

Vergaderjaar 1996–1997

25 000 XV

Vaststelling van de begroting van de uitgaven en de ontvangsten van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (XV) voor het jaar 1997

Nr. 63

BRIEF VAN DE MINISTER VAN SOCIALE ZAKEN EN WERKGELEGENHEID

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

's-Gravenhage, 3 juli 1997

Bij de Kamerbehandeling van de begroting van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid hebben enkele afgevaardigden, waaronder met name mevrouw Kalsbeek-Jasperse, gewezen op het plan van de heer Van Elswijk voor **een andere financiering van de sociale zekerheid**.

Ik heb tijdens dit overleg toegezegd om dit plan uitvoerig te bestuderen en daarbij enkele deskundigen te raadplegen. Tevens heb ik toegezegd met de heer Van Elswijk een gesprek te voeren.

Verder heeft de Kamer in een motie van mevr. Kalsbeek-Jasperse c.s. (25 000 XV, nr. 23) het verzoek aan het kabinet neergelegd om een drietal initiatieven te nemen, namelijk:

1. het bieden van de mogelijkheid van een experiment met het systeem van Van Elswijk door de Staten van Friesland door het wegnemen van wettelijk of overige belemmeringen die de sociale fondsen in de weg zouden staan het noodzakelijke garantiefonds te vullen;
2. het onderzoeken van de mogelijkheden om «Van Elswijk» toe te passen in de schoenfabricage;
3. het verstrekken van een opdracht aan het CREED (UvA) om met name de effecten van «Van Elswijk» in internationaal perspectief te toetsen.

Ter uitwerking van mijn toezeggingen aan en de verzoeken van de Kamer is een notitie bijgevoegd, die allereerst ingaat op het plan van de heer Van Elswijk in het algemeen. Daarin is het commentaar van twee door mij geconsulteerde deskundigen expliciet verwerkt. Eveneens wordt op een aantal plaatsen aan mijn gesprek met de heer Van Elswijk

gerefereerd. Zowel het gespreksverslag als de bijdragen van de deskundigen zijn opgenomen als bijlage¹.

Verder komt de mogelijkheid van veldexperimenten aan de orde en de rol van de uitkeringsinstanties daarbij. Ook wordt ingegaan op de mogelijkheden voor experimenteel onderzoek. Het projectvoorstel van CREED is eveneens in de bijlage opgenomen¹. Tot slot wordt ingegaan op de verzoeken die de Kamer in de motie heeft neergelegd.

De Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,
A. P. W. Melkert

¹ Ter inzage gelegd bij de afdeling Parlementaire Documentatie.

Notitie plan Van Elswijk

Inhoudsopgave

1.	Het plan Van Elswijk	4
2.	Het plan Van Elswijk en de arbeidsmarkt	4
2.1	Commentaar deskundigen	4
2.2	Aanvullend commentaar	5
3.	Veldexperimenten met het plan Van Elswijk	8
4.	Medewerking van uitkeringsinstanties	9
5.	Experimenteel onderzoek	10
6.	Conclusie	11

1. Het plan Van Elswijk

Een belangrijke doelstelling van dit kabinet is het creëren van meer werkgelegenheid. De jaarlijkse stijging van de werkgelegenheid met meer dan 100 000 banen vertaalt zich echter niet in een even grote daling van de werkloosheid. Daarom blijft een voortgaande inspanning gericht op het creëren van werkgelegenheid ook de komende jaren nodig. Het is daarbij belangrijk om ook te kijken naar de relatie tussen de belasting- en premieheffing (de fiscale structuur) enerzijds en de werkgelegenheid anderzijds. In het huidige systeem is de lastendruk voor een belangrijk deel gelegd bij de factor arbeid. De wig tussen de loonkosten voor de werkgever en het nettoloon voor de werknemer die hiervan het gevolg is, kan schadelijk zijn voor de werkgelegenheid. Veranderingen in de fiscale structuur, die een minder éézijdige belasting op arbeid bewerkstelligen, zouden een bijdrage kunnen leveren aan de groei van de werkgelegenheid. Plannen voor een alternatieve, meer werkgelegenheidsvriendelijke fiscale structuur verdienen derhalve serieuze bestudering.

De heer Van Elswijk heeft zo'n alternatief voorgesteld¹. Met zijn plan beoogt Van Elswijk de werkgelegenheid te bevorderen door het verschuiven van de premieheffing voor de sociale verzekeringen over de loonsom naar een per bedrijfstak verschillende heffing over de netto toegevoegde waarde, in combinatie met een substantiële arbeidssubsidie. Dit betekent de facto een verlaging van de lastendruk op arbeid en een verhoging van de lastendruk op kapitaalinkomen. Het wordt voor werkgevers goedkoper om werknemers in dienst te nemen en hierdoor zou de werkgelegenheid kunnen toenemen.

Uit een berekening van het CPB blijkt dat dit inderdaad zou kunnen gebeuren². Tegelijkertijd wijst het CPB op een aantal aspecten die minder gunstig kunnen zijn voor de werkgelegenheid. Deze kunnen echter niet goed modelmatig in beeld gebracht worden. Alles afwegend concludeert het CPB in de MEV 1997 dat, gelet op de vele complicaties, de risico's van het plan te groot zijn om tot invoering over te gaan.

2. Het plan Van Elswijk en de arbeidsmarkt

Om meer te weten te komen over met name de aspecten die niet modelmatig in beeld gebracht kunnen worden, is een tweetal deskundigen geraadpleegd, die gespecialiseerd zijn op het gebied van lastenverschuivingen en arbeidsmarkt, te weten: prof. dr. A. L. Bovenberg (OCFEB/CPB) en prof. dr. F. A. G. den Butter (VU). Paragraaf 2.2 opent met het commentaar van de heren Bovenberg en Den Butter. Vervolgens worden enkele aanvullende punten naar voren gebracht in paragraaf 2.2.

2.1 Commentaar deskundigen

Aan de genoemde deskundigen zijn de volgende vragen gesteld:

1. Hoe kijkt u aan tegen de uitvoeringsproblematiek?
2. Welke effecten verwacht u van het zwaarder belasten van kapitaal en daarmee samenhangend ten aanzien van mogelijke kapitaalvlucht?
3. Welke effecten verwacht u dat deze aspecten hebben op de concurrentiepositie, de aantrekkelijkheid van Nederland als vestigingsland en voor de werkgelegenheid?
4. Acht u invoering van het plan, gegeven uw antwoord op bovenstaande vragen en de omvang van de verschuivingen, realistisch voor een kleine open economie als die van Nederland?

In een bijlage zijn de volledige commentaren te vinden. Hieronder worden enkele belangrijke conclusies samengevat.

¹ Zie P. van Elswijk, De markteconomie sociaal ingevuld, Van Gorcum, 1996.

² CPB, Alternatieve financiering van de sociale zekerheid: Plan van Van Elswijk, Werkdocument no. 79, Den Haag, 1994. Omdat de omvang van het plan van Van Elswijk veel grotere veranderingen meebrengt dan waar normaal in de modellen mee wordt gerekend, is gekozen om slechts een verschuiving van 10% (bijna 17 mld.) door te rekenen.

Den Butter benadrukt vooraf dat modelberekeningen een noodzakelijk, maar niet voldoende argument zijn bij het oordeel over de geschiktheid van het plan van Van Elswijk. Ingrijpende beleidsmaatregelen kunnen een zodanige gedragsreactie oproepen, dat het doorrekenen van de effecten van de beleidsmaatregelen met modellen die op bestaande gedragsreacties gebaseerd zijn, niet zinvol is.

ad 1.

Naast diverse praktische problemen, die het CPB ook al uitvoerig heeft beschreven, wijst Bovenberg erop dat het per sector gedifferentieerde heffingspercentage in strijd is met het principe van gelijke behandeling en bovendien technisch moeilijk uitvoerbaar is. Ook kan deze differentiatie in strijd zijn met Europese richtlijnen die steunverlening verbieden.

ad 2.

Bovenberg en Den Butter leggen beiden sterk de nadruk op de nadelige invloed die de lastenverschuiving naar kapitaalinkomen heeft op de productiviteitsontwikkeling. Bedrijven zullen de kapitaalgoederen-hoeveelheid verminderen en steeds minder innovatieve activiteiten ondernemen.

Verder acht Bovenberg het niet verstandig om ten opzichte van andere landen zeer vergaande veranderingen én verhogingen in de belastingheffing op kapitaalinkomen aan te brengen in een wereld waarin juist een tendens naar convergentie bestaat. De hoge tarieven en de toenemende complexiteit die het plan Van Elswijk met zich meebrengt, niet in de laatste plaats door de uiteenlopende heffingspercentages per bedrijfstak, ondermijnen de fiscale stabiliteit en maken het Nederlandse fiscale stelsel minder concurrerend.

ad 3.

Den Butter en Bovenberg wijzen er beiden op dat het kostenvoordeel dat de verlaging van de loonkosten oplevert weer geheel of gedeeltelijk teniet gedaan wordt door de stagnatie van de productiviteitsontwikkeling. De loonkosten per eenheid product, een belangrijke maatstaf voor het concurrentievermogen, zullen daarom naar verwachting niet zo sterk dalen als het plan van Van Elswijk beoogt. De stagnatie van de productiviteitsontwikkeling zal ook een stagnerende koopkrachtgroei met zich mee moeten brengen. Wanneer werknemers hiermee echter geen genoegen nemen en hogere lonen eisen, kunnen de loonkosten per eenheid product zelfs stijgen, hetgeen uiteraard negatieve gevolgen voor de werkgelegenheid heeft.

ad 4.

Bij de beantwoording van de slotvraag blijkt dat Bovenberg en Den Butter unaniem van mening zijn dat het plan Van Elswijk uiteindelijk geen oplossing biedt voor de werkgelegenheidsproblematiek en bovendien grote nadelige gevolgen heeft voor de concurrentiepositie en de relatieve welvaartpositie van Nederland¹.

2.2. Aanvullend commentaar

In het verlengde van reeds genoemde bezwaren kan nog een drietal punten genoemd worden die bovenstaande conclusie nog verder ondersteunen.

¹ Tot dezelfde conclusie komt ook R. de Mooij na zijn bespreking van het boek van de heer Van Elswijk in Economisch-Statistische Berichten (9 april 1997).

I. Budgettaire onderbouwing

Ten eerste zijn de budgettaire risico's aanzienlijk, niet alleen door eventuele belastingderving als gevolg van kapitaalvlucht, maar ook omdat een sluitende financiering ontbreekt. Op het moment van invoering kan de hoogte van de heffing over de toegevoegde waarde en van de subsidie zo vastgesteld worden dat sprake is van budgetneutraliteit. Wanneer het plan vervolgens inderdaad zou werken en de werkgelegenheid zou gaan groeien, zal de overheid wel een subsidie moeten uitbetalen, maar relatief weinig extra heffingsopbrengst ontvangen. Veel mensen zijn immers werkloos juist omdat hun productiviteit relatief laag is. Er moet rekening mee worden gehouden dat de overheid voor deze mensen per saldo meer subsidie betaalt dan zij aan heffing ontvangt¹.

Tijdens ons gesprek heeft Van Elswijk beargumenteerd dat die subsidie dan betaald kan worden uit de besparing die de uitkeringsinstanties realiseren vanwege een daling in het uitkeringsvolume. Van Elswijk gaat er vanuit dat tweederde van de nieuwe banen wordt bezet door mensen met een uitkering. In de jaren tachtig is echter gebleken dat dit wel een erg optimistische raming is: tijdens de conjuncturele opgang van 1983 tot en met 1991 is de werkgelegenheid met iets meer dan 900 000 banen gegroeid, terwijl het aantal personen met een werkloosheidsuitkering slechts met 72 000 is gedaald. Veel banen werden bezet door mensen die doorgaans geen uitkering achterlieten, zoals herintredende vrouwen en schoolverlaters. In dat geval is de overheid wel de subsidie kwijt, maar wordt geen uitkering bespaard zodat een budgettair gat ontstaat. Dat kan opgevangen worden door de subsidie drastisch te verlagen, maar daarmee ontvalt een belangrijke pijler aan het plan.

II. Verhoging van de belastingtarieven en de collectieve lastendruk

Ten tweede krijgen werkgevers voor alle werknemers een subsidie, ook voor degenen die een sterke arbeidsmarktpositie hebben. Dit leidt tot het onnodig rondpompen van zeer aanzienlijke bedragen. Voor de financiering van een arbeidssubsidie ter hoogte van f 13 000,- voor alle huidige werknemers is al een lastenverhoging van zo'n 12% van de netto toegevoegde waarde nodig. Dit komt overeen met zo'n 10% van het BBP en betekent een zeer substantiële verhoging van de collectieve lastendruk². De Nederlandse collectieve lastendruk zal daarmee op een niveau van bijna 60% van het BBP komen te liggen. Eventuele lastenverhogingen door een tekortschietende financiering zijn hier overigens nog niet in verwerkt, zodat de lastendruk uiteindelijk nog hoger dan 60% zou kunnen uitvallen. Het gevolg is in ieder geval dat de lastendruk in internationaal perspectief volledig uit de pas gaat lopen, terwijl Nederland nu nog een middenpositie inneemt³.

De bedrijven worden bij het plan Van Elswijk dus geconfronteerd met een zeer aanzienlijke verhoging van de tarieven over loon- en vooral kapitaalinkomen. Naast de hierboven genoemde verhoging in verband met de financiering van de arbeidssubsidie moeten bedrijven immers ook sociale premies afdragen door de grondslagverbreding van loon naar loon én kapitaalinkomen. Omdat kapitaalinkomen een relatief klein deel van de netto toegevoegde waarde uitmaakt (minder dan 16%), betekent dit een relatief sterke toename van de lastendruk op kapitaalinkomen. Wanneer de voorgestelde grondslagverbreding voor de gehele sociale premieheffing wordt toegepast, betekent dit een extra verhoging van de lastendruk op winstinkomen van zo'n 20%, terwijl de heffing over looninkomen slechts met ongeveer 4% kan worden teruggebracht. Deze lastenverhogingen op winstinkomen komt nog bovenop het tarief van de Vennootschapsbelasting die onder het plan Van Elswijk gewoon blijft bestaan. Al met al zal de lastendruk op kapitaalinkomen in de orde van grootte van 60 à 70% kunnen komen te liggen. Wanneer ook nog rekening

¹ Wanneer de subsidie f 13 000 bedraagt en het heffingspercentage 25, zoals bij het experiment in Rotterdam (zie paragraaf 3 van deze notitie), dan moet een nieuwe werknemer meer dan f 50 000 aan toegevoegde waarde produceren voordat de belastingopbrengst voor de overheid voldoende is om de subsidie te betalen. De kans dat mensen, die nu langs de kant staan omdat hun productiviteit lager is dan de loonkosten op minimumloonniveau van ruim f 33 000, deze drempel overschrijden is niet groot.

² Hierbij is uitgegaan van macro-economische cijfers voor 1997 (bron: Centraal Economisch Plan 1997). De daadwerkelijke premietarieven over de netto-toegevoegde waarde zullen nog hoger uitvallen dan de hier genoemde percentages, omdat geen rekening is gehouden met aftrekposten en vrijstellingen. De hoogte van de subsidie is gebaseerd op de netto-subsidie, zoals die bij het experiment in Rotterdam wordt verstrekt.

³ In 1995 bedroeg de collectieve lastendruk in Nederland 46% van het BBP. Na invoering van het plan van Van Elswijk zal deze stijgen tot bijna 60% van het BBP. Het niveau van de collectieve lastendruk zal daarmee ver boven landen uitkomen die momenteel de hoogste lastendruk hebben, zoals Zweden (51% van het BBP) en Denemarken (52% van het BBP). Bron cijfers: Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, De Nederlandse Verzorgingsstaat in internationaal en economisch perspectief, p. 27, 1996.

gehouden wordt met het feit dat dividend onderhevig is aan inkomstenbelasting, is duidelijk dat er een zeer hoge wig ontstaat (namelijk 85 tot 90%) tussen het kapitaalinkomen voor belasting en het kapitaalinkomen na belasting. Ook het belastingtarief over looninkomen zal per saldo overigens stijgen: de tariefdaling over de loonsom die mogelijk is als gevolg van de verbreding van de grondslag (de eerder genoemde 4%) is bij lange na niet voldoende om de lastenverhoging in verband met de arbeidssubsidie (minimaal 12% over de loonsom) te compenseren.

De sterke verhoging van de belastingtarieven heeft, ondanks de gedeeltelijke teruggave in de vorm van de arbeidssubsidie die het kapitaalinkomen juist vergroot, belangrijke nadelen. Wanneer een bedrijf de toegevoegde waarde verhoogt door een extra werknemer aan te trekken, staat daar een arbeidssubsidie tegenover. Dit is echter niet het geval als een bedrijf de toegevoegde waarde verhoogt door de toegevoegde waarde per werknemer te vergroten. Bedrijven worden dan wel geconfronteerd met een zeer hoog marginaal belastingtarief, zonder de compenserende arbeidssubsidie te ontvangen. Invoering van het plan van Van Elswijk zal de introductie van productiviteitsverhogende innovaties en de investeringen die daarmee samengaan sterk afremmen. Een fundamenteel bezwaar tegen het plan van Van Elswijk is dan ook dat het de belangrijkste determinant van de productiegroei ondergraaft. Daarmee zal de relatieve Nederlandse welvaartspositie, die zich juist al enige jaren herstelt, weer verslechteren.

Bedrijven krijgen een sterke prikkel om met meer arbeid en minder kapitaal te produceren. In veel gevallen is dit echter niet goed mogelijk, omdat de «mix» waarmee geproduceerd wordt om bepaalde (technische) redenen niet voldoende gevarieerd kan worden. Met andere woorden: er is sprake van complementariteit tussen arbeid en kapitaal. Dit is overigens met name het geval tussen hoogwaardige arbeid en kapitaal. Wanneer de belasting op het rendement van kapitaal sterk stijgt, zoals bij het plan van Van Elswijk, zal de daling van de investeringen tevens minder hoogwaardige werkgelegenheid betekenen. Dit zal de concurrentiepositie verder verslechteren.

III. De effecten van het plan van Van Elswijk op de werkloosheid

Het plan van Van Elswijk bevat elementen die positief kunnen uitwerken voor de vraag naar arbeid, maar tevens een aantal elementen die de vraag naar arbeid zullen verlagen. Het is daarom moeilijk om van te voren precies te voorspellen of de vraag naar arbeid per saldo positief of negatief zal veranderen. Maar zelfs in het geval dat het plan van Van Elswijk leidt tot een stijging van de vraag naar arbeid is het nog maar de vraag in hoeverre dat uiteindelijk ook zal leiden tot een stijging van de werkgelegenheid en een daling van de werkloosheid. Een stijging van de vraag naar arbeid leidt alleen tot meer werkgelegenheid als er ook voldoende arbeidsaanbod tegenover staat. Dit is niet op alle segmenten van de arbeidsmarkt het geval.

Het plan van Van Elswijk is niet specifiek op de onderkant van de arbeidsmarkt gericht, maar op stimulering van de vraag naar arbeid in het algemeen. Het is daarom zeer wel mogelijk dat de arbeidsvraag in bepaalde segmenten uit de pas zal gaan lopen met het beschikbare aanbod. Zo verwacht Van Elswijk van zijn plan een aanzienlijke stimulering van onderzoeksactiviteiten en dus een stijging van de vraag naar hoger opgeleiden met een technische achtergrond. Juist in dit segment is het onbenutte aanbod niet groot en hier en daar lijkt er nu al sprake te zijn van spanningen op deze deelmarkt. Meer in het algemeen is de werkloosheid geconcentreerd aan de onderkant van de arbeidsmarkt, terwijl de werkloosheid onder hoogopgeleiden relatief laag is. Meer vraag

naar hoogopgeleide arbeid zal daarom nauwelijks kunnen leiden tot een daling van de werkloosheid en zal loonstijgingen in die segmenten tot gevolg hebben.

Tijdens ons gesprek bracht Van Elswijk naar voren dat het gebruiken van uitkeringsgelden voor het creëren van werkgelegenheid een centrale rol speelt in het plan. Eenzelfde gedachte ligt, aldus Van Elswijk, ook ten grondslag aan de Subsidieregeling experimenten activering van uitkeringsgelden (de zogenaamde M-II banen). Er is evenwel een belangrijk verschil. De regeling is gericht op mensen die daadwerkelijk een zwakke arbeidsmarktpositie hebben: de langdurig werklozen. Bij het plan van Van Elswijk wordt geen enkel onderscheid gemaakt tussen werkzoekenden. Het voorziet in het actief inzetten van uitkeringsgelden voor iedereen: ook voor mensen die wel op eigen kracht een baan hadden kunnen vinden. De meer gerichte opzet van de regeling voorkomt daarmee tevens dat er vergelijkbare budgettaire risico's ontstaan als bij het plan van Van Elswijk.

Alles overziend tast het plan van Van Elswijk de budgettaire soliditeit en de concurrentiepositie aan, waardoor de Nederlandse welvaartspositie zal kunnen verslechteren. Daarbij is onzeker of de werkgelegenheidseffecten van het plan per saldo positief zullen zijn.

3. Veldexperimenten met het plan Van Elswijk

Inmiddels is een experiment in Rotterdam in volle gang en ook in andere delen van het land (Friesland en Groningen) alsmede in de schoenindustrie zijn plannen in voorbereiding. Onlangs zijn de eerste tussentijdse resultaten van het Rotterdamse experiment bekend gemaakt. De stichting Prohef maakt melding van een werkgelegenheidsgroei van 16,5%¹. Daarbij wordt overigens wel opgemerkt dat daaruit geen conclusies over de effecten van landelijke invoering getrokken mogen worden. Ten onrechte is dit in sommige kranten wel gebeurd. Het experiment in Rotterdam is opgezet om met name naar de administratieve kanten van het plan te kijken op bedrijfsniveau en was niet in de eerste plaats gericht op werkgelegenheidseffecten. In het voorgestelde experiment in Friesland staat het effect op de werkgelegenheid en de economische ontwikkeling echter wel voorop.

De vraag is evenwel of veldexperimenten ons meer duidelijkheid kunnen verschaffen over de omvang en richting van de uiteindelijke effecten van het plan. Naar mijn mening is dit om een aantal redenen onwaarschijnlijk.

Ten eerste vinden de experimenten plaats op basis van vrijwilligheid. De negatieve effecten die het plan heeft, komen op deze wijze per definitie niet boven tafel. Te verwachten is dat zich alleen bedrijven melden die denken voordeel te hebben bij de nieuwe systematiek. Er zullen zich in principe geen bedrijven melden die naar verwachting meer premies moeten afdragen dan onder het huidige systeem. De steekproef zal dan ook – alleen al om deze reden – niet representatief zijn.

Ten tweede is, om bedrijven niet af te schrikken, zowel in Rotterdam als bij het (voorgestelde) experiment in Friesland de regel geïntroduceerd dat bedrijven er niet op achteruit kunnen gaan (de zgn. «no-pay-garantie»). Als de deelnemende bedrijven onder het plan Van Elswijk per saldo meer belasting moeten betalen dan in het huidige systeem, wordt dit extra bedrag kwijtgescholden. De subsidie hoeft men daarentegen niet terug te betalen. Per saldo zal de organiserende instantie uiteindelijk met een budgettair gat worden geconfronteerd en de bedrijven met een extra

¹ Stichting Prohef, Tussentijds verslag van een fiscaal economisch praktijkexperiment te Rotterdam, april 1997.

subsidie. De werkgelegenheidseffecten die dit ongetwijfeld met zich meebrengt, kunnen natuurlijk niet dienen als indicatie voor het effect van het plan Van Elswijk. De gerapporteerde werkgelegenheidsgroei als gevolg van het experiment in Rotterdam, die bovendien slechts op deelname van zeven bedrijven is gebaseerd, bezie ik in dit licht met het nodige voorbehoud. Deze experimentopzet maakt de resultaten onbruikbaar als indicatie voor de effecten van de invoering op nationale schaal. Bij landelijke invoering zal immers voldaan moeten worden aan de randvoorwaarde van budgetneutraliteit. Zowel bij het experiment in Rotterdam als bij het voorgestelde experiment in Friesland is dit niet het geval.

Ten derde is één van de belangrijkste effecten van het plan van Elswijk, waarover onzekerheid bestaat, gelegen in de mogelijke invloed op de economische structuur. Omdat bij de voorgestelde experimenten maar een zeer beperkt aantal bedrijven meedoen (Rotterdam) of slechts één sector (het toerisme in Friesland of de schoenindustrie) zullen eventuele negatieve effecten van sectorale verschuivingen buiten beeld blijven. Ook heeft het plan ongewenste negatieve prikkels binnen sectoren tot gevolg. Productieve, winstgevende bedrijven moeten meer sociale premies betalen dan de minder productieve, verliesgevende bedrijven. Ook dit kan negatieve effecten hebben op investeringen, werkgelegenheid en concurrentievermogen. Door de vrijwillige deelname en de bijbehorende kwijtscheldingsregeling zullen deze echter niet naar voren komen.

Het is, ten vierde, moeilijk om vast te stellen hoe succesvol dergelijke experimenten zijn. Een eventuele werkgelegenheidsgroei kan natuurlijk ook aan andere factoren te danken zijn, zoals verschuivende voorkeuren van consumenten, weersinvloeden, regionale ontwikkelingen, et cetera. Eén van de basisvoorwaarden voor een goede experimentopzet, namelijk meetbaarheid van het resultaat, is dus niet aanwezig.

Concluderend kan gesteld worden dat het niet goed mogelijk is om te bepalen of een experiment heeft geleid tot een groei van de werkgelegenheid. Wel zullen de uitkomsten van dergelijke experimenten in ieder geval te positief zijn, omdat belangrijke negatieve effecten buiten beeld blijven. Daarom kunnen geen uitspraken gedaan worden over de effecten van invoering van het plan Van Elswijk voor de gehele Nederlandse economie en is de waarde van de experimenten gering.

4. Medewerking van uitkeringsinstanties

De voorgestelde experimentopzet voor de provincie Friesland voorziet in medewerking van de uitkeringsinstanties. De groei van de werkgelegenheid als gevolg van de arbeidssubsidie, zo redeneert Van Elswijk, leidt tot minder uitkeringen. De uitkeringsinstanties zouden met de bespaarde uitkeringsgelden een garantiefonds moeten voeden. Ingeval de opbrengsten van de productieheffing onvoldoende zijn om de arbeidssubsidie te financieren, hetgeen waarschijnlijk is, zou het garantiefonds moeten bijspringen.

Er is echter een aantal factoren die medewerking van uitkeringsinstanties aan experimenten belemmert. Ten eerste moet bepaald worden of de extra werkgelegenheid met het experiment samenhangt. Hierboven werd al beargumenteerd dat dat vrijwel onmogelijk is.

Ten tweede groeit de werkgelegenheid in veel gevallen zonder dat het aantal uitkeringsgerechtigden daalt. Bij experimenten kan dit niet alleen het geval zijn indien bijvoorbeeld een schoolverlater of een herintredende partner een baan opvult, maar ook als iemand vanuit een andere bedrijfstak afkomstig is en van baan verwisselt. Er ontstaat dan geen

besparing, maar er wordt wel een subsidie uitgekeerd. Er zal zo een tekort ontstaan bij het garantiefonds.

Daarmee samenhangend is het, ten derde, ook moeilijk om na te gaan hoe groot de besparing op de uitkeringsgelden is en of deze besparing bij de sociale fondsen danwel de gemeenten/rijk plaatsvindt. Er zal moeten worden vastgesteld wat de resterende WW-rechten zijn van een werkloze die dankzij het experiment weer werk vindt. Ook de eventueel aansluitende ABW-uitkering zal moeten worden berekend, rekening houdend met woonsituatie en inkomens- cq. vermogenstoets. Bovendien moeten veronderstellingen worden gemaakt over de verblijfsduur van betrokkene in WW danwel ABW. Op deze wijze zullen grote toerekeningsproblemen ontstaan bij en tussen de sociale fondsen en de gemeenten. Dat veroorzaakt in ieder geval een niet onaanzienlijke verhoging van de administratieve lastendruk.

Medewerking van de uitkeringsinstanties aan experimenten met het plan Van Elswijk brengt dus een aantal aanzienlijke praktische problemen met zich mee, die resulteren in een vergroting van de administratieve lastendruk voor de betrokken uitkeringsinstanties. Tevens lopen deze instanties een budgettair risico dat afgewenteld zal worden in hogere premies voor de bedrijven die niet aan het experiment meedoen, dan wel in een claim ten laste van de Rijksbegroting.

5. Experimenteel onderzoek

Zoals aangegeven is het doen van veldexperimenten met het plan Van Elswijk zeer problematisch. Experimenteel onderzoek in een laboratorium-situatie, zoals dat in Nederland door CREED (UvA) wordt uitgevoerd, zou wellicht uitkomst kunnen bieden, omdat het kan abstraheren van eventuele versturende factoren. Experimenteel onderzoek wordt gebruikt om het gedrag van marktpartijen en de resulterende marktuitskomsten onder gecontroleerde omstandigheden te bestuderen. In het verleden heeft deze vorm van onderzoek waardevolle en beleidsrelevante bijdragen geleverd, bijvoorbeeld ten aanzien van veilingen.

Of experimenteel onderzoek meer duidelijkheid kan verschaffen over de effecten van het plan van Van Elswijk is echter niet zeker. Ten eerste is er nog weinig ervaring opgedaan met experimenteel onderzoek op het gebied van de macro-economische verschijnselen. Dat is ook niet zo vreemd. Het vereist immers het nabootsen van goederenmarkten, arbeidsmarkten en kapitaalmarkten, zowel nationaal als internationaal én de verschillende terugkoppelingen tussen genoemde markten. Een experiment met enige realiteitswaarde zou al snel zeer complex van aard en daardoor vrij kostbaar zijn en zal bovendien moeilijk te interpreteren uitkomsten opleveren. Ten tweede is de uitkomst afhankelijk van de gekozen experimentopzet. Een iets andere opzet kan tot een geheel andere uitkomst leiden. In geval van experimenten met het plan Van Elswijk bestaat geen garantie dat resultaten van de gekozen opzet representatief zijn voor de effecten van werkelijke invoering op macro-niveau. Dit probleem doet zich met name voor bij de modellering van dynamische aspecten, zoals het investeringsgedrag en de technologische ontwikkeling. Zoals hierboven is aangegeven zullen de negatieve effecten van het plan van Van Elswijk zich juist hier manifesteren.

Om tot een succesvolle en informatieve experimentopzet te komen zou daarom in ieder geval geprobeerd moeten worden om aan de volgende randvoorwaarden te voldoen:

1. Er moet uitzicht zijn op onderzoeksresultaten die daadwerkelijk nieuwe informatie toevoegen, zodat de aanzienlijke onzekerheid over de effecten van het plan die nu op tal van terreinen bestaat, afneemt. Met name kan dan gewezen worden op de dynamische effecten van het plan op de kapitaalaccumulatie en de technologische ontwikkeling, die uiteindelijk ook de werkgelegenheid en de relatieve welvaartspositie weer beïnvloeden.

2. Alle essentiële elementen uit het plan Van Elswijk moeten op realistische schaal gemodelleerd kunnen worden. Het gaat daarbij om de introductie van een arbeidssubsidie, de heffing over toegevoegde waarde, alsmede het gedifferentieerde karakter daarvan.

3. Bij de vormgeving van het experiment moet worden uitgegaan van een zo compleet mogelijke weergave van de instituties en actoren die samen de Nederlandse economie vormen, voor zover die althans van belang zijn voor de effecten van het plan van Van Elswijk. Dit betekent bijvoorbeeld dat er sprake moet zijn van een substantieel aantal sectoren, bedrijven die tegelijkertijd in meer dan één sector werkzaam zijn, bedrijven die door de tijd heen hun kernactiviteiten in andere sectoren vinden, et cetera. Ook moet de mogelijkheid bestaan om verschuivingen binnen sectoren te analyseren, bijvoorbeeld van winstgevendende bedrijven naar minder winstgevendende bedrijven.

Het is belangrijk dat een laboratoriumexperiment voldoet aan deze randvoorwaarden, omdat anders – evenals bij veldexperimenten – slechts sprake is van een partiële beoordeling, zodat eventuele resultaten weinig waarde hebben voor de afweging die gemaakt moet worden om al dan niet verder te gaan met het plan.

6. Conclusie

Voorop staat dat het benutten van bestaande beleidsinstrumenten gericht op het wegnemen van knelpunten op de arbeidsmarkt te prefereren is boven het ontwikkelen van omvattende blauwdrukken als het plan van Van Elswijk. Het kabinet heeft daarom gekozen voor een afgewogen combinatie van algemene lastenverlichting, meer gerichte maatregelen als de SPAK, additionele werkgelegenheid, alsmede voor experimenten met het actief inzetten van uitkeringsgelden. Het huidige beleid kan daarmee veel specifiek gericht worden op deelterreinen van de arbeidsmarkt waar zich problemen voordoen, zoals aan de onderkant. De sterke werkgelegenheidsgroei in de afgelopen jaren laat overtuigend zien dat ook binnen het huidige stelsel veel mogelijk is.

Het plan Van Elswijk is een ambitieuze poging om de financiering van de sociale zekerheid een meer werkgelegenheidsvriendelijk karakter te geven. Een streven dat ik uiteraard van harte onderschrijf. Na uitvoerige bestudering en het consulteren van enkele deskundigen kom ik echter, evenals het CPB, tot de conclusie dat het plan als zodanig hiervoor een onvoldoende begaanbare weg biedt. In het verlengde van de bezwaren die door het CPB en de geconsulteerde deskundigen zijn gesignaleerd (uitvoeringsproblematiek, schadelijke prikkels, et cetera), zet ik vooral vraagtekens bij de budgettaire onderbouwing, de substantiële verhoging van de collectieve lastendruk en de geringe mate waarin het plan gericht is op mensen met een zwakke arbeidsmarktpositie.

Maar bovenal heb ik principiële twijfel over het totale concept. Het plan van Van Elswijk komt neer op grootschalige subsidiëring van de werkgelegenheid in bedrijven door het substantieel verhogen van de belastingen en premies, leunt voor wat betreft de financiering zwaar op onzekere

inverdieneffecten en leidt tot het rondpompen van meer dan honderd miljard gulden, waarvan het merendeel terecht komt bij mensen die dat niet nodig hebben. Een dergelijke blauwdruk vergroot slechts de onzekerheid, leidt tot instabiliteit en dreigt daarmee de kern van de samenhang in de Nederlandse economie aan te tasten.

Er zitten al met al te veel haken en ogen aan het plan Van Elswijk om te spreken van een volwaardig, kant-en-klaar alternatief. Tijdens ons gesprek heeft Van Elswijk dit laatste zelf overigens ook beaamd. Van Elswijk heeft echter betoogd dat het wel een serieus alternatief kan worden, indien we doorgaan op de weg van experimenten en verdere studie. Op dit laatste punt verschil ik met hem van mening. Dat brengt mij bij de beantwoording van de motie.

In het voorgaande heb ik aangegeven dat veldexperimenten te weinig zinvolle uitkomsten zullen opleveren. Medewerking van de sociale fondsen en gemeenten zal bovendien veel budgettaire en administratieve problemen met zich meebrengen. Gegeven het ontbreken van een uitzicht op zinvolle resultaten lijkt het mij niet nodig noch verstandig om de wettelijke belemmeringen, die deze instanties momenteel beletten om aan experimenten met het plan van Van Elswijk mee te doen, weg te nemen. Ook experimenten met één bedrijfstak, zoals de schoenindustrie, stuiten op dezelfde bezwaren.

Experimenteel onderzoek in een laboratoriumsituatie zou enkele nadelen van veldexperimenten kunnen ondervangen. Wel moet dan voldaan zijn aan een aantal randvoorwaarden, anders zullen ook de resultaten hiervan van weinig waarde zijn als indicatie van de gevolgen die het plan zou hebben bij daadwerkelijke invoering op landelijke schaal.

Inmiddels heeft CREED (UvA) mij een voorlopig projectvoorstel toegezonden (dd. 4 juni 1997), waarbij men opmerkt dat dit nog nader uitgewerkt moet worden met deskundigen op relevante beleidsterreinen. Naar aanleiding van de experimentopzet, die momenteel door ons wordt bestudeerd, zal een gesprek met CREED plaatsvinden. Deze experimentopzet zal aan de eerder geformuleerde randvoorwaarden getoetst moeten worden. Ook dienen de kosten van dergelijk onderzoek in beschouwing genomen te worden. Op basis van deze overwegingen zal ik vervolgens een besluit nemen over het eventueel verlenen van een onderzoeksopdracht.