



De oplossing voor onze werkloosheid?

Auteur(s):

Mooij, R.A. de
Werkzaam bij CPP en Ocfab.

Verschenen in:

ESB, 82e jaargang, nr. 4101, pagina 294, 9 april 1997

Rubriek:

Boekbespreking

Trefwoord(en):

boekbesprekingen, sociale, zekerheid

Van Elswijk bepleit een andere financiering van de sociale zekerheid, waarin de lasten niet meer op arbeid, maar op toegevoegde waarde drukken.¹

Het 'plan-Van Elswijk' mag inmiddels bekendheid genieten onder veel economen en Haagse beleidsmakers. Dit niet in de laatste plaats omdat de vader van het plan - Piet van Elswijk - zijn idee verkoopt als de oplossing voor de hoge werkloosheid in ons land. Het bijzondere daarbij is dat het stelsel van sociale zekerheid in de kern onaangetast blijft. Van Elswijk stelt namelijk dat de problemen op onze arbeidsmarkt veroorzaakt worden door de huidige financieringswijze van de sociale zekerheid. Zijn voorstel is om de grondslag voor de sociale premies te verschuiven van de factor arbeid naar de netto toegevoegde waarde. Bovendien zou een subsidie moeten worden verstrekt aan bedrijven voor iedere werknemer die ze in dienst hebben. Zo zouden de loonkosten in Nederland substantieel kunnen dalen en honderdduizenden banen worden gecreëerd.

Nederlandse economen staan doorgaans nogal sceptisch tegenover dit plan. Zo wees de SER in 1986 reeds op tal van praktische en uitvoerings-technische problemen. Verder bleek uit onderzoek van het CPB, SEO, en de Europese Commissie dat de effecten van een belastinghervorming langs de lijn van het plan-Van Elswijk niet eenduidig positief zijn, en er bovendien risico's aan verbonden zijn². Meer in het algemeen geloven economen niet vlug in een 'free lunch' van een belastinghervorming, d.w.z. een belastingmaatregel die wel lusten maar geen lasten met zich meebrengt³. In zijn boek probeert Van Elswijk uit te leggen dat de door hem aangeboden lunch echt niet betaald hoeft te worden.

Sociocratisch kringgesprek

Het boek begint met een beschrijving van een discussiebijeenkomst van de zogenaamde sociocratische kring over het probleem van de hoge arbeidskosten in Nederland en de uitstoot van arbeid die dit tot gevolg heeft. Al pratend komen de vijf gesprekspartners tot de conclusie dat het hoge niveau van de loonkosten voor een belangrijk deel samenhangt met de huidige financieringswijze van ons sociale-zekerheidsstelsel. De sociale premies drukken namelijk op de factor arbeid en werken daardoor averechts. Immers, iedere daling van de arbeidsvraag leidt tot meer uitkeringen, daardoor hogere premies, en vervolgens tot een stijging in de loonkosten. Zo wordt een spiraal in werking gezet waarbij de loonkosten groeien en steeds meer arbeid wordt uitgestoten. Verder filosoferend stuit het vijftal op nog een tweede probleem in de sociale zekerheid. Er gaapt namelijk een kloof tussen de kosten van arbeid voor een individueel bedrijf en de maatschappelijke kosten van het inschakelen van arbeid. Ook aan deze kloof wil de kring iets doen. Op basis van deze twee constateringingen komt de kring als het ware vanzelf tot de logische oplossing voor het probleem: het plan-Van Elswijk.

Plan-Van Elswijk

De hoofdstukken 1 tot en met 3 in het boek schetsen - in wat uitgebreidere vorm - de gedachtegang die in het kringgesprek van hierboven is beschreven. Zo gaat hoofdstuk 1 over de ontstaansgeschiedenis van ons sociale-zekerheidsstelsel en haar problemen van nu. In hoofdstuk 2 gaat Van Elswijk op zoek naar de uitgangspunten voor een nieuwe plaats van de sociale zekerheid in onze economie die in hoofdstuk 3 uitmondt in de logische oplossing voor het dilemma. Dit plan-Van Elswijk behelst het volgende. De sociale lasten op het loon moeten worden afgeschafte en daarvoor in de plaats moet een heffing op de netto toegevoegde waarde komen. De werkgever mag bovendien per arbeidskracht die hij in dienst heeft een sociale uitkering van deze belasting aftrekken. De hele operatie moet budgetneutraal verlopen.

In de hoofdstukken 4 en 5 legt Van Elswijk uit waarom zijn plan goed werkt. Zo laat de auteur in rekenvoorbeelden zien dat de loonkosten fors kunnen dalen, in sommige gevallen met maar liefst 55%! Dit stimuleert natuurlijk de werkgelegenheid, met name aan de onderkant waar de loonkosten het meest omlaag gaan. Maar ook de technologische ontwikkeling wordt gestimuleerd omdat arbeidsintensieve research goedkoper wordt, de conjunctuurencyclus wordt gedempt en zo nog wat voordelen. Van Elswijk ziet in zijn plan de enige serieuze oplossing voor het behoud van onze welvaartsstaat. Hij doopt de nieuwe economische structuur tot 'de nieuwe sociale markteconomie'.

Commentaar op het boek

Het aardige van het boek van Van Elswijk is dat het een nieuw licht werpt op een belangrijk maatschappelijk probleem. Net als

bijvoorbeeld de discussie over het basisinkomen of de vlaktax is het bijzonder nuttig te discussieren over geheel nieuwe concepten in de sociale zekerheid of onorthodoxe maatregelen in het belastingstelsel. Zulke discussies kunnen de kern van het probleem blootleggen, nieuwe oplossingsrichtingen aandragen, of beleidsmakers op verfrissende gedachten brengen - ook al hoeft dat niet helemaal overeen te komen met de radicale ideeën van de bedenker. In dit opzicht lijkt me de bijdrage van Van Elswijk geslaagd. Zijn ideeën hebben diverse economen aan het denken gezet over de financiering van de sociale zekerheid.

Voor de inleiding van het boek vind ik aardig vanwege de toegankelijke schrijfstijl en de eenvoudige manier van denken die iedereen gemakkelijk kan volgen. Met zo'n verhaal kun je nog eens aankomen op de verjaardag van je buurman. Helaas komt Van Elswijk in de rest van zijn boek niet veel verder dan dit niveau. Dat is jammer omdat in de eenvoud van de gedachtegang tevens de zwakte van het plan schuilt. Die zwakte zit in een aantal fundamentele denkfouten die misschien niet direct op een verjaardagsfeestje naar boven komen, maar wel wanneer de relevante economische literatuur op dit gebied erop wordt nageslagen. Dit doet Van Elswijk nauwelijks: hij citeert geen literatuur op het terrein van de openbare financiën en redeneert ook niet vanuit het gangbare economische gedachtegoed. Dit bemoeilijkt de communicatie met de lezer. Zo zijn de redeneringen in het boek soms misleidend omdat ze te partieel van aard zijn. Op andere plaatsen is onduidelijk vanuit welk denkkader de auteur redeneert. Het boek is bijvoorbeeld vaag over hoe het plan-Van Elswijk doorwerkt op de arbeidsmarkt. Soms lijkt het zelfs alsof de auteur de werking van markten helemaal vergeet. Laat ik een en ander verduidelijken door het plan-Van Elswijk allereerst te beoordelen vanuit de meer gangbare economische visie en vervolgens een aantal denkfouten in het plan te illustreren.

Commentaar op het plan

Het plan-Van Elswijk maakt het voor een bedrijf goedkoper om arbeid in te schakelen. Echter, de waarde die een extra werknemer oplevert in termen van netto opbrengst voor de werkgever zal vanwege de toegevoegde-waardeheffing eveneens dalen. Hierdoor zal het effect op de arbeidsvraag geringer zijn dan wanneer louter en alleen de arbeidskosten worden verlaagd. Bovendien wordt ook de waarde die met behulp van andere productiefactoren wordt toegevoegd zwaarder belast. Dit betekent bijvoorbeeld dat het rendement op kapitaal (en dus het inkomen uit winst en rente) gaat dalen. Van Elswijk ontkent dit overigens. Hij suggereert namelijk dat de factor kapitaal niet zwaarder wordt belast omdat 'de netto toegevoegde waarde geen afschrijvingen in zich dragen' (blz. 92). De beloning voor kapitaal in de vorm van rente en winst vormt echter wel degelijk een substantieel onderdeel van de netto toegevoegde waarde! Het plan-Van Elswijk komt dan ook grotendeels neer op het verschuiven van de premiedruk van arbeid naar kapitaal. Misschien dat dit op korte termijn goed kan zijn voor de werkgelegenheid omdat geïnstalleerd kapitaal niet snel zal verdwijnen. Op de (middel)lange termijn is kapitaal echter veel mobieler en zal de bereidheid tot investeren afnemen. Het is maar zeer de vraag of de werkgelegenheid daar wel zo bij gebaat is.

De fundamentele fout die Van Elswijk maakt is dat hij meent dat de last van een toegevoegde-waarde heffing niet door mensen wordt gedragen maar door iets abstracts als toegevoegde waarde. Echter, alle belastingen en premies worden uiteindelijk betaald door mensen, d.w.z. ze drukken uiteindelijk op de inkomens van arbeiders, kapitalisten en uitkeringstrekkers. Van Elswijk heeft deze kritiek eerder gekregen en probeert ze te weerleggen op blz. 95. Daar stelt hij dat door zijn plan: "het grootste deel van de sociale lasten is overgebracht naar de derde productiefactor (die naast kapitaal en arbeid in de productiefunctie voorkomt, RdM), de maatschappelijke infrastructuur." Wederom probeert Van Elswijk ons te doen geloven dat belastingen door iets abstracts als infrastructuur gedragen kunnen worden. Echter, infrastructuur is niemand en draagt ook geen belasting. Degenen die profiteren van maatschappelijke infrastructuur zijn mensen in de private sector: arbeid en kapitaal worden door infrastructuur productiever en kunnen beter worden beloond. Als het rendement van infrastructuur daalt, wordt dit weerspiegeld in een daling in de inkomens uit arbeid en kapitaal. Zij dragen uiteindelijk altijd de last van de heffing op toegevoegde waarde.

Ook de subsidie (of belastingaftrek) op het in dienst hebben van een werknemer is niet de geniale oplossing, zoals Van Elswijk suggereert. De subsidie lijkt namelijk een erg dure grap omdat de werkgever niet alleen voor de marginale werknemer een subsidie ontvangt, maar ook voor alle werknemers die hij toch al in dienst heeft. Om deze subsidieuitgaven te betalen zal het tarief op de netto toegevoegde waarde erg hoog moeten zijn. Het betekent in feite een extra verschuiving in de belasting- en premiedruk van arbeid naar kapitaal.

Overigens lijkt er ook iets mis met de basisgedachte die schuilgaat achter de subsidie. De auteur beoogt met het plan-Van Elswijk de wig te elimineren tussen enerzijds de private kosten van het inschakelen van arbeid en anderzijds de maatschappelijke kosten daarvan. Deze wig bestaat volgens de auteur uit twee delen. Allereerst het verschil tussen de loonkosten en het netto loon. Het plan-Van Elswijk verkleint deze wig door de sociale premies op arbeid af te schaffen. Daarnaast vormt de sociale uitkering onderdeel van de wig. Het idee hierachter is dat de maatschappij zich een uitkering bespaart indien ze een werkloze aan het werk helpt. Daarom moet een subsidie worden ingevoerd die even hoog is als de uitkering.

Deze laatste gedachtegang lijkt me onjuist. Niet de maatschappij bespaart een uitkering, maar alleen de overheid. Inkomensherverdeling van werkenden naar inactieven impliceert op zichzelf helemaal geen welvaartsverlies voor de maatschappij. Het zijn alleen de gedragsreacties die het gevolg zijn van deze herverdeling die welvaartsverlies veroorzaken omdat ze de allocatie van arbeid verstoren. Zo verstoren belastingen op arbeid bijvoorbeeld de prijzen waarop vragers en aanbieders van arbeid hun gedrag baseren. Ook uitkeringen kunnen het gedrag van marktpartijen verstoren - bijvoorbeeld via de reserveringsloonvoet van werklozen. Daardoor kan welvaartsverlies ontstaan. Maar de uitkering is niet de maatstaf die dit welvaartsverlies meet.

Al met al denk ik dat het plan-Van Elswijk een aardig gedachte-experiment is, dat mensen aan het denken heeft gezet. Maar een oplossing voor de problemen in de sociale zekerheid is het niet. Wie dat blijft verkondigen, na alle discussie over het plan de laatste jaren, verkoopt knollen voor citroenen

1 Piet van Elswijk, *De markteconomie sociaal ingevuld*, Van Gorkum, Assen, 1996, ISBN 9023231791

2 Zie *Alternatieve financiering van de sociale zekerheid: Plan Van Elswijk*, CPB werkdocument, nr 79, 1995, met daarin ook de diverse verwijzingen.

3 Zie bijvoorbeeld P.A.G. van Bergeijk, Op zoek naar een gratis lunch, *ESB*, 9 november 1994, blz. 1013-1017, of S. Cnossen en A.L. Bovenberg, Verschuiving van lastendruk: lood om oud ijzer?, *ESB*, 19 maart 1994, blz. 224-228.

Copyright © 1997 - 2003 Economisch Statistische Berichten (www.economie.nl)