

# Snoeien om te groeien

Belastinghervorming en belastingverlaging staan volop in de belangstelling. In het algemeen wordt verwacht dat ze economische groei brengen en de werkloosheid doen verdwijnen. In de meeste OESO-landen wordt dan ook al aan het belastingstelsel gesleuteld. In dit artikel worden de plannen van de commissie-Oort uit een internationaal perspectief bezien. Daarnaast wordt gepleit voor een ver gaande verlaging van de belastingtarieven. Deze kan worden gefinancierd uit een verbreding van de heffingsgrondslag en een beperking van de subsidiestromen. De auteur verwacht evenwel niet dat de 'hoofddoelstelling van het beleid', de werkgelegenheid, een zodanige prioriteit heeft in 'Den Haag' dat voor deze ideeën politieke steun te verwachten is.

## MR. C.A. DE KAM\*

Er zijn twee manieren om toestand en vooruitzichten van de Nederlandse economie te beoordelen. Ten eerste kunnen stand en verloop van grootheden zoals het volume van de nationale produktie, de werkgelegenheid, het prijspeil en het saldo op de lopende rekening van de betalingsbalans worden getoetst aan de vijf klassieke doelstellingen van het sociaal-economische beleid waarover reeds in het begin van de jaren vijftig in de Sociaal-Economische Raad een maatschappelijke wilsovereenstemming werd bereikt. Ten tweede kan de Nederlandse economie worden gespiegeld aan die van vergelijkbare landen. In dit artikel wordt voor de tweede aanpak gekozen 1).

Gegeven deze aanpak lijkt een nadere afpaling van het onderwerp wenselijk. Ik concentreer mij op het onderwerp *lastenverlichting*, en meer in het bijzonder op een verlaging van het tarief van de inkomstenbelasting (ib). In veel OESO-landen is het ib-tarief recent verlaagd of zijn plannen voor een tariefverlaging in een gevorderd stadium van voorbereiding. Nederland met zijn open economie kan en mag in dit opzicht niet te ver uit de pas lopen met de ontwikkelingen in het concurrerende buitenland. Verlaging van het ib-tarief kan al dan niet onderdeel vormen van een operatie die is gericht op een meeromvattende verlaging van de collectieve lasten.

Afgezien van ontwikkelingen in het buitenland is er mijns inziens nog een argument ten gunste van lastenverlichting. De verkleining van de wig (de kloof tussen loonkosten en netto loon) die daardoor mogelijk wordt, maakt het voor werkgevers aantrekkelijker om laaggeschoolde werklozen in dienst te nemen voor de produktie van eenvoudige diensten. Dat betekent extra economische groei en lagere uitkeringslasten. Omvangrijke bezuinigingen zijn voor substantiële lastenverlichting een noodzakelijke voorwaarde: snoeien om te groeien. Een bijkomend argument voor lastenverlichting zou kunnen zijn dat een (kleine) meerderheid van de bevolking blijkens opinie-onderzoek de belastingen te hoog vindt.

### Hervorming en verlaging

Hervorming van het belastingstelsel staat op het ogenblik in het middelpunt van de belangstelling in praktisch

alle OESO-landen 2). Een mogelijke herziening van de heffingen op inkomen en winst krijgt daarbij de meeste aandacht. Enerzijds is het streven gericht op verlaging van de *tarieven*, die (te) hoog worden geoordeeld, anderzijds worden pogingen gedaan om de *heffingsgrondslag* te verbreden. De grondslag is steeds verder versmald, naarmate in de naoorlogse jaren meer fiscale faciliteiten tot stand werden gebracht. Beide elementen, een bredere grondslag en lagere tarieven, zijn terug te vinden in de operatie tot ingrijpende belastinghervorming die in 1986 in de VS haar beslag kreeg 3). Het toptarief van de Amerikaanse inkomstenbelasting is bij deze gelegenheid nagenoeg gehalveerd en het tarief van de vennootschapsbelasting is met ongeveer een kwart verlaagd. Dat de gehele operatie desondanks min of meer budgettair neutraal verloopt, wordt verklaard doordat terzelfder tijd mazen in de wetgeving zijn aangehaald, aftrekmogelijkheden zijn beperkt, belastinguitgaven zijn vervallen en mogelijkheden voor winstverschuiving ingedamd. De door deze maatregelen resulterende meeropbrengst van inkomsten- en vennootschapsbelasting is aan de contribubelers gerestitueerd door verlaging van de tarieven 4).

De ontwikkelingen op fiscaal terrein in de VS staan niet op zich zelf. Ook in andere westerse industrielanden zijn

\* De auteur is werkzaam bij het Sociaal en Cultureel Planbureau. De in dit artikel neergelegde opvattingen kunnen niet aan het SCP worden toegeschreven.

1) Zie voor een globale toetsing aan de traditionele doelstellingen van de sociaal-economische politiek: Flip de Kam, Het einde van de werkloosheid?, *Intermediair*, 1987/40, blz. 11-13.

2) Een beknopt overzicht van de belangrijkste vraagstukken die bij belastinghervorming aan de orde zijn, geeft: OESO, *Taxation in developed countries*, Parijs, 1987. Veel informatie over het bestaande belastingstelsel in acht OESO-landen (waaronder Nederland) is te vinden in: Joseph A. Pechman (red.), *Comparative tax systems: Europe, Canada and Japan*, Tax Analysts, Arlington VA, 1987.

3) US Congress, Joint Committee on Taxation, *General Explanation of the Tax Reform Act of 1986*, H.R. 3838, 99th Congress; Public Law 99-514, Government Printing Office, Washington DC, 1987.

4) Zie voor een overzicht van de belastinghervorming in de VS en wat daaraan voorafging: C.A. de Kam, Lastenverlichting door belastinghervorming?, in: N.H. de Vries en L.W. Sillevis (red.), *Leids Fiscaal Jaarboek 1987*, Gouda Quint, Arnhem, te verschijnen in november 1987, blz 63-91.

recent ingrijpende wijzigingen van de fiscale wetgeving tot stand gebracht, respectievelijk worden initiatieven voor belastingherziening ontplooid. Wijdverbreid ongenoegen over het bestaande belastingstelsel, klachten over de ingewikkeldheid van de fiscale wetgeving en nieuwe vermoedens over schade die bestaande tarieven toebrengen aan de economische doelmatigheid, kunnen verklaren dat belastinghervorming in veel OESO-landen hoog op de politieke agenda is geplaatst.

Behalve in de VS is het belastingstelsel recent ingrijpend herzien in Australië, Denemarken, Japan en Nieuw-Zeeland. Minder ver gaande wijzigingen van de fiscale wetgeving kregen hun beslag of worden overwogen in onder andere België, de BRD en Frankrijk.

Ondanks verschillen in nationale belastingstelsels en het van land tot land wisselende peil van de belastingdruk zijn er belangrijke overeenkomsten tussen de in diverse landen gelanceerde hervormingsvoorstellen. Als een rode draad door de meeste grote herzieningsoperaties loopt de idee dat zij budgettair min of meer neutraal dienen te verlopen. Wel wordt soms gemikt op een verschuiving in het relatieve aandeel van de belangrijkste belastingen. Zo is in sommige landen een verlaging van inkomsten- en vennootschapsbelasting gerealiseerd door een zwaarder accent te leggen op de kostprijsverhogende belastingen (Australië, Nieuw-Zeeland, VK). Pogingen om in Japan een omzetbelasting op de toegevoegde waarde te introduceren leden echter politiek schipbreuk.

Verbreiding van de heffingsgrondslag is een tweede rode draad bij de hervorming van de inkomstenbelasting in verschillende OESO-landen. Dat gaat langs twee wegen. In de eerste plaats worden meer inkomensbestanddelen onder de belastingheffing gebracht. In dit verband groeit de neiging om vermogenswinsten aan te merken als een vorm van inkomen en deze dienovereenkomstig te belasten (bij voorbeeld in Australië). Voorts worden onkostenvergoedingen en andere 'fringe benefits' van werknemers, zoals werkgeversbijdragen in de premies voor pensioen- en ziektekostenverzekeringen, in een toenemend aantal gevallen bij de bepaling van de fiscale draagkracht betrokken. In de tweede plaats worden aftrekmogelijkheden en subsidies in de vorm van belastinguitgaven beperkt.

Een derde gemeenschappelijk element betreft de herziening van het tarief van de inkomstenbelasting. Het aantal tariefschijven wordt verminderd en de schijfpercentages gaan naar beneden. Vooral de toptarieven worden verlaagd. In aanvulling daarop is het streven gericht op een

verhoging van forfaitair aftrekbare bedragen en belastingvrije sommen, om langs deze weg zoveel mogelijk belastingplichtigen met een laag inkomen geheel buiten de heffing te houden.

Tabel 1 geeft de laagste en hoogste tariefpercentages en het aantal tariefschijven van de inkomstenbelasting voor elf OESO-landen waar de wetgeving recent is gewijzigd, dan wel momenteel in discussie is. De tabel maakt het mogelijk de situatie in 1985 te vergelijken met die welke in de komende jaren wordt bereikt. De laatste drie kolommen van tabel 1 geven achtereenvolgens de herziene percentages, het nieuwe aantal schijven en het jaar waarin het nieuwe tarief van kracht zal zijn.

Om verschillende redenen kan de effectieve druk van de inkomstenbelasting in de onderscheiden landen niet zonder meer uit tabel 1 worden afgeleid. Ten eerste loopt de heffingsgrondslag van land tot land uiteen door aftrekkosten (hypotheekrente volledig of slechts ten dele aftrekbaar) en door een afwijkende behandeling van particuliere vermogenswinsten (wel/niet belast; doorgaans tegen lager tarief). Ten tweede is de hoogte van de belastingvrije som en de lengte van de tariefschijven uiteraard van belang. Deze wisselen sterk van land tot land. Ten derde heffen andere bestuurslagen soms een aanvullende inkomstenbelasting (bij voorbeeld in Canada, Japan, de VS en Zwitserland). Ten slotte wordt de sociale zekerheid soms mede uit de opbrengst van de ib gefinancierd (Denemarken). In dat geval vereist een zuivere vergelijking dat voor andere landen de premieheffing voor de bewuste sociale verzekeringen mede in de beschouwing wordt betrokken.

In tabel 1 valt het volgende op. In alle elf beschouwde landen gaat het toptarief naar beneden. Daarbij is voor Nederland aangenomen dat een belastingvereenvoudiging, zoals voorgesteld door de commissie-Oort, op hoofdlijnen zal zijn ingevoerd in 1990. Vooral de tariefreductie in de VS (22 punten), Japan (20 punten) en Nieuw-Zeeland (18 punten) is aanzienlijk. Daarbij kan worden opgemerkt dat slechts een zeer kleine minderheid van de belastingplichtigen (0,1% tot 0,2%) met het toptarief wordt geconfronteerd. De voorgenomen tariefverlaging in Nederland steekt hierbij bijzonder schamel af. Waar in België voornemens bestaan om het toptarief van 72% tot 50% terug te brengen (in de jaren 1990-1993), wordt het maximumpercentage hier te lande slechts met 2%-punten verlaagd (tot 70%). Vervolgens valt het in tabel 1 op dat de afstand tussen het hoogste en laagste tariefpercentage (de 'bandbreedte') in het algemeen gesproken geringer wordt (behalve in de BRD). Voorts trekt het de aandacht dat het laagste tariefpercentage in vier van de beschouwde landen niet wordt aangepast, en in het geval van België, Nederland en de Verenigde Staten zelfs omhoog gaat. Daar staat in het laatste geval echter een verhoging van de belastingvrije sommen tegenover. Het laagste percentage gaat in Nederland wel bijzonder fors omhoog; dit is echter schijn, omdat de premies voor de vijf volksverzekeringen – die nu afzonderlijk worden geheven en voor 1985 niet in tabel 1 zijn vermeld – in het tarief van de door de commissie-Oort voorgestelde inkomensheffing zijn geïncorporeerd.

Kenmerkend is ten slotte de vermindering van het aantal tariefschijven die in nagenoeg alle hier beschouwde landen plaatsvindt. Hoewel deze ingreep vaak wordt verdedigd met een beroep op de grotere eenvoud die daardoor wordt bereikt, is het belangrijkste voordeel dat de meeste belastingplichtigen met een gelijk(blijvend) marginaal tariefpercentage van doen krijgen. Dit maakt inning van de inkomstenbelasting door middel van voorheffingen een stuk minder gecompliceerd.

Tabel 1. Tariefstructuur van de inkomstenbelasting, 1985 en later a)

	Tarief in 1985		Tarief na 1985		
	percentage	aantal schijven	percentage	aantal schijven	jaar
VS	11-50	14	15-28	2	1988
Nieuw-Zeeland	20-66	5	15-48	3	1986
Australië	30-60	6	24-49	4	1987
België	24-72	22	25-50	5	1994
Frankrijk	5-65	14	5-50		1988
Japan	10-70	15	10-50	8	1988
BRD	22-56	5	19-53		1990
Italië	18-65	9	11-56	8	1988
Ierland	35-60	3	35-58		1986
Denemarken	36-72 b)	3	36-68		1987
Nederland	16-72	9	40-70	4	1990

a) Geordend op het hoogste tarief na 1985.

b) Inclusief inkomstenbelasting lagere overheid.

Born: V. Tanzi, *The response of other industrial countries to the U.S. Tax Reform Act*. International Monetary Fund, Washington, 1987, blz. 12, 16.

OESO, *The tax-benefit position of production workers, 1979-1984*, Parijs, 1986, blz. 107 e.v.

OESO, *Taxation in development countries*, Parijs, 1987, blz. 84.

## Belastinghervorming in Nederland

### Motieven voor lastenverlichting

Nog afgezien van mogelijke negatieve gevolgen die de bestaande hoge tarieven van inkomstenbelasting en so-

ciale premies zouden kunnen hebben voor het aanbod van arbeid en kapitaal, en daarmee voor de groei van de nationale produktie en het daarmee verdiende nationaal inkomen, is er drieërlei aanleiding om de mogelijkheden voor lastenverlichting in Nederland te onderzoeken. Ten eerste lijkt het met het oog op de internationale concurrentiepositie van ons land bezwaarlijk indien de (effectieve) tarieven van collectieve heffingen hier blijvend op een veel hoger niveau komen te liggen dan elders 5). Ook in de *Miljoenennota 1988* wordt hierop gewezen 6).

Persoonlijk acht ik een volgend motief nog belangrijker. De bestaande grote wig tussen totale loonkosten en netto loon belemmert momenteel de inschakeling van een deel van de al dan niet als zodanig geregistreerde werklozen. Verlaging van de loonkosten door verkleining van de wig kan leiden tot een geringere werkloosheid. Veel slecht of laag opgeleide werklozen zouden na een verlaging van de loonkosten werk kunnen vinden in allerlei vormen van commerciële dienstverlening. De loonkosten zijn echter op dit moment zo hoog, ook wanneer werknemers slechts het (netto) minimumloon verdienen, dat hun inschakeling voor ondernemers vaak niet lonend is. Het inhuren van een minimumloner kost werkgevers op het ogenblik in doorsnee f. 32.400, terwijl de laagstbetaalde werknemers daarvan netto nog geen f. 19.100 overhouden. De ruim dertien mille die daartussen zit, bestaat uit sociale premies en loonbelasting. Vandaar dat het grijze en zwarte circuit in met name de dienstverlenende bedrijfstakken welig tieren. Elke duizend gulden waarmee de kloof tussen bruto en netto kan worden versmald, vergroot de 'witte' werkgelegenheid zonder dat de minimumloner daarvan iets in zijn portemonnee behoeft te voelen.

Verkleining van de wig tussen loonkosten en netto loon als instrument voor het bereiken van een grotere werkgelegenheid is des te meer geboden nu de investeringen in de marktsector in 1988 niet verder toenemen en de overheid onvoldoende middelen fourneert voor haar eigen investeringen en voor uitbreiding van de werkgelegenheid in de 'kwartaire' dienstverlening. Vandaar het pleidooi de werkloosheid te bestrijden door een verlaging van de loonkosten. Lagere arbeidskosten stimuleren werkgevers om eerder personeel in dienst te nemen, juist bij vormen van dienstverlening die weinig scholing vergen. In deze sector kwamen de afgelopen jaren in de VS miljoenen nieuwe, zij het laagbetaalde banen tot stand. Een vermindering van de loonkosten behoeft *niet* te worden gegoten in de vorm van een verlaging van het netto minimumloon en de daaraan gekoppelde uitkeringen. Daar kan weinig meer af; wie hieraan twijfelt leze het recent verschenen rapport *Minima zonder marge* 7). Uit dit rapport blijkt dat de minima gemiddeld ongeveer 40% van hun netto inkomen kwijt zijn aan kale huur en energielasten. Twee volwassenen moeten dan alle overblijvende uitgaven bestrijden uit een netto inkomen van nog geen duizend gulden per maand. Het lijkt binnen de Nederlandse verhoudingen niet goed verdedigbaar om op dat financieel bestaansminimum verder te korten. Het netto minimumloon zou wellicht eerder wat omhoog moeten. Ook dat kan door lastenverlichting. Een krachtige aanval op de werkloosheid vergt dus in ieder geval een aanzienlijke lastenverlichting. Daarvan profiteert iedereen; de vormgeving zou echter dusdanig moeten zijn dat vooral de arbeidskosten van lager betaalde werknemers dalen.

Deze aanbeveling lijkt haaks te staan op de ontwikkeling in andere OESO-landen, waar de lastenverlichting juist vooral op de hogere inkomens wordt gericht (door verlaging van de toptarieven van de ib). De betrokken inkomensontvangers zouden (aan de marge) onder de zwaarste lasten zuchten met alle (beweerde) nadelige gevolgen vandien. Maar is deze voorstelling van zaken wel juist? Nadere beschouwing leert dat – althans in Nederland – het probleem van de hoge marginale druk van collectieve regelingen zich juist vooral bij huishoudens aan de voet van de inkomenspiramide doet gevoelen. Terwijl in ons land slechts 50.000 belastingplichtigen worden geconfronteerd met het toptarief van de inkomstenbelasting (70% dan wel 72%) en in totaal slechts 0,2 mln. van de 7,3

mln. contribuabelen te maken hebben met een marginaal percentage van 60 of hoger 8), ervaart een veel groter aantal inkomensontvangers op het grondvlak van de piramide een nog (aanzienlijk) hogere marginale druk, door de samenloop van inkomstenbelasting, premies voor de sociale verzekeringen en de vermindering van inkomensafhankelijke subsidies (bij een stijging van het inkomen) 9). In 1986 publiceerde het Centraal Planbureau cijfers waaruit bleek dat 70.000 werknemers met een bruto loon tussen minimum (f. 25.600) en modaal (f. 40.000) tevens gebruik maakten van de regeling Individuele huursubsidie. De totale micro-druk aan de marge liep daardoor voor deze groep inkomensontvangers al op tot omtrent 75% 10). Daarnaast hebben enkele honderdduizenden huishoudens te maken met één of meer inkomensafhankelijke overheidsregelingen die een tegemoetkoming geven in de studiekosten van hun kinderen. Kleinere groepen inkomensontvangers worden geconfronteerd met inkomensafhankelijke eigen bijdragen voor de gezinsverzorging, kinderopvang en rechtshulp 11).

Door de lastenverlichting met name op de onderkant van de inkomenspiramide te concentreren, wordt de groep die in absolute aantallen het meeste onder hoge marginale lasten gebukt gaat, tegemoet gekomen. Behalve de wenselijke prijsverlaging van relatief weinig geschoolde arbeid is er dus nog een argument om de tariefverlaging van ib en premies voor de sociale verzekeringen vooral op de lagere inkomensgroepen te richten. Overigens, ook aan het toptarief van de ib moet iets worden gedaan, met het oog op onze internationale concurrentiepositie.

Een heel ander motief voor lastenverlichting zou ten slotte kunnen zijn dat blijkens representatieve enquêtes onder de bevolking de belastingdruk door een meerderheid van de contribuabelen als te bezwaarlijk wordt ervaren. Tabel 2 laat dit zien.

Nu moet dadelijk worden opgemerkt dat ondervraagden zich bij dit type onderzoek weinig consistent plegen op te stellen. Een geringer deel van de respondenten verklaart zich namelijk *tevens* voorstander van een verlaging van de overheidsuitgaven (zie opnieuw tabel 2), hetgeen de logische consequentie van een verminderde belastingdruk zou zijn. Alleen in 1980 is het aantal voorstanders van verlaging van overheidsuitgaven en belastingen even groot (51%). Ook indien ondervraagden zich *in abstracto* uitspreken ten gunste van lagere overheidsuitgaven, wil dit nog niet zeggen dat concrete bezuinigingsmaatregelen veel steun krijgen. Uit recent onderzoek van het Sociaal en Cultureel Planbureau blijkt bovendien dat opinies over belastingen en overheidsuitgaven waarschijnlijk weinig te maken hebben met weloverwogen ideeën van de ondervraagden over het gewenste voorzieningen- of uitgavenniveau 12). De aangedragen keuzeproblemen staan daarvoor te ver af van de belevingswereld van de gemiddelde respondent.

### Wegen naar lastenverlichting

Gegeven de wenselijkheid van lastenverlichting, staan daartoe in beginsel drie wegen open:

- hogere economische groei;

5) Zie ook: W.F. Mulder, Nederland, aantrekkelijke vestigingsplaats of belastingparadijs, *Weekblad voor Fiscaal Recht*, 16 juli 1987, 116e jg., nr. 5782, blz 848.

6) *Miljoenennota 1988*, blz. 9.

7) *Minima zonder marge*, Gemeentelijke Sociale Dienst Rotterdam, september 1987.

8) Mondelinge mededeling Ministerie van Financiën.

9) *Nota Inkomensbeleid 1986*, blz. 28-37.

10) CPB, *Centraal Economisch Plan 1986*, Staatsuitgeverij, Den Haag, 1986, blz. 127-132.

11) Een overzicht is te vinden in het rapport *De marginale druk van inkomensprijsen* van de Interdepartementale commissie inkomensprijsen, Ministerie van Financiën, 's-Gravenhage, 1986. Een ander voorbeeld is de marginale druk van 100 procent waarmee ontvangers van een bijstandsuitkering worden geconfronteerd als zij zich aanbieden op de arbeidsmarkt: hun uitkering wordt – behoudens een tijdelijke en beperkte vrijstelling – gulden voor gulden gekort naarmate arbeidsinkomsten worden genoten.

Tabel 2. *Opvattingen over belastingen en overheidsuitgaven, 1967-1986, procentuele verdeling*

	1967	1975	1980	1985	1986
Belastingen					
- omhoog	3	3	2	1	2
- omlaag	75	67	51	63	54
Overheidsuitgaven					
- omhoog	10	8	7	9	11
- omlaag	22	34	51	56	47

Bron: Sociaal en Cultureel Planbureau, *Sociaal en Cultureel Rapport 1986*, blz. 358 en 364

- opvoeren van het begrotingstekort;
- vermindering van de collectieve uitgaven.

Uiteraard kunnen deze instrumenten ook in combinatie worden ingezet. Hierna wordt aannemelijk gemaakt dat alleen de derde beleids optie werkelijk de financiële ruimte vrijmaakt die een noodzakelijke voorwaarde voor lastenverlichting vormt.

### Hogere economische groei

Op middellange termijn is de macro-economische ontwikkeling in belangrijke mate bepalend voor het tempo waarin lastenverlichting kan plaatsvinden. Het ziet er naar uit dat de ramingen van het Centraal Planbureau, die aan het regeerakkoord van het tweede kabinet-Lubbers ten grondslag liggen, aan de optimistische kant zijn geweest. Zelfs indien de CPB-ramingen voor de periode 1987-1990 worden bewaarheid, dan nog kan worden vastgesteld dat het regeerakkoord geen budgettaire ruimte voor lastenverlaging vrijmaakt. Al met al lijkt de kans gering dat op middellange termijn door economische groei voldoende middelen voor een substantiële lastenverlichting beschikbaar zullen komen (13). De aangekondigde belastingverlaging met ingang van 1988 schijnt het tegendeel aan te tonen. Uitgaande van het tarief van de loon- en inkomstenbelasting zoals dat in 1987 feitelijk geldt, gaat het tarief van de eerste schijf van 16% naar 14% en worden de overige tariefpercentages, met uitzondering van de 32% en de 72%, met 1%-punt verlaagd. Bovendien wordt de 32%-schijf met f. 300 ingekort. Op het aldus bepaalde tarief wordt de inflatiecorrectie toegepast. Voor de eerste keer sinds deze regeling in 1971 werd ingevoerd, zal dit leiden tot extra opbrengsten voor de schatkist: er is namelijk in feite sprake van een deflatiecorrectie.

Hierbij dient het volgende te worden bedacht. Zonder deze (micro-)belastingverlaging zou de collectieve (macro-)druk - in strijd met het regeerakkoord - nog verder zijn opgelopen ten opzichte van het in dat akkoord vastgelegde referentieniveau (= de feitelijke macro-druk in 1986). Minister Ruding heeft de Nederlandse belastingbetalers dus in wezen slechts een sigaar uit eigen doos gepresenteerd; dat is geen lastenreductie zoals hier wordt bedoeld.

### Opvoeren van het begrotingstekort

Opvoeren van het begrotingstekort is een tweede manier om echte lastenverlichting mogelijk te maken. Over deze optie kan ik kort zijn. Afgezien van de nadelige gevolgen voor het overheidsbudget in de toekomst, door de steeds hoger oplopende bedragen die zijn gemoeid met rentebetalingen en aflossingen op de staatsschuld (14), is er in dit land - afgaande op de verkiezingsprogramma's van de grote partijen - een vrijwel Kamerbrede consensus dat het financieringstekort in 1990 moet zijn teruggebracht tot 5% à 6% van het nationaal inkomen. Wil dat doel worden bereikt, dan ontstaat langs deze weg geen ruimte voor lastenverlichting.

Dat de oppositie de voor 1990 beoogde omvang van het tekort volgens een wat ander tijdpad wil realiseren dan het kabinet, schept uiteraard geen structurele ruimte voor

lastenverlichting (en evenmin ruimte voor het blijvend hogere niveau van de collectieve uitgaven, dat resulteert indien de thans door de oppositie afgewezen bezuinigingen geen doorgang zouden vinden).

### Extra ombuigen op de collectieve uitgaven

Dan blijft één beleids optie beschikbaar: ruimte voor lastenverlichting wordt gevonden door extra om te buigen op de collectieve uitgaven. Ik kom hierop later terug. Eerst wordt aandacht geschonken aan manieren om specifiek het ib-tarief omlaag te brengen, zonder dat daarvoor omvangrijke extra ombuigingen op de collectieve uitgaven nodig zouden zijn. In deze gevallen is er geen sprake van - lastenverlichting, maar slechts van lastenverschuiving.

### Drie manieren om het ib-tarief te verlagen

Verlaging van het ib-tarief is in praktisch alle OESO-landen aan de orde. In eigen land bracht de zogenoemde commissie-Oort in mei 1986 een rapport uit met voorstellen voor vereenvoudiging van de loonbelasting en de inkomstenbelasting (15). Samensmelting van inkomstenbelasting en premies voor de volksverzekeringen - met behoud van de herkenbaarheid van beide heffingen - vormt een hoofdonderdeel van de Oort-voorstellen. Conform de haar door de minister van Financiën verleende taakopdracht heeft de commissie voorstellen ontwikkeld binnen de randvoorwaarde van budgettaire neutraliteit. Aangezien de commissie de thans bestaande aftrekposten en belastinguitgaven grotendeels ongemoeid heeft gelaten, kon zij geen ruimte vinden voor een duidelijke verlaging van de tarieven over de gehele lijn. Behalve economische groei en beperking van de collectieve uitgaven, zijn er drie manieren om te komen tot een specifieke verlaging van de ib-tarieven:

- invoeren van nieuwe belastingen;
- wijziging van de structuur van het belastingstelsel door een groter deel van de benodigde middelen te vergaren via andere heffingen dan de inkomstenbelasting. De verlaging van de ib-tarieven gaat in dit geval gepaard met een verhoging van de tarieven van (een) andere heffing(en). Zo komen belastingbetalers van de regen in de drup;
- verbreding van de heffingsgrondslag van de inkomstenbelasting. Ondanks een lager tarief kan nu een zelfde opbrengst worden verkregen.

### Invoeren van nieuwe belastingen

Boorsma heeft vorig jaar aandacht besteed aan de invoering van nieuwe belastingen, onder andere omdat langs deze weg de gewenste vereenvoudiging en drukverlichting van loon- en inkomstenbelasting worden vergemakkelijkt (16). Boorsma noemt in dit verband als mogelijkheid het aantal provinciale en gemeentelijke belastingen uit te breiden, bij gelijktijdige korting op het Gemeente- en Provinciefonds. Ik vraag mij echter af of een uitbreiding van het belastinggebied van de lokale overheden wel de aangewezen weg is. In een klein land zoals Nederland worden de regionale verschillen in belastingdruk moeilijk aanvaard. In dit verband wordt herinnerd aan de onvrede die de uiteenlopende druk van de onroerend-goedbelasting (de belangrijkste gemeentelijke belasting)

12) H. de Groot en E.J. Pommer, Burgers over bezuinigingen en eigen bijdragen, *ESB*, 24 juni 1987, blz. 596.

13) In andere zin: F.W. Rutten, Belastingverlaging en welvaartsverhoging, *Weekblad voor Fiscaal Recht*, 13 november 1986, 115e jg., nr. 5750, blz. 1446.

14) De *Miljoenennota 1988* geeft op blz. 37-39 een aantal scenario's voor de ontwikkeling van de rentelast en aflossingsverplichtingen tot het jaar 2000.

15) Commissie tot vereenvoudiging van de loonbelasting en de inkomstenbelasting, *Zicht op eenvoud*, Distributiecentrum Overheidspublicaties, Den Haag, 1986.

16) P.B. Boorsma, Belastinghervorming in Nederland, *ESB*, 22 januari 1987, blz. 80.

nu reeds oproept. Daar komt bij dat de perceptiekosten van lokale belastingen in verhouding hoog zijn, tenzij deze laatste worden geheven in de vorm van opcenten op een bestaande rijksbelasting. In dat geval is er echter geen wezenlijk verschil met een rijksbelasting met hogere tarieven, waarvan een deel via kanalen zoals het Gemeentefonds of in de vorm van doeluitkeringen aan lokale overheden ten goede komt.

### Structuurwijziging van het belastingstelsel

De afgelopen 25 jaar is het relatieve aandeel van de voornaamste collectieve heffingen in de totale ontvangsten van de collectieve sector fors gewijzigd. Dat proces vond tamelijk geruisloos plaats. Tabel 3 laat zien dat het aandeel van de kostprijsverhogende belastingen en de premies voor de sociale verzekeringen sterk is toegenomen, ten koste van het aandeel van de belastingen op inkomen en winst.

In de periode 1960-1985 steeg de macro-economische druk van belastingen en sociale premies van 34% tot 50% van het netto nationaal inkomen. Het aandeel van de kostprijsverhogende belastingen en de sociale premies liep in deze jaren op van 58% tot 71%. Gegeven het degressieve drukverloop van deze collectieve heffingen, kan afgaande op tabel 3 met enige slagen om de arm worden geconcludeerd dat het heffingenstelsel als geheel tussen 1960 en 1985 vermoedelijk (aanzienlijk) minder progressief is geworden.

Een bewuste verdere inperking van het aandeel van de heffingen op inkomen en winst kan alleen plaatsvinden door uitbreiding van het relatieve aandeel van de kostprijsverhogende belastingen. In dit verband wordt herinnerd aan suggesties om een deel van de uitkeringen krachtens de sociale verzekeringen te financieren door een verhoging van de omzetbelasting (btw). Langs deze weg zou de heffingendruk op de produktiefactor arbeid worden verlicht; van de resulterende lagere loonkosten wordt een gunstige invloed op de werkgelegenheidsontwikkeling verwacht. Uit een vorig jaar door de Sociaal-Economische Raad gepubliceerd rapport over beleidsalternatieven op middellange termijn blijkt echter dat de gunstige gevolgen van zo'n lastenverschuiving kwestieus zouden zijn (17). Even afgezien van de bijdrage die zulke maatregelen kunnen leveren aan een verbetering van de algemene werkgelegenheidssituatie, acht ik een nog grotere budgettaire rol voor heffingen met een degressieve drukverdeling uit inkomenspolitieke overwegingen tamelijk bezwaarlijk. Bovendien liggen de btw-tarieven in Nederland in de buurt van het EG-gemiddelde. Ik ben niet overtuigd van de wenselijkheid dat ons land ook waar het de omzetbelasting betreft een Europees buitenbeentje moet worden.

### Verbreiding van de heffingsgrondslag

Dit brengt mij op een derde mogelijkheid, hervorming van de Nederlandse inkomsten- en vennootschapsbelasting naar Amerikaans voorbeeld door een verbreiding van de heffingsgrondslag onder gelijktijdige verlaging van de tariefpercentages. Afgaande op ontwikkelingen elders, verdienen met name de volgende elementen in dit verband de aandacht:

- een beperking van aftrekposten (inclusief afschaffing van fiscale investeringsfaciliteiten), dan wel verrekening van aftrekposten tegen het laagste schijfpercentage;
- bij de fiscale winstbepaling worden kosten met een 'gemengd' karakter, dat zijn over het algemeen kosten van vervoer en onthaal (uitgaven in de horeca, congresbezoek enzovoort) slechts voor een deel (zeg 75%) in aanmerking genomen.

### Verbreiding heffingsgrondslag

#### Afschaffing van alle aftrekposten en de WIR

Recent deden Schendstok en ik een poging om de mogelijkheden voor lastenverlichting door belastinghervor-

Tabel 3. Aandeel van belastingen en sociale premies, 1960-1985, in procenten

	1960	1970	1980	1985
Belastingen op inkomen en vermogen (directe belastingen)	42	35	35	29
Kostprijsverhogende belastingen (indirecte belastingen)	32	28	26	26
Premies voor de sociale verzekeringen	26	37	39	45
Totaal	100	100	100	100
Opbrengst van belastingen en premies in mrd. gld.	13	46	156	188
Druk in procenten van het netto nationaal inkomen	34	41	51	50

Bron: Centraal Bureau voor de Statistiek, *Nationale Rekeningen 1965*, blz. 81-83 en blz. 93-94; *Nationale Rekeningen 1985*, blz. 164-167 en blz. 181.

ming te kwantificeren (18). De vereenvoudigingsvoorstellen van de commissie-Oort vormden daarbij ons uitgangspunt. Deze voorstellen scheppen geen ruimte voor lastenverlichting, gezien de eis dat zij budgettair neutraal zouden zijn. De commissie-Oort presenteert in een bijlage van haar rapport een zogenoemde 'grimmige variant', waarbij - in aansluiting op de (unanieme) Oort-voorstellen voor vereenvoudiging - een groot aantal door de commissie ongemoeid gelaten aftrekposten en faciliteiten zou vervallen (19). Ook de WIR vervalt in het kader van de grimmige variant (de meeropbrengst van de vpb blijft gereserveerd voor lastenverlichting ten gunste van vpb-plichtige lichamen). Met respectering van de randvoorwaarde van budgettaire neutraliteit maakt de extra belastingopbrengst door de grimmige variant het mogelijk om alle schijfpercentages van het Oort-tarief (40, 55, 65 en 70) met 2,5 punt te verlagen. Deze grimmige variant wordt door de commissie-Oort niet gepropageerd, maar is als denkoefening in haar rapport opgenomen.

Schendstok en ik simuleerden de gevolgen van een 'extra-grimmige variant' van belastinghervorming, die in twee opzichten (nog) verder gaat dan de grimmige variant. Ten eerste wordt de belangrijkste nog overgebleven aftrekpost (rente) sterk beperkt. Deze post is in de grimmige variant ongemoeid gelaten. Ten tweede is - anders dan bij de grimmige variant - de meeropbrengst van de vpb door het vervallen van de WIR nu ingezet voor een verlaging van het tarief van de loon- en inkomstenbelasting. Door de extra-grimmige variant zou een verlaging van alle schijfpercentages van het Oort-tarief met 6 punten mogelijk zijn. Het marginale tarief van de eerste schijf - waar bijna negen van de tien belastingplichtigen mee te maken krijgen - komt dan uit op 34%.

#### Aftrekposten vergelden tegen laagste tariefpercentage

Het is denkbaar om de belastingvermindering waartoe bepaalde aftrekposten leiden, te beperken tot het laagste tariefpercentage, dat wil bij het door de commissie-Oort voorgestelde tarief zeggen: verrekening tegen 40%. Deze maatregel raakt uitsluitend de 10% tot 15% van alle contribubelen die met een deel van hun inkomen boven de 40%-schijf uitkomen. De beschouwde ingreep roept vragen van fiscaal-theoretische aard op en zal de eenvoud van de belastingwetgeving niet bevorderen. Dergelijke

17) Sociaal-Economische Raad, *Advies sociaal-economisch beleid op middellange termijn 1986-1990*, Den Haag, 1986, blz. 53-73.

18) C.A. de Kam en B.J. Schendstok, Drie varianten van belastinghervorming; kan Ronald Reagan Nederland een lesje leren?, *ESB*, 22 oktober 1987, blz. 1024.

19) *Zicht op eenvoud*, blz. 175-183.

20) Het gaat om de hypotheekrente, persoonlijke verplichtingen, buitengewone lasten, aftrekbare giften, rente- en dividendvrijstelling, dotatie aan de oudedagsreserve en zelfstandigenaftrek. In totaal is daarmee f. 20,5 mrd. gemoeid, waarvan circa f. 7 mrd. bij belastingplichtigen in een hogere dan de 40%-schijf.



aspecten blijven hier verder onbesproken. Indien de verrekening tegen 40% betrekking zou hebben op de belangrijkste negatieve inkomensbestanddelen 20), bedraagt de budgettaire bate ruim f. 1,5 mrd. Hiervan heeft ruwweg de helft betrekking op de hypotheekrente van eigenaarsbewoners. Deze meeropbrengst maakt het mogelijk de tariefpercentages van de drie hoogste schijven met circa vijf %-punten te verlagen, tot 50%, 60% en 65% 21).

#### Beperking van de aftrekbaarheid van gemengde kosten

Een verdergaande verlaging van het Oort-tarief kan worden bereikt door beperking van de aftrekbaarheid van gemengde kosten in de winstsfeer. De budgettaire meeropbrengst door deze ingreep valt lastig te kwantificeren. Ten eerste hangt veel af van de precieze afbakening van de uitgaven waarvan nog slechts een deel in aftrek zou worden toegelaten. Ten tweede ontbreekt momenteel een exact cijfermatig beeld van de omvang van de bedoelde kosten. Afgaande op gegevens uit het enige mij bekende, representatieve onderzoek bedroegen de reis- en representatiekosten van het Nederlandse bedrijfsleven in 1983 f. 8,6 mrd. 22). Bijna tweederde van dat bedrag was gemoeid met vliegtickets (f. 1,2 mrd.) en overige vervoerskosten (f. 4,1 mrd.). Hotelkosten en uitgaven voor lunches en diners slokten elk ongeveer een miljard gulden op. Met overige representatie-uitgaven was een half miljard gemoeid. Deze bedragen lijken mij overigens aan de lage kant. Uitgaande van een bedrag van ruim f. 2 mrd. aan gemengde kosten, die nog slechts voor 75% in aftrek zouden komen, bedraagt de budgettaire meeropbrengst van deze maatregel f. 250 mln. à f. 300 mln. Dat is slechts voldoende om de schijfpercentages van het Oort-tarief met 1/8 punt te verlagen.

#### Conclusie

De voorafgaande cijferexercitie laat de volgende tentatieve conclusies toe. Het is mogelijk om de heffingsgrondslag van de inkomstenbelasting te verbreden door een combinatie van twee ingrijpende maatregelen:

- beperking van aftrekposten en afschaffing van de WIR (volgens de extra-grimmige variant);
- beperking van de aftrekbaarheid van bepaalde categorieën gemengde kosten tot bij voorbeeld 75% van de ondernemingsuitgaven daarvoor.

Beide maatregelen samen scheppen financiële ruimte om de schijfpercentages van het Oort-tarief met ten hoogste 7 punten te verlagen. Bijna negen van de tien belastingplichtigen hebben dan te maken met een marginaal tarief van 33% (van de inkomensheffing). Daarbij zij aangetekend dat werknemers (met uitzondering van het overheidspersoneel) daarenboven – juist zoals nu – worden geconfronteerd met de marginale druk van premies voor de werknemersverzekeringen nWW, ZW en WAO (16% tot 17%) en – indien hun bruto jaarloon beneden de loongrens ligt – met premieheffing voor de ziekenfondsverzekering (circa 5%). Voor de modale werknemer ligt de marginale druk van alle collectieve heffingen samen dan nog steeds boven de 50%, waarbij nog is afgezien van het bestaan van de eerder genoemde inkomensafhankelijke regelingen die de druk aan de marge nog hoger kunnen opstuwten.

Een mogelijke verlaging van het tarief van de door de commissie-Oort voorgestelde inkomensheffing met 7 punten heeft desondanks belangrijke voordelen. Deze moeten worden afgewogen tegen bepaalde nadelen die onmiskenbaar kleven aan maatregelen die strekken tot verbreding van de grondslag van die zelfde inkomensheffing. Vooralsnog lijken belastingplichtigen, politici en de sociale partners niet erg warm te lopen voor een belastinghervorming langs de hier uitgezette lijnen. De nadelen worden kennelijk groter geoordeeld dan de voordelen.

Een minder ver gaande optie is de voornaamste aftrekposten te vergelden tegen het laagste schijfpercentage (40). De meeropbrengst maakt het mogelijk de tariefpercentages van de drie hoogste schijven met circa 5 punten te verlagen.

#### Bezuinigen

Om een substantiële lastenverlichting te kunnen financieren, dient diep te worden gesneden in de collectieve uitgaven, veel dieper dan het kabinet-Lubbers voor ogen staat. Daarbij kan onder meer aan de volgende mogelijkheden worden gedacht 23). Afschaffing van de Wet Investeringsrekening levert ruim f. 4 mrd. op. Een andere majeure ingreep behelst de invoering van een ministelsel van sociale zekerheid 24). Bij een ministelsel zijn de boven-minimale sociale uitkeringen niet langer collectief verzekerd. Iedereen krijgt bij werkloosheid, ziekte of arbeidsongeschiktheid een minimumuitkering. Daarboven kunnen werknemers zich desgewenst particulier bijverzekeren. De overgang op een ministelsel levert ruim f. 5 mrd. op; indien ook de ambtenaren onder het bereik daarvan worden gebracht kan de opbrengst nog aanzienlijk hoger zijn. Op middellange termijn kan zowel op de landbouwsubsidies als op de financiële overheidssteun aan de volkshuisvesting een bedrag in de orde van grootte van f. 1,5 mrd. worden bezuinigd. Hetzelfde geldt voor de subsidies die Economische Zaken aan het bedrijfsleven verstrekt (onder andere in het kader van het regionaal-economisch beleid, voor steun aan de zeescheepvaart en Nederlandse inspanningen op het gebied van het ruimteonderzoek). Verder zou een deel van de stijging van de salarislasten die thans in de meerjarenramingen van de onderwijssuitgaven is verwerkt (f. 1,6 mrd. extra voor de perio-

21) Het budgettaire verlies per punt is bij de Oort-voorstellen f. 250 mln. Bij verrekening van de in voetnoot 20 genoemde aftrekposten tegen 40% nemen de kosten per punt toe doordat een groter deel van het inkomen tegen het progressieve tarief wordt belast. Het budgettaire verlies per punt stijgt daardoor tot f. 325 mln.

22) *8½ miljard; reis- en representatiekosten van het Nederlandse bedrijfsleven*; een onderzoek naar omvang en beheersbaarheid door NSS Industrieel voor American Express Travel Management Services, Amsterdam, 1985.

23) Zie ook de beschouwingen in de *Miljoenennota 1988*, blz.34-35.

24) Flip de Kam en Frans Nypels, *Afscheid van het paradijs*, Contact, Amsterdam, 1984, blz.115-130; Prof.Mr. B.M. Teldersstichting, *Grenzen aan de sociale zekerheid*, Den Haag. F.G. van Herwaarden, *Een ministelsel van sociale zekerheid?*, SCP, Rijswijk, 1986.

de 1988-1992) kunnen worden gecompenseerd door aanpassing van rechtspositionele regelingen. Een andere optie is de 'kosten van de verzuiling' aan te pakken (25). Samen met een groot aantal maatregelen van geringere omvang kan op middellange termijn een bedrag van ten minste f. 15 mrd. voor lastenverlichting worden vrijgemaakt. Het kabinet, noch de oppositie blijken tot nu toe in staat of bereid te zijn de benodigde zeer omvangrijke bezuinigingen te realiseren. Daarmee blijft lastenverlichting als instrument ter bestrijding van de werkloosheid een onhaalbaar ideaal.

Het meest gehoorde argument tegen bezuinigingen op de collectieve uitgaven is dat dergelijke maatregelen leiden tot verwaarlozing van de infrastructuur en verlies van werkgelegenheid in de kwartaire dienstverlening. Dat hoeft echter niet het geval te zijn. Veel hangt af van de programma's waarop wordt bezuinigd. Twee van elke drie gulden die in de collectieve sector worden uitgegeven worden overgeheveld van de ene burger naar de andere, van het ene bedrijf naar het andere, bij voorbeeld in de vorm van subsidies. Als het mes wordt gezet in zulke *overdrachten* (rente op de staatsschuld daaronder begrepen), behoeft dat in principe niet tot banenverlies te leiden, behalve uiteraard onder de vele duizenden ambtenaren die zich thans bezig houden met het rondpompen van miljardensubsidies in de economie.

Deze gedachtengang is terug te vinden in het meest recente OESO-rapport over de Nederlandse economie (26). Lastenverlichting door te snoeien in door de collectieve sector georganiseerde inkomensoverdrachten behoeft niet ten koste te gaan van de investeringen in de nationale infrastructuur en het volume of de kwaliteit van de kwartaire dienstverlening. Het hangt helemaal af van de concrete uitwerking die aan de ombuigingen op de collectieve uitgaven wordt gegeven. Burgers en bedrijven hebben in de regel een groot belang bij bestaande overdrachtenprogramma's. Ik realiseer mij zeer wel dat het daarom niet eenvoudig zal zijn om een politieke meerderheid te verkrijgen voor de hier geschetste aanpak.

Om een aanzienlijke verlichting van de collectieve-lastendruk te bereiken, is het niet voldoende dat afspraken over bezuinigingen worden gemaakt. Het is tevens van groot belang dat de uitvoering van de rijksbegroting wordt gekenmerkt door een goede uitgavenbeheersing (begrotingsdiscipline, stringent begrotingsbeleid). Daarvan is op het ogenblik geen sprake. Tegenover niet-voorzien uitgavenstijgingen bij de uitvoering van de rijksbegroting 1987 ter grootte van f. 6 mrd. staan bij voorbeeld *reële* ombuigingen ten bedrage van slechts f. 1,5 mrd. (27). De hardnekkigheid en de omvang van de overschrijdingen zoals die zich nu voordoen, vormen een wezenlijke bedreiging voor het begrotingsbeleid en voor het uitzicht op substantiële lastenverlichting op middellange termijn.

Het probleem van de zwakke begrotingsdiscipline wordt niet opgelost door een aangescherpte accountantscontrole en verbetering van de financiële informatievoorziening. Bewindslieden zouden zelf de lasten van een tekortschietende begrotingsuitvoering moeten dragen, door afdoende sancties. Nu lijkt vaak het tegendeel het geval te zijn. Een minister die zich onttrekt aan de begrotingsdiscipline wordt vaak beloofd doordat hij minder hoeft te bezuinigen en inmiddels meer geld voor 'leuke dingen' kan uitgeven. Overschrijders zouden hun eigen problemen dienen op te lossen.

## Workfare

Zelfs bij een aanzienlijke daling van de arbeidskosten (door lastenverlichting) zal het werkloosheidsprobleem vermoedelijk niet voor het midden van de jaren negentig zijn opgelost. Wil er geen gehele generatie werklozen buiten spel komen te staan, dan is het de dure plicht van de overheid een vangnet onder de arbeidsmarkt te spannen. Dat zou kunnen door de werkingssfeer van het Jeugd-werkgarantieplan, dat volgens de bestaande opzet alleen zal

gelden voor jongeren onder de 21 jaar, uit te breiden tot alle langdurig werklozen. 'Workfare' dus, werken voor je uitkering (28). Gebruik de capaciteiten van de werklozen om maatschappelijk noodzakelijk werk te doen. Zo worden vijf vliegen in één klap geslagen: werklozen doen arbeidservaring op; ze kunnen aan de slag, wat ze in de regel verschrikkelijk graag willen; ze hebben minder mogelijkheden om deel te nemen aan het grijze en zwarte circuit; de geloofwaardigheid van de verzorgingsstaat kan toenemen doordat tegenover rechten meer plichten staan; en de nationale welvaart neemt toe doordat in tal van thans onvervulde behoeften wordt voorzien.

Dat laatste komt ook in de Nationale Rekeningen tot uitdrukking. De loonbetalingen aan deelnemers aan workfare-programma's vormen geen 'overdracht aan gezinnen', maar een arbeidsbeloning die (per definitie) praktisch gelijk is aan de gegenereerde extra toegevoegde waarde. Het nationaal inkomen zou met ruwweg f. 15 mrd. toenemen indien een half miljoen voormalige werklozen bij workfare-programma's zouden worden ingeschakeld (tegen geschatte bruto loonkosten van f. 30.000 per deelnemer). Dat komt overeen met bijna 1% extra economische groei gedurende een periode van vier jaar (in verband met de veronderstelde geleidelijke invoering van de workfare-programma's).

Door de combinatie van lagere loonkosten en workfare is het mogelijk dat prof. Rutten gelijk krijgt: dank zij beide instrumenten kan de werkloosheid vóór het midden van de jaren negentig is opgelost (29). Om dat doel – waarover iedereen het in Nederland hartgrondig eens is – te kunnen halen, zijn naar mijn opvatting onorthodoxe methoden onmisbaar. Te vrezen valt echter dat geen van de grote politieke partijen daar in oktober 1987 bij de Algemene politieke en financiële beschouwingen voor zal pleiten. Aan wie ligt het dan dat de belangrijkste doelstelling van het kabinetsbeleid niet zal worden gehaald?

C.A. de Kam

25) J.B.J. Koelman, J.G.M. Lammers, Financiële effecten van verzuiling in het basisonderwijs, *ESB*, 23 september 1987, blz. 880.

26) OESO, *Economic Surveys: Netherlands*, Parijs, juli 1987, blz. 52. Zie ook het interview met drie OECD-medewerkers in *NRC Handelsblad*, 16 september 1987, Supplement Mens en Bedrijf, blz. 4.

27) R. Gerritse, Van wetten en van praktische bezwaren, *ESB*, 30 september 1987, blz. 908.

28) Zie bij voorbeeld: Congressional Budget Office *Work-related programs for welfare recipients*, Government Printing Office, Washington DC, 1987; J. Gueron, *Work initiatives for welfare recipients: lessons from a multi-state experiment*, Manpower Demonstration Research Corporation, New York, 1986.

29) Speech bij de opening van het academisch jaar aan de universiteit Limburg, 7 september 1987 (persbericht Ministerie van Economische Zaken nr. 353, blz.9).