aantal varianten in de hoogte van de werkgelegenheidsbonus worden bekeken.

We veronderstellen dan wel dat het CPB haar eerder getoonde vooringenomenheid opzij schuift, om een zuivere discussie mogelijk te maken. En de benodigde aanpassingen in het model laten zich wellicht makkelijker doorvoeren, nu uit het betoog van Bomhoff blijkt dat aanpassing sowieso al wenselijk is.

Verzekering of belasting

Een bezwaar van meer inhoudelijke aard betreft de constatering dat er dan geen sprake meer is van een sociale *verzekering*, maar van een belasting. Een constatering die op zich juist is.

Maar op dat verzekeringsprincipe valt wel iets af te dingen. Zo blijkt bijvoorbeeld dat de 'WAO-verzekering' qua dekking kan worden gewijzigd "als het huis al brandt".

Voorts bestaat er ook een principieel onmogelijke situatie. Immers, als de premie stijgt, dan stijgen ook de loonkosten. En hogere loonkosten vergroten de kans op werkloosheid. En zoals de huidige instroom in de WAO is geregeld komt een deel van die werkloosheid in de WAO terecht. Met andere woorden, een autonome premieverhoging leidt tot een hoger te dekken risico. (Dit moet niet verward worden met de omgekeerde werking waarbij hogere risico's tot hogere premies leiden.)

Stijging van het te dekken risico als gevolg van autonome premieverhoging is in strijd met de meest elementaire principes van verzekeren.

⁷⁾ Zie het Volkskrantartikel d.d. 22 mei '93 "Het CPB denkt mee vanuit gestaalde kaders". Daarin kwalificeert Prof. Bomhoff (Erasmus Universiteit Rotterdam) het CPB-model als een loonmatigingsmodel, dat vanzelf werkgelegenheid ophoest als je er maar loonmatiging instopt. Overigens gaat dit model voorbij aan wisselkoersveranderingen, die het beoogde werkgelegenheidseffect in de exportbranche weer geheel teniet kunnen doen.

⁸⁾ Brief d.d. 22 januari '93 gericht aan ir. Piet van Elswijk in antwoord op diens verzoek tot narekening van het voorstel tot produktieheffing.

Dat de keuze voor een belasting in plaats van een verzekering nog zo gek niet is, moge blijken uit de situatie in Zweden. De werkloosheid is daar zo laag, omdat de organisatie die de sociale lasten ontvangt en de uitkeringen verstrekt, tegelijkertijd de arbeidsbemiddeling verzorgt. Als het ware bedrijfsvereniging, sociale dienst en arbeidsbureau ineen. De gelden voor uitkeringen kunnen in Zweden gebruikt worden voor werkgelegenheidscreatie. De sociale lasten worden dus feitelijk behandeld als belastinggelden. Gelden die direct kunnen worden aangewend om bij toename van werkloosheid aanvullende werkgelegenheid te scheppen; of om arbeidsomstandigheden aan te passen. De werkloosheids- en arbeidsongeschiktheidscijfers liggen daar dan ook aanmerkelijk lager. Bijgevolg is ook de omvang van de publieke sector in Zweden twee keer zo groot als in Nederland.

Bij ons zou men dan in plaats van de voortdurende bezuinigingen in de bejaardenzorg en -verpleging, of de toenemende vervuiling en criminaliteit in oude stadswijken, eens kunnen kijken naar de 130 miljard aan arbeidspotentie die niet wordt benut.

Productieheffing in relatie tot andere belastingen

In de discussies rond werkgelegenheidsbestrijding zijn ingrepen in het belastingsysteem vaker aan de orde.

Voorafgaand aan de BTW-verlaging in het laatste kwartaal van '92 is van diverse kanten betoogd dat het daarvoor benodigde budget beter kon worden ingezet voor verlaging van de loonbelasting. De verkleining van de wig die daarvan het gevolg is, en daarmee verlaging van de arbeidskosten, zou meer werkgelegenheidseffect hebben dan de BTW-verlaging. Dit bleek ook uit berekeningen van het CPB met het MIMIC-model. Met de keuze voor BTW-verlaging gaf de regering echter prioriteit aan de gelijkschakeling van BTW-tarieven in EG verband, bóven meer werkgelegenheid.

Het betoog voor verlaging van loonbelasting boven BTW-verlaging spoort met ons pleidooi voor productieheffing. Productieheffing is te beschouwen als een aangescherpte vorm van BTW-heffing. Maar in plaats van verlaging van loonbelasting wordt de premieheffing voor sociale verzekeringen tot nul gereduceerd, hetgeen een nog veel sterkere verkleining van de wig betekent.

Dit pleidooi voor verlaging van loonbelasting ten laste van de BTW-heffing kan derhalve worden verlegd naar de productieheffing. Een verdere verkleining van de wig, naast de overgehevelde sociale lasten, kan dan worden bereikt door het loonbelastingpercentage te verlagen en de productieheffing te verhogen. Een dergelijke ingreep komt dan formeel niet meer in conflict met de gelijkschakeling van BTW-tarieven in Europees verband. Uiteraard heeft dat naast werkgelegenheidseffecten ook andere effecten, onder meer voor de aftrekbaarheid van kostenposten zoals hypotheekrenten. Deze aftrekbaarheid wordt feitelijk door zo'n overheveling beperkt.

BTW-grondslag ook voor productieheffing?

Het politieke streven naar gelijkschakeling van BTW-tarieven in Europees verband is voor ons de voornaamste reden om voor een aparte grondslag voor productieheffing te kiezen. Dit naast het feit dat onze grondslag op een zuiverder manier de netto toegevoegde waarde bepaalt, dan bij de praktische vormgeving van de BTW-heffing gebeurt.

Vele bedrijven bepalen reeds de netto toegevoegde waarde om bedrijfseconomische beslissingen

en op te baseren. Mocht desalniettemin de introductie van een aparte heffingsgrondslag op invoeringsproblemen stuiten, dan kan aangesloten worden bij de BTW-grondslag. Maar dan zonder de heffing BTW te noemen. En met handhaving van de werkgelegenheidsbonus die essentieel is voor een beter evenwicht in inkomsten en uitgaven ten behoeve van de sociale zekerheid. Eventueel kan per bedrijfstak met bepaalde forfaits gewerkt worden om dichterbij de feitelijke toegevoegde waarde uit te komen. (De produktieheffing werkt sowieso al met verschillende heffingspercentages per bedrijfstak.)

De dan ontstane situatie rond BTW/produktieheffing is vergelijkbaar met de inning van premies volksverzekeringen en loon- en inkomstenbelasting. Daarbij wordt ook dezelfde heffingsgrondslag gebruikt, zij het met enige aanpassingen.

Produktieheffing als correctie op ongewenste ontwikkelingen

Als voorbeeld kan gelden dat vanuit de reparatiebranche is aangedrongen op verlaging van het BTW-tarief. De rentabiliteit van deze branche als geheel staat op de tocht in verband met de hoge kosten van reparatie in vergelijking met nieuw-aanschaf.

Ongetwijfeld is gekozen om het accent te leggen op BTW-verlaging, omdat deze in haar tariefstelling al differentieert naar produktsoorten en diensten. En een verlaging van arbeidskosten (bijvoorbeeld loonbelasting) voor één specifieke branche is politiek niet haalbaar.

Produktieheffing kan in zo'n geval uitkomst brengen. Immers, deze maakt al onderscheid naar branche. Een algehele verlaging van kostenniveau kan dan bereikt worden door niet te kiezen voor een kostenneutrale invoering, maar in plaats daarvan te kiezen voor een lager heffingspercentage. Ervan uitgaande dat behoud van deze branche politiek gewenst wordt. Uit het oogpunt van milieu (tegengaan van materiaalverspilling) en werkgelegenheid (arbeidsintensief) valt daar veel voor te zeggen.

Ook na invoering van produktieheffing kunnen ongewenste ontwikkelingen bijgestuurd worden door wijziging van het heffingspercentage per branche.

Produktieheffing en basisinkomen

Een andere kwestie die verband houdt met het belastingsysteem is de weer actueel wordende discussie over basisinkomen. Daarbij wordt uitvoering door de belastingdienst als meest wenselijk gezien. De rompslomp van aparte uitkeringsinstanties en hun controles wordt dan overbodig. Ook is de kans dat men profijt trekt uit het langs elkaar heenwerken van instanties dan uitgesloten. Mensen zonder inkomsten krijgen dan van de belasting een zogenoemde negatieve aanslag ter hoogte van het basisinkomen.

Het is makkelijk in te zien dat een dergelijk systeem van basisinkomen parallellen vertoont met het systeem voor produktieheffing. Zo wordt in beide gevallen afstand genomen van het verzekeringsprincipe. Voorts kan de werkgelegenheidsbonus feitelijk gezien worden als een basisinkomen, dat de werkgever in mindering wordt gebracht omdat deze het volledige loon betaalt inclusief het basisbestanddeel.

Er zijn echter ook belangrijke verschillen. Produktieheffing werkt naar de werkgever toe en verlaagt daardoor de arbeidskosten, hetgeen als hefboom voor creatie van werkgelegenheid functioneert. Basisinkomen dat rechtstreeks betaald wordt aan individuen kan ook een gunstig werkgelegenheidseffect hebben, maar daarvoor moet dan eerst het gehele loonsysteem worden aangepast (verlaagd).

Vershil is ook dat de werkings sfeer in geval van basisinkomen breder is dan bij produktieheffing: ook mensen die niet willen werken en thans geen aanspraak kunnen maken op een uitkering vallen eronder. Het feit dat deze mensen het basisinkomen zonder meer uitgekeerd krijgen, kan dus afbreuk doen aan de bereidheid om te participeren op de arbeidsmarkt. De doelstelling van vergroting van arbeidsparticipatie wordt daardoor weer deels tegengewerkt. Met andere woorden, produktieheffing laat in tegenstelling tot basisinkomen de arbeidsethos ongemoeid.

(Voor de opzet van produktieheffing en de doorberekening ervan, is ook alleen uitgegaan van die groepen die thans ook aanspraak kunnen maken op een uitkering.)

Mocht er voldoende politiek draagvlak ontstaan voor een systeem van basisinkomen, dan is er veel voor te zeggen dit aan het systeem van produktieheffing te koppelen. In die zin dat de werkgelegenheidsbonus gaat gelden als compensatie voor het door de werkgever betaalde basisloon-bestanddeel van het totale salaris. Daardoor blijven de voordelen van produktieheffing gehandhaafd (premie op werkgelegenheid, tegengaan van zwarte arbeid), hoeft het volledige loonbelastingstelsel niet herzien te worden en blijft de feitelijke werking van het basisinkomen beperkt tot de niet werkenden. Reservering van het overheidsbudget voor basisinkomen kan dan grotendeels binnen de bestaande uitkeringsbudgetten blijven.

Echter, zonder duidelijk zicht op de negatieve effecten voor arbeidsparticipatie ten opzichte van de invoering van produktieheffing sec kunnen we geen uitspraak doen over de wenselijkheid van basisinkomen. Derhalve dient de discussie over produktieheffing daarvan los gezien te worden.

Produktieheffing als instrument van de overheid

In het systeem van produktieheffing zal de vaststelling van de werkgelegenheidsbonus, na overleg met de sociale partners, de uiteindelijke verantwoordelijkheid van de rijksoverheid zijn. Met andere woorden, de werkgelegenheidsbonus maakt geen bestanddeel uit van de loononderhandelingen. Zo ook het vaststellen van de hoogte van de produktieheffing per branche.

Met de vaststelling van werkgelegenheidsbonus en de heffingspercentages per branche zijn zelfs zeer eenvoudige en doeltreffende overheidsinstrumenten geschapen om werkgelegenheidsbeleid te voeren en om bijvoorbeeld selectieve economische groei te bevorderen.

Ook andere nu reeds bestaande instrumenten kunnen hieraan gekoppeld worden, waardoor de uitvoeringssystematiek van de instrumenten te zamen sterk vereenvoudigd wordt. Zo kan het veroorzaken van een bijzonder hoge arbeidsongeschiktheid in een bepaalde branche verdisconteerd worden in het percentage produktieheffing. Of het in dienst nemen van moeilijk plaatsbare werklozen of arbeidsongeschikten kan worden bevorderd door een (tijdelijke) verhoging van de werkgelegenheidsbonus (in plaats van de nu bestaande loonkostensubsidies).

Waarmee overigens geen uitspraak wordt gedaan over de wenselijkheid van dergelijke aanpassingen. Zoals eerder aangegeven is juist door de grotere arbeidsvraag, lagere produktiviteitseisen en loonmatiging een hogere doorstroming op de arbeidsmarkt te verwachten alsmede een lagere arbeidsongeschiktheid. De steeds verdergaande verfijningen in werkgelegenheidsinstrumenten zoals die de laatste jaren zijn ontwikkeld om de arbeidsmarkt beter te laten werken, zullen dan veeleer overbodig worden. Hetgeen voor de eenvoud en controleerbaarheid van de uitvoering alleen maar te prefereren is.

Productieheffing en sociale partners

Binnen het door de overheid gestelde kader van heffingspercentage en werkgelegenheidsbonus zal er juist meer marge ontstaan voor werkgevers en werknemers om over het loon te onderhandelen. Men kan zelfs spreken van een zekere liberalisering.

Omdat bij productieheffing de loonhoogte en werkgelegenheidseffecten minder sterk doorwerken in de overheidsfinanciën, zal de noodzaak bij de overheid om de loonontwikkeling te beïnvloeden minder gauw ontstaan.

Verkleining van de wig heeft voor de werknemers tot gevolg dat de loonruimte die ontstaat in hogere mate leidt tot daadwerkelijke inkomensverbetering (meer ten goede komt van de netto beloning).

En de werkgever ervaart dat iedere gulden die hij aan de onderhandelingstafel tegemoet komt, niet meer met de factor 1,7 maar met 1,4 wordt vermenigvuldigd.

Al met al is samen met de hogere doorstroming een meer marktconforme loonvorming te verwachten, die ook zal leiden tot grotere onderlinge loonverschillen.

Eén aspect dat met name voor werkgeverszijde van belang is, moet hier nog worden vermeld. Vaststelling van productieheffingspercentage per branche gaat uit van een gemiddelde en negeert in principe de binnen de branche aanwezige verschillen. De invoering van productieheffing zal daardoor voor individuele bedrijven niet geheel lastenneutraal geschieden.

Het betekent voor bedrijven die een hogere arbeidsproductiviteit hebben dan gemiddeld en met relatief minder personeel werken, dat de totale lasten iets zullen stijgen. Terwijl bedrijven met een lagere arbeidsproductiviteit de totale lasten iets zullen zien dalen. De concurrentievoordelen worden dus iets genivelleerd.

Productieheffing in Europees verband

Niet zelden worden initiatieven in eigen land doodgeslagen door te verwijzen naar de onmogelijkheid om zoiets in Europees verband te realiseren. Dergelijke verwijzingen zijn soms nogal willekeurig.

Zo wordt inmiddels betoogd dat onze sociale voorzieningen verder moeten worden afgebouwd omdat die in vergelijking met andere Europese landen zo gunstig zijn, en er naar gelijkschakeling gestreefd moet worden. Weliswaar is dat mede ingegeven om de premies te kunnen verlagen en daarmee de arbeidskosten, hetgeen de arbeidsparticipatie dan weer doet stijgen. Maar hiervóór is aangetoond dat productieheffing eveneens leidt tot vergroting van de arbeidsparticipatie, zonder dat daarvoor tot afbraak van sociale zekerheid hoeft te worden overgegaan. Dat vergroting van arbeidsparticipatie overigens geen overbodige luxe is, blijkt uit het feit dat deze in ons land een van de laagste is in Europa.⁹⁾

Onder verwijzing naar het systeem van productieheffing is de afbouw van sociale zekerheid dus niet meer nodig ter vergroting van de arbeidsparticipatie. Het streven naar gelijkschakeling in Europees verband voor Nederland vertalen in afbouw van sociale zekerheid, is dan *net zo onzinnig als streven naar vermindering van welvaart in Nederland* met het oog op de Europese gelijkschakeling (welvaart gemeten in BNP per hoofd van de bevolking).

⁹⁾ Zie bijvoorbeeld "Arbeidsdeelname in Nederland vanaf 1961 in internationaal perspectief" door A. van Bastelaer in Sociaal-economische maandstatistiek, supplement '93/2 van het CBS. Deze conclusie geldt voor werkkringen van minstens 11 uur per week.

Het lijkt erop alsof Engeland dat in staat bleek bij het verdrag van Maastricht zich niet te hoeven vastleggen op een aanvaardbare minimale sociale zekerheid, uiteindelijk de toon gaat zetten. Het wordt tijd dat Nederland zich dan maar van de andere kant wat vasthoudender gaat opstellen als het gaat om een echt *sociaal* economisch beleid. En voor diegenen die de invloed van kleine landen mochten onderschatten, kan verwezen worden naar de ervaringen met het Deense referendum.

Geconstateerd kan worden dat er momenteel grote verschillen zijn tussen de Europese sociale zekerheidsstelsels, zowel qua financiering als qua uitkeringen. Het opvallende is dat de discussie omtrent gelijkschakeling zich vooral toespitst op de uitkeringszijde.

Wij stellen twee Copernicaanse wendingen voor.

- Verleg de discussie naar de financieringsstructuur. Terecht heeft Jacques Delors gewezen op het onvermogen tot het creëren van banen in Europa *ondanks een redelijke economische groei!*¹⁰⁾ Zorg er dus voor dat de opbrengst uit die groei zich vertaalt in meer werk, in plaats van de sociale zekerheid af te bouwen.
- Ten tweede, gebruik de eventuele noodzaak om tot gelijkschakeling te komen, om nu eens goed te bezien wat de beste oplossing is en zorg ervoor die ingevoerd te krijgen. In plaats van als grootste gemene deler van de twaalf lidstaten een compromis te genereren dat vlees noch vis is en hooguit een lapmiddel.

De agendering van de productieheffing op Europees niveau lijkt ons een constructieve bijdrage die onze regeringsleiders kunnen leveren voor het geplande 'EEG-witboek' aan het eind van dit jaar. Daarmee wordt wellicht voorkomen dat we in Nederland moeten spreken van een 'EEG-zwartboek'.

Vooropgesteld moet worden dat de huidige verschillen in de Europese sociale zekerheidsstelsels het óók zouden rechtvaardigen dat Nederland autonoom tot invoering van productieheffing overgaat. En de bereidheid om een dergelijke stap ook daadwerkelijk te zetten, kan een belangrijk drukmiddel zijn voor de discussie op Europees niveau.

Dat neemt niet weg dat discussie op Europees niveau eveneens gewenst is. De eerstvolgende stap is dan om voor ieder land de te verwachten werkgelegenheidseffecten en bijkomende effecten te laten berekenen. Als de uitkomsten van dezelfde grootte-orde zijn als onze berekeningen lieten zien, èn werkgelegenheid dan daadwerkelijk tot prioriteit nummer één op Europees niveau is verheven, zal de discussie vanzelf wel in een versnelling geraken.

Geleidelijke invoering?

Het is mogelijk om productieheffing zeer geleidelijk in te voeren. In tegenstelling tot de hiervoor gepresenteerde variant waarbij AAW, RWW, minimumdeel WW, ZW, VUT en AOW zijn ondergebracht, kan men ook kiezen voor geleidelijke invoering van deze onderdelen na elkaar. Echter, om twee redenen is dat niet te prefereren:

- juist de combinatie van de onderdelen hebben een versterkend effect, ofwel bij gelijktijdige overheveling is het werkgelegenheidseffect van het geheel meer dan van de som der delen;
- productieheffing betekent de introductie van een nieuwe heffingsgrondslag (netto toegevoegde waarde) en vergt in zekere mate een extra inspanning van bedrijven om dat te bepalen (hoewel vele bedrijven dat toch al doen); de invoering van een nieuwe heffings-

¹⁰⁾ Europese Top op 22 juni 1993 te Kopenhagen.

grondslag is moeilijk te verdedigen als het door een overheveling van slechts een enkel onderdeel van de sociale zekerheid om minimale afdrachten gaat.

Ook in geval er gekozen wordt voor aansluiting bij de BTW-grondslag betekent produktieheffing een extra administratieve inspanning en blijft het voorgaande argument nog voldoende gelden.

5. Het aanpassen van wetten en slechten van praktische bezwaren

Met een zinspelend op het tweede deel van Willem Elsschots citaat gaan we hier in op de eerstvolgende stappen die gezet moeten worden op de - hopelijk niet al te lange - weg naar invoering van productieheffing.

Het idee van productieheffing is in dit werkdocument uitgewerkt voorzover nodig om een discussie over de haalbaarheid en wenselijkheid te kunnen voeren. Voordat er voldoende politiek draagvlak is voor dit idee, is het weinig opportuun om tot gedetailleerde uitwerking over te gaan. Maar dat die verdere uitwerking nodig is, zal evident zijn.

De eerstvolgende fase is evenwel dat er een discussie in bredere kring wordt opgestart en dat productieheffing op de politieke agenda komt te staan. De presentatie van dit werkdocument is daartoe de eerste stap.

Er zijn meerdere ideeën van soortgelijke strekking in omloop, doch vaak minder ver uitgewerkt. Het lijkt ons zinvol om een discussie te organiseren voor diegenen die inzien dat het huidige bekostigingssysteem van sociale zekerheid op den duur onhoudbaar wordt, te zamen met de opinion leaders vanuit economische en politieke hoek.

Dit debat zal geëntameerd en ondersteund worden vanuit het Projectbureau Sociale Vernieuwing Rotterdam.

Wat betreft de landelijke politiek leren onze ervaringen dat het niet eenvoudig is om voldoende politici te winnen voor dit vernieuwende idee. Vaak denkt men nog te veel vanuit bestaande structuren of gevestigde maatschappelijke belangen, of men acht het politiek riskant. Met dit werkdocument hopen we deze houding te doorbreken en te bewerkstelligen dat productieheffing als serieus alternatief op de politieke agenda wordt geplaatst. De thans zichtbare economische recessie maakt de noodzaak daartoe alleen maar groter.

We stellen de volgende stappen voor:

1. presentatie van dit werkdocument voorafgaand aan de laatste rijksbegroting van dit kabinet, dat sociale vernieuwing als speerpunt van zijn beleid heeft gemaakt;
2. aansturen op een reactie van de politieke partijen, een voorlopige reactie eventueel al bij de algemene beschouwingen over de rijksbegroting in de Tweede Kamer;
3. analyse door het CPB op verzoek van Regering en/of politieke partijen;
4. debat in een brede kring van opinion leaders vanuit economische en politieke hoek; definitieve stellingname van politieke partijen;
5. inbreng door Regering in het EG witboek.

Tegen de tijd dat deze stappen zijn doorlopen zullen er voldoende raderen in werking gezet zijn om nadere uitwerking en verdere besluitvorming te bewerkstelligen.

En daar waar mogelijk en gewenst zullen auteurs dezes en het Projectbureau Sociale Vernieuwing Rotterdam gaarne ondersteuning bieden.

Een werkdocument om mee aan de slag te gaan

We zijn nog een korte toelichting verschuldigd waarom dit voorstel voor productieheffing gegoten is in de vorm van een 'werkdocument sociale vernieuwing'.

Werkdocument wil zeggen: men kan er zo mee aan de slag. In tegenstelling tot nota's en andere benamingen van beleidsstukken die geassocieerd worden met veel omhaal van woorden en weinig output. De werkdocumenten sociale vernieuwing zijn bedoeld om tussen gemeenten, die primair belast zijn met de uitvoering van sociale vernieuwing, tot uitwisseling te komen van geslaagde sociale vernieuwingsprojecten.

Maar inmiddels is een Copernicaanse wending ook hier op z'n plaats. Weliswaar kunnen gemeenten een belangrijke bijdrage leveren aan sociale vernieuwing, opgevat als een nieuwe manier van bestrijden van achterstand. En in dat opzicht heeft de gemeente Rotterdam zich geenszins onbetuigd gelaten. Doch achterstand wordt primair bepaald door inkomenspositie en werkloosheid. Het huidige systeem versterkt de uitstoot van arbeid, wat vooral bij achterblijvende economische groei tot grote werkloosheid leidt. Terwijl afbraak van sociale zekerheid ook steeds meer mensen op achterstand zet. Verandering van dat systeem is de verantwoordelijkheid van het Rijk.

Vandaar dat we met dit werkdocument de rollen weer om willen draaien. Thans is het aan de landelijke politiek om hiermee aan de slag te gaan!

Tot slot

Met dit werkdocument sociale vernieuwing hebben wij de lezer op een Copernicaanse wijze naar de arbeidskosten en sociale zekerheid laten kijken. De hoge arbeidskosten vormen steeds meer een belemmering om nieuwe banen te creëren. Sterker nog, het maakt de uitstoot van arbeid in het productieproces wel heel lucratief. De technologie-ontwikkeling richt zich dan ook voor een groot deel op deze uitstoot.

We hebben laten zien dat met een systeem van productieheffing deze ontwikkeling gekeerd kan worden. Productieheffing houdt dan in dat inkomensoverdrachten voor de sociale zekerheid worden gefinancierd uit de netto toegevoegde waarde. De arbeidskosten gaan daardoor omlaag, terwijl bij invoering het totale lastenniveau voor het bedrijfsleven niet verandert. Uitstoot van arbeid wordt minder lucratief en dat heeft als belangrijkste voordelen:

- de werkgelegenheid neemt toe met 255.000 arbeidsjaren extra in het jaar 2000;
- de sociale zekerheid blijft betaalbaar;
- de overheidsfinanciën gaan er fors op vooruit.

Je zou zeggen dit moet toch menig verantwoordelijk politicus als muziek in de oren klinken?

We hopen dan ook dat de voorspelbare reacties waarmee nieuwe ideeën doorgaans worden afgehouden, nu eens achterwege blijven om naar de zuiverheid van deze muziek te kunnen luisteren.

En als deze muziek bevalt stellen wij voor om u als medespeler onder het orkest van de productiebelasting te scharen. Zoals in het Rotterdamse sociale vernieuwingsjargon dit wordt aangeduid met het zwaan-kleef-aan principe.

Met een beetje geluk blazen na verloop van tijd voldoende enthousiaste mensen hun partijtje mee om te maken dat niemand meer om deze muziek heen kan.

Rotterdam, september '93