

DE NOODZAAK VAN EEN ECONOMISCH HOF. BALANSVERKORTING IN BEELD

Th. Colignatus *

5 februari en 5 juni 1995, 5 november 2014

Samenvatting

Nodig blijkt een grondwettelijk Economisch Hof gebaseerd in wetenschap dat toeziet op de kwaliteit van de informatie voor het beleid. Een kernvoorbeeld voor het falen van het democratisch model van de Trias Politica is het volgende. De volgende situatie bestaat al sinds circa 1970 in alle OECD landen en vormt de kernverklaring voor structurele werkloosheid en armoede aan de onderkant van de arbeidsmarkt. Via belastingen en premies veroorzaakt de collectieve sector een werkloosheid rond het minimumloon die ze op andere manier probeert te bestrijden. De betekenis van de wig voor inkomens op en onder het minimumloon kan met een grafiek verduidelijkt worden. De wig op het minimumloon (verticaal) veroorzaakt een belastingvacuüm daaronder (horizontaal). Aangezien werknemers niet voltijds beneden het minimumloon mogen werken is in dat belastingvacuüm geen zodanig loon terwijl de heffingen daar wel van uitgaan. De fictieve heffing noodzaakt wel hogere loonkosten. Kwijtschelden van zulke heffingen kost dan niets. Dit scheidt een perspectief voor balansverkorting en afname van de werkloosheid. Het artikel geeft de relevantie voor de economische orde en de crisis.

Trefwoorden: belastingbeleid, werkloosheid, minimumloon, wig, belastingvacuüm, belastingvrije voet, heffingskorting, bestaansminimum, indexatie, belastinghervorming, loonkostensubsidies, premies, loonmatiging, economische crisis, Secular Stagnation, Great Stagflation, economische orde, Economisch Hof

1 Inleiding

Dit artikel is een nadere toelichting mijn memo in de *Newsletter* van de Royal Economic Society van oktober 2014.¹ De democratie blijkt in de praktijk niet zonder een Economisch Hof te kunnen doen. Van het overvloedig bewijs vormt de hieronder te bespreken balansverkorting een kernzaak. Het navolgende geeft daarvan ook slechts een overzicht.

Waar de overheid heft en uitgeeft, kan het voorkomen dat dit gebeurt op hetzelfde beleidsterrein. Dezelfde economische activiteit kan worden getroffen door elkaar tegenwerkende maatregelen zodat de effecten onoverzichtelijk kunnen worden. Voor zo'n situatie is de term 'rondpompen van geld' ontstaan. Het heet vervolgens 'balansverkorting' wanneer dit rondpompen wordt ingeperkt.² Balansverkorting herstelt het overzicht, terwijl negatieve effecten van overmatige bemoeienis überhaupt kunnen verdwijnen.

We kijken in dit artikel naar rondpompen en balansverkorting t.a.v. de werkloosheid rond het minimumloon. Het onderscheid tussen overheid (belastingen) en fondsen (premie) maakt de analyse ietwat complex. Dit artikel volgt de suggestie van Jules Theeuwes om overheid en fondsen analytisch samen te nemen, en alle heffingen als belastingen te rekenen. De overheid belast en sluit zo nodig door naar de fondsen, of zou subsidie kunnen geven waar fondsen premies heffen die tot werkloosheid zouden leiden. Het vraagstuk valt reeds onder de overheidsfinanciën maar zeker in dit analytisch raamwerk.

De overheidsfinanciën worden zeer beïnvloed door werkloosheid via zowel uitkeringen als maatregelen om de bedrijvigheid te bevorderen. De overheid heeft invloed op de werkloosheid via de belastingen. Hier kijken we naar het minimumloon dat een component bevat voor belastingen (incl. premies). Het kan gebeuren dat eenzelfde persoon zowel structureel werkloos wordt door het minimumloon als een uitkering krijgt. Waarom niet de structurele uitkering gebruiken om de minimumloonlasten te verlagen zodat betrokkene wel weer werk kan vinden? Kan er nog wel over een verzekering *bij* werkloosheid gesproken worden wanneer de premie

¹ Colignatus (2014b).

² Jan Pen wees er ten overvloede op dat het hier om lopende uitgaven en niet om vermogen gaat.

ervoor zorgt dat de loonkosten daardoor zo stijgen dat sommigen structureel werkloos worden ? Er blijkt hier een specifiek mechanisme te bestaan dat balansverkorting mogelijk maakt. Door een betere beleidsmix kunnen zowel hogere werkgelegenheid als gezondere overheidsfinanciën ontstaan.

Deze specifieke onbalans bestaat in de gehele OECD en ook al sinds circa 1970. Op het Centraal Planbureau (CPB) constateerde ik ³ dat men zich kon afvragen of het parlement wel voldoende overzicht op de informatie had, en of het niet wenselijk was dat er een klassieke parlementaire enquête zou worden gehouden, zoals die tenslotte bedoeld zijn voor het verzamelen van informatie ten behoeve van wetgeving. Mijn bijdrage ⁴ voor de Nederlandse Arbeidsmarktdag 1995 vormt de basis voor dit huidige artikel. Dit artikel ontkomt niet aan zelfplagiaat in de vorm van terugblikken en het geheugen oprfrissen, geeft aanvullende kerndata voor 2010 en USA en UK, en relateert aan de economische crisis sinds 2007 en de dreiging van een *secular stagnation*. ⁵

We bekijken achtereenvolgens het algemene kader van de economische orde, heterogene arbeid en minimumloon, belastingvacuüm en versnelde groei daarvan via differentiële indexatie, mogelijke begripsverwarring ten aanzien van inkomenshervreiding, en sluiten af met een schets voor nader onderzoek.

2 De economische orde

Deze analyse is te zien in het algemene kader van de economische orde. ⁶ Het democratisch model van de Trias Politica faalt, en een uitbreiding met een vierde macht is te adviseren: een Economisch Hof. ⁷ Voorheen gaf ik slechts aan dat het beter zou zijn maar de ervaring sinds 1990 toont een praktische noodzakelijkheid. Deze analyse over de falende Trias Politica kan gezien worden als een vervolg op de analyse van Keynes en Tinbergen t.a.v. de crisis in de jaren twintig (Duitsland) en dertig (ook anderen) van de vorige eeuw en de daaruit voortkomende Tweede Wereldoorlog. Wanneer de Trias Politica de adviezen van Keynes en Tinbergen negeert dan heeft de Trias Politica een probleem. ⁸ De analyse in dit artikel en de oorspronkelijke notitie op het CPB na de val van de Berlijnse Muur gaat niet slechts over de beleidscoördinatie t.a.v. belastingen en werkloosheid, maar bespreekt in de kern het vraagstuk van de economische orde. Het democratisch model van de Trias Politica faalt op diverse terreinen, en werkloosheid vormt deels slechts een voorbeeld daarvoor, maar vormt ook het kernvraagstuk, inhoudende: dat de Trias Politica almaar werkloosheid zal scheppen, nu eens hierdoor dan weer daardoor, zodat het weinig zin heeft van crisis naar crisis te struikelen, en zodat beter gekozen kan worden voor een besluitvormingskader dat wel recht doet aan de fundamentele eisen van vrijheid en bestaanszekerheid voor burgers. Over hoe dat nieuwe kader eruit kon zien had ik in 1990 nog geen afgeronde gedachten maar in 1994 kon ik adviseren tot een grondwettelijk Economisch Hof dat de overheidsbegroting met een veto kan treffen wanneer de informatie voor parlement en burgers onjuist is. ⁹ Dit geeft een Tessera Politica.

Door de economische crisis vanaf 2007 is de reputatie van economen denkkelijk zeer aangetast, maar de oorzaak ligt juist bij politici die de adviezen van wetenschappelijke economen in de wind sloegen, cq. die adviseurs kozen die hun dwalingen ondersteunden. Ongetwijfeld is het zo dat wetenschappelijke economen met verschillende analyses komen, maar de analyse in dit artikel zou juist tot meer consensus kunnen bijdragen. Aan de wetenschappelijke voorwaarden voor disseminatie van deze analyse heeft het in het verleden immers ook ontbroken. Het is de taak van wetenschappelijke economen juist kritisch te blijven en ook nadelen van een analyse te benoemen, maar het is ook wenselijk een synthese te onderkennen waar die mogelijk blijkt.

Vermoedelijk is ook van belang dat de navolgende analyse t.a.v. belastingen en werkloosheid dan ook deugt. Hoe luidt deze ? Marktconform beleid is aangewezen op het verminderen van de loonkosten juist aan de onderkant van het loongebouw. Volgens deze

³ Cool (1990), ook gepresenteerd op NWO ECOZOEK en in Groningen en Maastricht. Verdere toelichtingen uit en over die periode zijn Cool (1991), (1992), (1994ab).

⁴ Cool (1995), gepubliceerd in de betreffende CBS/NAD congresbundel maar ook beschikbaar op de website van de auteur.

⁵ Summers (2014), Tinbergenlezing 2014.

⁶ Zijlstra (1956).

⁷ Cool (1994b), Colignatus (2011), (2014b).

⁸ De recente bewering dat Keynes plagiaat zou hebben gepleegd heeft een helder antwoord: <https://boycottholland.wordpress.com/2014/10/26/thomas-robert-malthus-visiting-maastricht>

⁹ Cool (1994b), *Trias Politica & Centraal Planbureau*

analyse ligt het probleem niet bij de technologische groei. De technologie heeft juist positief uitgewerkt om laaggeschoolde arbeid productief te houden. Gezien de grote technologische groei is het zelfs extra verbazingwekkend hoe halsstarrig het probleem aan de onderkant van de arbeidsmarkt is. Om eenzelfde reden is globalisering als veelgenoemde oorzaak niet overtuigend. Handel leidt toch vooral tot toename van welvaart en niet tot vermindering daarvan.

¹⁰ De oorzaak blijkt in de prijsvorming in de institutionele sfeer te zitten. Voor Nederland zelf heeft er een te grote nadruk gelegen op loonkostenmatiging over de hele linie, terwijl deze matiging juist geconcentreerd had moeten worden op de onderste loonschalen. Wanneer er weinig ruimte zit in het verlagen van de levensstandaard, dan komt men uit bij het verlagen van belastingen (incl. premies) aan de onderkant, welke heffingen tenslotte een grote post in de loonkosten vormen. Men kan beter lagere belasting heffen dan gedwongen zijn een hele uitkering te moeten betalen.

Deze analyse is derhalve ook kritisch t.a.v. het beleid van algemene loonmatiging. Al vanaf de wederopbouw na de oorlog richt het beleid zich op loonmatiging zodat in ieder geval de exportpositie is veiliggesteld, wat voor een open economie niet meer dan logisch lijkt. Een theoretische onderbouwing werd gegeven door het Vintaf jaargangenmodel binnen het CPB. ¹¹ Sinds 1981 heeft Nederland een exportoverschot terwijl de (verborgen) werkloosheid toch hoog bleef. Het beleid van loonmatiging stuitte op grenzen. Toen de gulden bestond vertaalde de loonmatiging zich in een hardere gulden. De komst van de euro deed dat probleem verdwijnen, maar met de huidige crisis in de eurozone wordt ook voor leken duidelijk dat de overschotten van Duitsland en Nederland de tekorten van Zuid-Europa zijn, terwijl die landen toch ook overschotten moeten hebben om hun schulden te betalen. ¹²

De algemene loonmatiging doet vervolgens niets aan de toenemende concentratie van werkloosheid aan de onderkant van het loongebouw. Dit brengt ons naar een analyse die ook binnen het CPB ontwikkeld is maar die nog weinig aandacht heeft gekregen en die de Vintaf analyse irrelevant maakt. Het Vintaf model werkte schattingstechnisch vooral via het verdwijnen van de textielindustrie, is tamelijk geruisloos ten grave gedragen in 1983 met de modellen Freia en Kompas, ¹³ maar het CPB-advies tot algemene loonmatiging is (lang) intact gebleven. CPB-medewerkers Van Schaaijk (1983) en Bakhoven (1988) evenwel signaleerden de ontwikkelingen rond handelsbalans en werkloosheid, en formuleerden ook de correcte marktconforme oplossingsrichting. De export sector kent veelal hoogproductieven die hogere lonen kunnen dragen en de binnenlandse sector kent veelal laagproductieven waarvoor loonkostenmatiging relevant is. De differentiële aanpassing kan dan via compensatie in belastingen. Cool (1996) is een simulatie van deze analyse met extra aandacht voor het minimumloon. ¹⁴ Mijn uitbreiding aan deze analyse van Van Schaaijk en later Bakhoven betreft het belastingvacuüm bij het minimumloon, de rol van het dynamische marginale belastingtarief, de verschuiving van de Phillipscurve, de rol voor the Great Stagflation, en het punt van de economische orde: de falende Trias Politica en de suggestie van het Economisch Hof.

Er bestaat een opmerkelijke huiverigheid om het belastingvacuüm aan te pakken, mogelijk omdat men het verschijnsel niet ziet. ¹⁵ Kleine stapjes bleken echter mogelijk. Bijvoorbeeld in de Miljoenennota 1992 werd de bruto koppeling van lonen en uitkeringen losgelaten terwijl voor de netto inkomensgevolgen werd gecompenseerd door verhoging van zowel de belastingvrije voet als het arbeidskostenforfait. Maar het belastingplan van Zalm & Vermeend 2001 werd een drama met een onjuiste voorstelling van zaken ten aanzien van de belastingvrije voet. ¹⁶ De navolgende bespreking geeft een grafische voorstelling waarin de belastingvrije voet een heldere rol heeft terwijl de heffingskorting (*tax credit*) de analyse verluiert.

De huidige bespreking verheldert alleen het mechanisme. De mogelijkheden voor een praktische oplossingsaanpak worden hier niet uitgediept. Hoewel er een structurele aanpak bestaat die naar alle waarschijnlijkheid maatschappelijk breed gedragen zal worden, blijkt bespreking ervan in dit stadium van presentatie verrassend genoeg verwarrend te werken. In de

¹⁰ Een nadeel van globalisering zou de overdracht van beslissingsmacht kunnen zijn, wanneer binnenlandse bedrijven in buitenlandse handen komen, die vervolgens geen rekening houden met nationale parameters.

¹¹ Den Hartog & Tjan (1974). De aanzet werd overigens gegeven door CPB-directeur Cees van den Beld (1923-2003) die in een Duits artikel over jaargangen had gelezen.

¹² Geen leek is Witteveen (2014), met internet commentaar van auteur dezes

¹³ Don & Verbruggen (2006).

¹⁴ Van later datum wegens het beschikbaar komen van het computerprogramma *Mathematica*.

¹⁵ Zie bijvoorbeeld Van Zijl (1992).

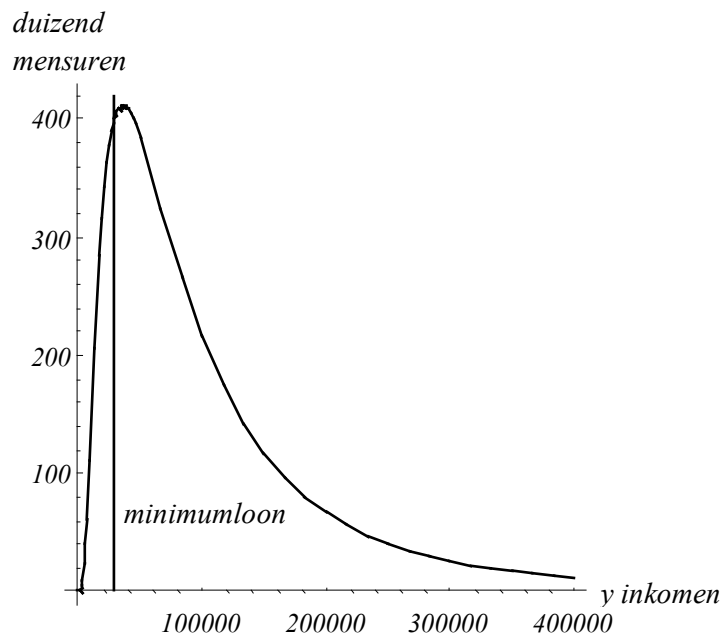
¹⁶ Colignatus (2013a).

ervaring van de auteur is gebleken dat wanneer deelnemers aan de discussie niet voldoende vertrouwd zijn met de oorzakelijkheid - of niet de tijd nemen om hierover vragen te stellen en op de antwoorden te studeren - zij vaak, en op onvoorspelbare momenten, terugvallen op redeneringen uit andere analyses - zoals ten aanzien van technologie, globalisering, aanbodproblemen, of gebrek aan banen via te weinig investeringen - zodat zij daardoor elementen vermengen en daardoor de oplossingsrichting niet goed begrijpen. Boeken over de menselijke psychologie tonen soms tekeningen die wisselende perspectieven mogelijk maken alleen door de manier van kijken, en zoiets kan ook hier aan de hand zijn.

3 Heterogene arbeid en minimumloon

Het relevante model kent heterogene arbeid. De situatie is weergegeven in figuur 1. Bij heterogene arbeid is er een verdeling die aangeeft hoeveel uren er beschikbaar zijn voor ieder niveau van productiviteit. Dit kan de productiviteits- of werkgelegenheidsverdeling genoemd worden. Ex ante zijn er lokaal nog kansverdelingen voor vraag en aanbod, ex post heeft men een bepaalde productiviteit getoond. De productiviteit dekt in principe alle werkgeverskosten, en het is overzichtelijk een uniforme winstvoet per werknemer te veronderstellen, maar dit kan ook verdeeld zijn. De verdeling is nauw verwant aan de primaire inkomensverdeling en heeft bij benadering een lognormaal verloop. De productiviteitsverdeling is in zijn vorm stabiel. Voor de analyse volstaan de grafieken uit Cool (1994a) en (1995) die de werkgeverslasten buiten beschouwing laten. Het minimumloon, voor Nederland rond 1992 ca. 28.000 gulden (excl. werkgeverslasten van ca. 6.000, en hoger voor CAO-minima), snijdt aan de linker kant een deel van die verdeling af. Voor de goede orde zij opgemerkt dat de verdeling beneden het minimumloon weliswaar getekend is maar een hypothetisch karakter heeft, want niet feitelijk waargenomen is omdat men daar door het minimumloon immers niet voltijds mag werken.

Figuur 1: Verdeling van heterogene arbeid



Bron: Cool (1994b), lognormale schatting gebaseerd op CBS inkomensverdeling. Alleen de ruwe vorm is relevant, niet de preciese waarden.

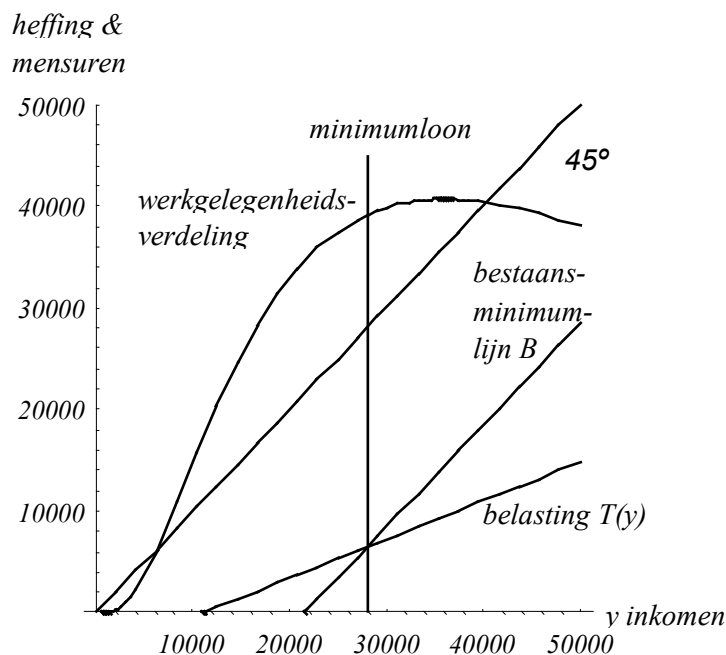
Bekijken we vervolgens het gebied rond het minimumloon wat nader. In figuur 2 concentreren we ons op het linker gedeelte van de werkgelegenheidsverdeling van figuur 1, en wel de arbeidsinkomens tot ca. 50.000 gulden. Het minimumloon geven we aan als $M = 28.000$. Beneden M mag men dus niet voltijds werken en zijn deze aanbieders werkloos.

Het minimumloon kunnen we ontbinden in netto minimumloon (inclusief BTW), op te vatten als het bestaansminimum, en belasting (incl. premies). Figuur 2 bestaat zodoende uit twee over elkaar gelegde grafieken, beide met het bruto inkomen y op de horizontale as, en

vervolgens met één vertikaal *links* voor de belasting en met één vertikaal *rechts* voor de werkgelegenheidsverdeling. Voor de leesbaarheid is alleen de linker as opgenomen. Men kan ook de 45° lijn herkennen die de horizontale as spiegelt met de linker verticale as.

Voor de belasting (incl. premies) zien we het volgende. Voor een punt y op de horizontale as wordt de belasting gegeven als $T(y)$, terwijl het netto inkomen $y - T(y)$ ontstaat tussen de 45° lijn en de belastinglijn. De belasting voor kostwinners zonder verdienende partner (tariefgroep 3) in 1993 kent een belastingvrije voet van ca. $V = 11.000$ en heeft een helling van 38,4 %. Vervolgens is er het netto bestaansminimum $B = 21.600$. Hiervoor trekken we de zgn. 'bestaansminimumlijn' parallel aan de 45° lijn en door het punt B op de horizontale as. Deze B -lijn snijdt van het netto inkomen een deel af dat minimaal nodig is. Het snijpunt van deze bestaansminimumlijn en de belastinglijn geeft het bruto inkomen M terug. Verdient men minder dan M , dan is het netto inkomen kleiner dan B , en dan is men binnen het sociale zekerheidssysteem gerechtigd tot een uitkering (waarbij men niet mag werken).

Figuur 2: Werkgelegenheid en bruto minimumloon bepaald door netto bestaansminimum en belastingen



4 Belastingvacuüm en versnellingsmechanisme

Wanneer we de grafiek verticaal lezen, dan vormt $T(y)$ de wig. De wig bij het minimumloon is $T(M)$. Deze laatste waarde wordt echter ook horizontaal gespiegeld langs de 45° lijn. Dit geeft een gebiedje op de horizontale as met breedte $T(M)$, dat we het 'belastingvacuüm' (*tax void*) kunnen noemen. Voor voltijds werknemers geldt immers:

1. Hoewel hier belastingtabellen gedefinieerd zijn, worden er in de praktijk geen belastingen geheven. Dit komt omdat die werknemers in dit productiviteitsgebied werkloos zijn. In het belastingvacuüm hebben de tarieven slechts een papieren functie.
2. De papieren belastingen hebben wel het effect dat het bruto-minimumloon wordt opgekrikt.
3. Als we de belastingtabellen in dit gebied zouden afschaffen zouden die werknemers in dit gebied genoeg kunnen verdienen om in het eigen onderhoud te voorzien. De uitkeringen voor deze mensen worden dan uitgespaard.
4. Afschaffen van belasting in dit gebied is gratis, omdat die belastingen toch niet binnenkomen.

De situatie voor parttimers en andere belastingbetalers is anders, en moet niet met die van de voltijders verward worden. De overheid heeft een complex belastingstelsel geschapen, en het is op deze plaats niet mogelijk om deze diverse vertakkingen te behandelen.

Hoe is het belastingvacuüm ontstaan? Waar we kijken naar de onderkant van het loongebouw ontstaat vanzelf aandacht voor de belastingvrije voet. Belastingtheoretici stellen vaak dat het bestaansminimum eigenlijk onbelast zou mogen blijven (een vacuüm van nul). H.J. Hofstra haalt een analogie van Cohen Stuart 1889 aan, dat een brug eerst zijn eigen gewicht moet dragen alvorens andere lasten te kunnen torsen.¹⁷ Indien het bestaansminimum onbelast is, dan is dit minimum ook de belastingvrije voet. Deze situatie was in 1951 ongeveer gerealiseerd. Sindsdien is de situatie echter weer ontspoord. Een oorzaak is de invoering van premies die geen voet kennen. Een andere oorzaak is een divergente indexering. Wanneer het bestaansminimum meeloopt met de welvaart (het gemiddelde loonpeil) - hetgeen past bij de sociale psychologie en *'keeping up with the Jones's'*¹⁸ - dan zou ook de voet welvaartsvast moeten zijn. Echter, beleidsmakers hebben internationaal afgestemd dat de belastingtarieven worden aangepast voor inflatie.¹⁹ Wanneer de voet waardevast is terwijl het bestaansminimum stijgt met de welvaart, dan veroorzaakt dat een extra snelle stijging van het bruto minimumloon.

Men kan zeggen dat ons systeem door een betrekkelijk eenvoudig maar blijkbaar weinig opvallend mechanisme over de decennia volledig uit het lood is geslagen. Telkens wanneer de minister van Financiën de belastingvrije voet aanpast voor inflatie, constateert de minister van SZW dat de netto inkomens achterblijven, en verhoogt 'dus' de bruto niveaus van minimumloon en uitkeringen. De inkomens zijn dan gered, en de belastingen blijkbaar ook. Maar dit alles geschiedt wel tegen de prijs van een te hoog bruto minimumloon.

Tabel 1 bevat de kerngegevens, die ook hun weg vonden naar enkele boeken voor het grotere publiek.²⁰ In 1951 bedroeg de belastingvrije voet voor een alleenstaande 780 gulden, en voor een paar zonder kinderen 1.020 gulden. Dit was ruim vóór de instelling van het wettelijk minimumloon; en, voorzover relevant, er zijn indicaties dat men op dit niveau van verdiensten enigszins kon rondkomen. Het prijspeil 1990 (1951=100) is 456 procent. Waardevastheid zou derhalve indexatie van de voet impliceren tot uitkomsten van 3.562 resp. 4.658 gulden. Dit ligt in de buurt van de bedragen voor de belastingvrije voeten in 1990.²¹ Inderdaad wordt de belastingvrije voet jaarlijks slechts voor inflatie aangepast (autonome bijstellingen daargelaten). Vervolgens, de loonindex bedrijven 1990 staat op 1750 procent. Welvaartsvastheid zou derhalve indexatie van de voet impliceren tot uitkomsten voor een belastingvrije voet in 1990 van 13.650 gulden voor een alleenstaande en van 17.850 gulden voor de alleenverdiener. Men concludeert dat de belastingvrije voet voornamelijk is aangepast voor inflatie, wat een achterstand impliceert t.a.v. een welvaartsvaste indexatie.

Tabel 1: kerngegevens belastingvrije voet

	1951	1990
prijnsindexcijfer	100	456
welvaartsindex	100	1750
	<i>fl.</i>	<i>fl.</i>
voet alleenstaande	780	5.693
idem, waardevast 1951		3.562
idem, welvaartsvast 1951		13.650
voet paar zonder kinderen	1.020	9.136

¹⁷ Hofstra (1975) p. 299-302. Zie ook Meade (1978) p. 308-316. Zie ook De Kam & Van Herwaarden (1989). Op p. 131 staat het te hoge wettelijk minimumloon (werkgeverskosten 32000 gulden uit 1989), op p. 79 en punt 5 de wens tot balansverkorting via forse verhoging van de belastingvrije voet, op p. 114 het geringe effect van hogere marginale tarieven (behalve voor vrouwen). Zie ook de analyse over het dynamische marginale tarief in Colignatus (2011), op grond van welke analyse een BTW van 1% denkbaar is. Hiervoor zijn ook de analyses van Graafland (1990) en Gelauff (1992) relevant.

¹⁸ Aronson (1992).

¹⁹ OECD (1986).

²⁰ Hulst cs (1998) p. 52 nog in guldens maar met een historisch overzicht. Cool & Hulst (2003) p. 33 in euro's met minder historie en meer aandacht voor democratie. Cool (2012b) bundelt ook dat laatste.

²¹ In 1990 was de standaard vrije voet 4.568 gulden. Alleenstaanden met een inkomen lager dan 35.000 kenden een aparte tariefgroep met een wat hogere voet van 5.693. Voor paren bestond er een voetoverheveling leidend tot een verdubbeling tot 9.136.

idem, waardevast 1951
idem, welvaartsvast 1951

4.658
17.850

Bronnen: CPB en MvTs.²²

In figuur 2 kan deze dynamische ontwikkeling als volgt worden weergegeven. Dat de bestaansminimumlijn *B* even snel beweegt als de welvaart (het loonpeil) kan weergegeven worden met stilstand van de *B*-lijn en de werkgelegenheidskromme. De voet *V* gaat alleen met inflatie mee, en beweegt aldus *relatief* naar links. Daarmee schuift *M* naar rechts. Met de relatieve stijging van het minimumloon wordt een steeds grotere groep van de arbeidsmarkt weggeschoren. Wegens het kromme verloop van de lognormale verdeling is er bovendien een extra snelle stijging van die werkloosheid. Hiermee is dan verklaard waarom het probleem van werkloosheid en armoe aan de onderkant zo hardnekkig is en zo sterk groeiend is. Bovendien is de kern van het probleem al rond 1970 ontstaan, wat aan het zichtveld ontsnapt van beleidsmakers die wellicht maar tien jaar terugkijken.

Het mechanisme geldt internationaal, zowel via sociale psychologie van '*keeping up with the Jones's*' en via het indexatiebeleid van de OECD. Een opvallend gegeven is dat in de USA eerder armoe wordt toegestaan, terwijl in de Europese Unie eerder uitkeringen worden verstrekt, waardoor hetzelfde basismechanisme verschillende uitingsvormen krijgt. Tabel 2 vergelijkt de situatie in Nederland met die in de USA en de UK.

Tabel 2: Vergelijking *tax wedge* = *tax void* voor US, UK en NL

<i>Legal minimum wage and the tax wedge at that level (taxes and premiums), US 2009, UK & Holland 2010</i>	<i>US (dollar)</i>	<i>UK (pound)</i>	<i>Holland (euro)</i>
Gross minimum wage	11790	11341	18309
Net income, after deduction of income tax and premiums (<i>N</i>)	10751	9751	14889
Gross labour costs: gross wage plus employer premiums (<i>C</i>)	12692	12059	22106
Taxes and premiums (excl. VAT) (<i>C - N</i>)	1941	2307	7217
Tax incidence as a percentage of gross labour costs (<i>C - N</i>) / <i>C</i>	15.3%	19.1%	32.6 %
Tax incidence as a percentage of net income (<i>C - N</i>) / <i>N</i>	18.1%	23.7%	48.5 %

Bronnen: Colignatus (2014a) p. 4

The US estimate is from own calculation. The UK estimate is by courtesy of Mr Donald Hirsch and Mr Chris Goulden from the Joseph Rowntree Foundation. The Dutch data are from its Central Planning Bureau.

5 Begripsverwarring over inkomensherverdeling

Terwijl het versnellingsmechanisme nog weinig bekend is, is de uitruil tussen belastingstructuur en werkloosheid al een oude problematiek.²³ De problematiek wordt dan vaak beschreven in termen van inkomensherverdeling. Dit is in het licht van de huidige analyse evenwel niet het allereerste probleem.

In de gangbare visie betekent een voetverhoging ook een verhoging van de marginale tarieven daarboven, om 'verloren belastinggelden terug te winnen'. Een voorbeeld is een PvdA-rapport dat voorstellen van belastingherschikking met dat argument afwijst.²⁴ Men ziet derhalve geen methode om zodanig met belastingen te manipuleren en te schuiven, dat werkloosheid en belastingdruk kunnen afnemen op zo'n manier dat alle partijen erop vooruit gaan. Ook anderen zien geen *free lunch*, en alleen de mogelijkheid van bezuinigingen die ten koste gaan van bepaalde groepen.²⁵

Echter, inkomens *her*-verdelen is toch wat anders dan de efficiency van de belasting. De huidige analyse betreft de heffingsmethodiek en betreft niet onmiddellijk de netto inkomens. Het is zinvol te verhelderen wat de verwarring precies behelst. Het debat over inkomensherverdeling

²² Data CPB. Zie ook de Memories van Toelichting (MvT), Tweede Kamer (1988-1989) en (1990-1991). Deze laatste zgn. 'Wet Koppeling met Afwijkingsmogelijkheid' p36 vermeldt de inflatiecorrectie bij de inkomstenbelasting. De CBS inkomensverdeling 1959 is ook te vinden in Wemelsfelder (1964) p. 44; met in 1959 nog zo'n 5 procent in de inkomensklasse tot 1000 gulden.

²³ Zijlstra (1956) p. 56 en Pen & Tinbergen (1977) p. 188-189.

²⁴ Wolfson e.a. (1992) p. 41 tweede kolom tweede alinea.

²⁵ Zie bijvoorbeeld Van Bergeijk (1994).

is gevoerd in de periode na de oorlog en heeft geleid tot een stelsel met bepaalde inkomensgaranties. Het debat sindsdien betreft vooral de efficiency van de vigerende regelingen. Argumentaties uit het eerste debat worden echter nog gebruikt voor het tweede debat, terwijl zij niet meer aan de orde zouden hoeven zijn. Sommige deelnemers aan de discussie stellen een 'neoclassiek' model van ruimende arbeidsmarkten tegenover de actuele gereguleerde markten met werkloosheid. Echter, het verschil zit niet in het neoclassieke karakter van de analyse. De hier gegeven analyse is neoclassiek van aard maar leidt niet tot aantasting van de institutionele fundamenteën. Anders gezegd, in de huidige instituties fungeren belastingen reeds als herverdelingsmechanisme, en die discussie over de verdeling is al beslecht en hoeft niet opnieuw gevoerd te worden. Het gaat er nu om, te zorgen dat mensen niet langer nodeloos werkloos zijn door een falend coördinatiekader.

Wanneer iets inefficiënt is, moet men in staat zijn een oplossing aan te geven waarbij minstens iemand erop vooruit gaat zonder dat anderen erop achteruit gaan. Volledige werkgelegenheid was daarnaast mogelijk in de jaren vijftig en zestig van de vorige eeuw. Vergelijking van de regimes van volledige werkgelegenheid en werkloosheid kan derhalve niet alleen abstract maar ook empirisch geschieden. Ten aanzien van de zorgen over *secular stagnation* ligt er een antwoord in Colignatus (2014ab). Er is derhalve ruimte om te stellen dat balansverkorting neutraal kan zijn voor de netto inkomens, terwijl het ook efficiënter zou zijn omdat het werk zou scheppen.

Kijken we nog eens naar de inkomsten- en uitgavenkant van de 'balans':

- Voor de inkomstenkant: Merk in figuur 2 op dat het belastingstelsel beneden het minimumloon een papieren betekenis heeft. Men mag daar niet voltijds werken, dus verdient niets, en dus heeft belasting heffen voor voltijds werkenden eigenlijk geen betekenis. De overheid heeft hier een vrij spelkwartier om geheel andere regelingen te ontwerpen. Bijvoorbeeld kwijtschelden van lasten zou de staat hier niets hoeven kosten. Omdat niets verloren gaat, hoeft ook niets 'teruggewonnen' te worden.
- Aan de uitgavenkant: Aan de onderkant van het loongebouw is het aanvaardbaar dat men geen premie betaalt en toch verzekerd blijft voor risico's. Want als men werkloos wordt, dan komt men in de bijstand en krijgt diezelfde verzekering *toch al* (en derhalve geheel gratis). Huisvrouwen betalen geen AOW-premie en zijn toch 'verzekerd'. Zaken als deze zijn pragmatisch te beoordelen. In plaats van een discussie over een 'basisinkomen' (beter: basisuitkering) te houden kan men beter kijken naar een 'basisverzekering'.
- Voor beide: verandering van belastingregels voor de onderkant van het loongebouw lijkt aanvankelijk niet voordelig voor de hogere inkomens. Echter, wanneer laagproductieve werkgelegenheid ontstaat, krijgen hogere inkomens de voordelen van zowel uitgespaarde uitkeringen als van verhoogde koopkracht (goedkoper: schilder, crèches, taxis, kantoorhulp, zorg voor ouderen; minder criminaliteit).

Zoals gezegd wordt hier geen concreet voorstel uitgewerkt. Een concreet voorstel blijkt immers onbespreekbaar zolang de deelnemers aan het gesprek nog worstelen om zich het nieuwe perspectief eigen te maken. Van de mogelijke maatregelen kan wel melding gemaakt worden van loonkostensubsidies op korte termijn die compenseren voor ten onrechte geheven belastingen (inclusief premies).²⁶ Voor flankerende investeringen en monetair beleid in deze tijd met de euro verwijst ik naar Colignatus (2012a) en (2013b).

6 Ter besluit

De hardnekkigheid van de problematiek aan de onderkant van het loongebouw is in eerste aanleg nogal verbazingwekkend. Met de welvaartstoename door technologie en globalisering, waardoor a.h.w. ook mensen met twee linker handen aan het werk kunnen blijven, had hier geen probleem moeten bestaan. Wanneer we echter naar het mechanisme van de prijsstelling kijken, dan is de hardnekkigheid verklaard.

Het is de taak van economen om de relatie van doel tot middel te bewaken. Momenteel bestaat er een grote inefficiency. We moeten concluderen dat in het verleden het inkomensbeleid met de verkeerde middelen is gevoerd, namelijk met bruto in plaats van met netto middelen. Figuur 2 geeft de kern van de problematiek. Met balansverkorting kan de beleidsfout voor een deel worden hersteld. Een vuistregel zou zijn te streven naar een

²⁶ Bijvoorbeeld Bomhoff (1995).

belastingvrije voet = bestaansminimum = minimumloonkosten, en dit bij indexatie ook zo te houden.

De oplossingrichting is in dit artikel niet verder uitgewerkt. De zakelijke discussie blijkt gehandicapt te worden door eigenschappen van de menselijke psychologie.²⁷ Die psychologische aspecten zijn zo belangrijk dat, naast de al genoemde punten, nog drie andere punten genoemd moeten worden. Dit zijn enkele van de redenen waarom ik nu constateer dat een Economisch Hof niet slechts beter maar ook praktisch noodzakelijk blijkt. De beleidsvoorbereiding blijkt zich internationaal anti-wetenschappelijk te tonen en laat ik hier drie punten voor Nederland noemen.

Het eerste punt is dat de buitenwacht het CPB een gerenommeerd instituut lijkt te vinden maar daar niet consequent in is. Wanneer medewerkers, die tot die reputatie hebben bijgedragen, als individuele wetenschapper met een analyse naar buiten treden, dan blijkt dat die analyse nauwelijks aandacht kan krijgen - zoals mensen wel de Mama's & Papa's als muziekgroep kennen maar niet weten wie de liedjes schreef. Het tweede punt betreft de benoeming van niet-wetenschappelijke beleidsambtenaren tot directeur van het CPB.²⁸ Adviezen van het CPB zijn aantoonbaar niet meer wetenschappelijk correct. De economische crisis bevestigt de analyse genoemd onder punt één maar ook dit bewijs wordt door de directie van het CPB genegeerd. Het derde punt is: in 1989/90 constateerde ik²⁹ dat, gezien de complexiteit van toendertijd zo'n 20 jaar massale werkloosheid, en juist ook gezien de rol van kennis in de beleidscoördinatie daarbij, een parlementaire enquête naar de voorbereiding van het economisch beleid zinvol zou zijn om de tocht naar volledige werkgelegenheid te versnellen. Inmiddels is het 2014 en is er sprake van 45 jaar (verborgen) werkloosheid. Dit artikel kan maar enkele aspecten behandelen maar ik kan melden dat dit advies nog steeds verstandig is. De keuze tussen nu een parlementaire enquête of nog jaren massale werkloosheid is een reële. Mijn advies grijpt aan op de zuivere betekenis van de enquête zoals deze in alle oorspronkelijkheid is ontstaan: als instrument voor het parlement voor het verzamelen van informatie voor wetgeving.

Bijvoorbeeld is de werkloosheid deels verborgen in uitkeringen gefinancierd met aardgasgelden, of is er wankele werkgelegenheid via de 'successen' van bijvoorbeeld de kabinetten Kok I & II in 1994-2002. Loonmatiging wentelt de problemen af op andere landen en raakt aan grenzen. Stijging van huizenprijzen verplaatst het probleem en raakt aan grenzen. Meeliften op de internationale deregulering van (financiële) markten is deels oneigenlijk en raakt aan grenzen. Met zulke 'successen' had menigeen weinig aandacht voor de structureel juiste analyse over de werkloosheid. Maar een crisis blijkt niet voldoende om dit negeren te stoppen. Zie Colignatus (2014ab) voor *Cause and cure of the crisis* en hoe de crisis kan voortgaan.³⁰

Met de vormgeving van dit artikel heb ik andermaal een poging gedaan om een cruciaal mechanisme ten aanzien van de werkloosheid en de rol door en voor de overheidsfinanciën te verduidelijken. Hopelijk is ook verhelderd dat goede omgangsvormen nodig zijn om de discussie correct wetenschappelijk te voeren: met name eerst vragen stellen en doorrekening toestaan.³¹ Wanneer de discussie op wetenschappelijk gepaste wijze gevoerd wordt, zou ik vervolgens gaarne ruimte krijgen om nog een ander belangrijk mechanisme te verhelderen, en wel ten aanzien van de marginale tarieven.

Thomas Colignatus

* Thomas Cool, econometrist (Groningen 1982) en leraar wiskunde (Leiden 2008). De auteur hanteert de naam Colignatus voor zijn wetenschappelijk werk sinds zijn kandidatuur in 2004 voor President van de EU. Voor dit artikel zegt hij gaarne dank aan ex-collegas van het CPB, en Jan Siebrand, met herinnering aan reeds overleden Anton Bakhoven, Jan Pen en Jules Theeuwes. Website thomascool.eu en weblog <http://boycottholland.wordpress.com>.

²⁷ McCloskey (1994).

²⁸ Niet-wetenschapper Gerrit Zalm (AEP / EZ) werd in 1988 eerst benoemd tot onderdirecteur en in 1989 directeur van het CPB. Niet-wetenschapper Laura van Geest (MinFin) werd direct tot directeur benoemd in 2013.

²⁹ Zie Cool (1990), (1992) en (1994b).

³⁰ Tevens: Colignatus (2000, 2005, 2011) 3e editie, geeft de analyse vóór de crisis met een waarschuwing daarvoor, Colignatus (2012a) bundelt de economische artikelen over de crisis tot dat moment.

³¹ Zie Colignatus (2014c).

LITERATUUR

- Aronson, Elliot (1992), *The social animal*, New York: Freeman
- Bakhoven, Anton F. (1988), Een marktgerichte oplossing voor het werkloosheidsprobleem, *Economisch Statistische Berichten*, 73 (3639) 21-55, 13 januari
- Bergeijk, Peter A.G. (1994), Op zoek naar een gratis lunch, *Economisch Statistische Berichten*, 79 (3984) 1013-1017, 9 november
- Bomhoff, Eduard (1995), Een cheque voor iedere werkloze, *NRC-Handelsblad* 30 januari
- Colignatus, Thomas (2011), *Definition & Reality in the General Theory of Political Economy*, 3e editie, Den Haag: Samuel van Houten Genootschap (PDF op de website)
- Colignatus, Thomas (2012a), *Common Sense: Boycott Holland*, Den Bosch: Mijnbestseller Nederland BV, <http://thomascool.eu/Papers/CSBH/Index.html>
- Colignatus, Thomas (2012b), *Democratie & Staathuishoudkunde*, Den Bosch: Mijnbestseller Nederland BV, <http://thomascool.eu/SvHG/DenS/Index.html>
- Colignatus, Thomas (2013a), *Economics as victim between lawyers and mathematics: An explanation for the tax credit, Bulgarian potential fraud, European unemployment and the economic crisis*, May 18, <http://mpra.ub.uni-muenchen.de/47071>
- Colignatus, Thomas (2013b), Money as gold versus money as water, *Real-World Economics Review*, 64 p. 90-101, July, <http://rwer.wordpress.com/2013/07/02/issue-no-64-of-real-world-economics-review>
- Colignatus (2014a), *Cause and cure of the crisis*, September 14, <http://mpra.ub.uni-muenchen.de/58592>
- Colignatus, Thomas (2014b), An Economic Supreme Court, *Royal Economic Society Newsletter*, 167, p20-21, Oktober, <http://www.res.org.uk/view/art7Oct14Features.html>
- Colignatus, Thomas (2014c), *After 45 years of unemployment: If Holland had been just a bit nicer and more competent*, <http://thomascool.eu/Papers/Drgtpe/Crisis-2007plus/2014-06-05-After-45-years-of-unemployment.pdf>
- Cool, Thomas (1990), *After 20 years of mass unemployment: Why we might wish for a parliamentary inquiry*, Den Haag: CPB internal note 90-III-38, en bijdrage tot NWO - ECOZOEK, <http://thomascool.eu/Thomas/Nederlands/TPnCPB/Record/1990/12/18/index.html>
- Cool, Thomas (1991), Goed WAO-beleid vergt tijd, *Trouw*, 10 augustus
- Cool, Thomas (1992), *Definition and Reality in the general theory of political economy; Some background papers 1989-1990*, Rotterdam: Magnana Mu Publishing & Research, <http://www.magnanamu.nl/>
- Cool, Thomas (1994a), *Tax structure, inflation and unemployment*, Rotterdam: Magnana Mu Publishing & Research, <http://thomascool.eu/Solunemp/1994-SOLUNEM.pdf>
- Cool, Thomas (1994b), *Trias Politica & Centraal Planbureau*, Den Haag: Samuel van Houten Genootschap
- Cool, Thomas (1995), Belastingstructuur, inflatie en werkloosheid, bijdrage Nederlandse Arbeidsmarktdag 14 november 1995, opgenomen in CBS/NAD, *De Nederlandse ArbeidsmarktDag 1995*, Voorburg: CBS 1996, <http://thomascool.eu/Thomas/Nederlands/Wetenschap/Artikelen/NAD1995.html>
- Cool, Thomas (1996), Differential impact of the minimum wage on exposed and sheltered sectors, <http://econpapers.repec.org/paper/wpawuwpgt/9608001.htm>
- Cool, Thomas, en Hans Hulst (2003), *De ontketende kiezer*, Amsterdam: Rozenberg Publishers, <http://thomascool.eu/SvHG/SvHG.html>
- Don, F.J.H. & J. Verbruggen (2006), *Models and methods for economic policy; 60 years of evolution at CPB*, CPB Discussion paper 55, Den Haag: CPB
- Gelauff, George G.M. (1992), *Taxation, social security and the labour market*, Helmond: Wibro
- Graafland, Johan J. (1990, 1991), *Effecten van marginale belasting- en premiedruk op loonvorming*, interne notitie I/1990/41; CPB 1991 onderzoeksmemorandum no 78, Den Haag: CPB
- Hartog, Hans den, en H. S. (Jimmy) Tjan (1974), Investeringen, lonen, prijzen en arbeidsplaatsen, CPB Occasional Paper No. 2, Den Haag: Centraal Planbureau
- Hofstra, H.J. (1975), *Inkomstenbelasting*, Kluwer
- Hulst, Hans en Auke Hulst m.m.v. Thomas Cool (1998), *Werkloosheid en armoede: de oplossing die werkt*, Amsterdam: Thesis Publishers, <http://thomascool.eu/SvHG/SvHG.html>
- Kam, C.A. de, & F.G. van Herwaarden (1989), *De Prijs van de Beschaving*, Academic Service

- Meade, James; Committee chaired by, (1978), *The structure and reform of direct taxation*, Institute of Fiscal Studies, London: George Allen & Unwin
- McCloskey, D. (1994), *Knowledge and persuasion in economics*, Cambridge: CUP
- OECD (1986), *An empirical analysis of changes in personal income taxes*, Parijs
- Pen, Jan, & Jan Tinbergen (1977), *Naar een rechtvaardiger inkomensverdeling*, Amsterdam: Elsevier
- Schaaijk, Marein van (1983), Loondifferentiatie en werkloosheid, *Economisch Statistische Berichten*, 68 (3423) 841-845, 21 september
- Summers, L. (2014), *Reflections on Secular Stagnation*, Tinbergenlezing, Koninklijke Vereniging voor de Staathuishoudkunde (KVS), <http://www.kvsweb.nl> en <http://www.kvsweb.nl/nl/webmanager/userfiles/Presentatie%20Larry%20Summers%2031-10-14.pdf>
- Tweede Kamer (1988-1989), *Memorie van Toelichting, 'Wijziging van de Wet minimumloon en minimumvakantiebijslag'*, nr. 21014, zgn. 'WAM met beleidsmatige aanpassing', Den Haag: Tweede Kamer der Staten Generaal
- Tweede Kamer (1990-1991), *Memorie van Toelichting, 'Wijziging van de Wet minimumloon en minimumvakantiebijslag'*, nr. 22012, zgn. 'Wet Koppeling met Afwijkingsmogelijkheid', Den Haag: Tweede Kamer der Staten Generaal
- Wemelsfelder, J. (1964) *Onaardige economie*, Amsterdam: De Bussy
- Witteveen, H.J. (2014), The meaning of our enormous structural current account surplus, *Economisch Statistische Berichten*, 99 (4685) p. 294-298, 17 mei. Met toestemming van de ESB-redactie met commentaar: <http://thomascool.eu/Papers/Drgtpe/Crisis-2007plus/2014-05-21-Comments-on-Valedictory-Lecture-by-Witteveen.html>
- Wolfson, Dik; Commissie o.l.v. (1992), *Niemand aan de kant*, Amsterdam: Partij van de Arbeid
- Zijl, Jan van (1992), Verlaging minimumloon een onbegaanbare weg, *Trouw* 6 maart
- Zijlstra, Jelle, (1956), *Economische orde en economische politiek*, Leiden: Stenfert Kroese