

# De polder-methode

## *Of: hoe het belastingstelsel de 21<sup>ste</sup> eeuw ingaat*

Frans Becker & Paul Kalma

*Verschenen in: Becker, F, Kam, F de en Kalma, P, 'Draagkracht onder druk. Kanttekeningen bij de "Belastingen in de 21<sup>ste</sup> eeuw"', Wiardi Beckman Stichting, Amsterdam 1998.*

### EEN DEBAT DAT MAAR NIET OP GANG KWAM

Begin december publiceerden de staatssecretaris en de minister van Financiën de nota Belastingen in de 21<sup>ste</sup> eeuw. Een verkenning. Bij de presentatie lieten ze er geen misverstand over bestaan dat het wat hen betreft een goede, zo niet een voortreffelijke nota is. 'Revolutionair' noemden ze de voorstellen zelfs. De hoofdthema's van hun werkstuk zijn grondslagverbreding en lastenverlichting. De grondslag van de belastingheffing is aangetast door allerlei aftrekposten en ontwikkelingsconstructies. Om de grondslag te verbreden pleiten de bewindslieden voor een verschuiving van directe naar indirecte belasting (verhoging btw) en een beperking van overdadige aftrekposten (bijvoorbeeld die voor lijfrentepolissen). Verder stellen zij een verhoging van de milieueffingen voor: daarmee wordt zowel de grondslag verbreed als het milieu gediend. Door verschuiving en verbreding ontstaat ruimte om de tarieven te verlagen.

Daarnaast spelen twee andere vraagstukken een centrale rol in de nota van Vermeend en Zalm. In de eerste plaats hebben de bewindslieden gezocht naar een nieuwe fiscale systematiek om de arbeidsparticipatie te verhogen, met name aan de 'onderkant' van de arbeidsmarkt. In het kabinet is hierover kennelijk geen overeenstemming bereikt. Daarom presenteert de nota verschillende opties. In de tweede plaats behelst de nota een voorstel voor een geheel nieuw type vermogensbelasting. In plaats van het huidige systeem, waarin de inkomsten uit vermogen bij het arbeidsinkomen worden opgeteld, maar via ontwikkelingsconstructies dikwijls buiten het fiscale regime kunnen worden gehouden, pleiten de bewindslieden voor een gescheiden aanpak. Inkomen uit vermogen wordt niet meer belast op basis van reële opbrengst maar op basis van een (laag) fictief rendement: de zgn. vermogensrendementsheffing.

Deze vermogensrendementsheffing is volgens Vermeend en Zalm 'internationaal concurrerend en rechtvaardig'. Ze is moeilijk te ontwijken en lokt, vanwege de lage tarieven, kapitaal terug naar Nederland. Zalm: 'Fiscale adviseurs krijgen de grootste klap. Het construeren is afgelopen. [...] Nog even kunnen ze bezig zijn met voorlichten hoe het straks allemaal moet, maar dan is het afgelopen.' Vermeend: 'Alle constructies zijn straks in één klap van de baan.'<sup>1</sup>

71

## De poldermethode – Een debat dat maar niet op gang kwam

Belastingen in de 21<sup>ste</sup> eeuw werd voor het merendeel goed ontvangen. De paarse regeringspartijen reageerden instemmend; ook in de meeste landelijke dagbladen werd de nota positief beoordeeld. Toch waren er hier en daar ook kritische geluiden te beluisteren. ‘Vermeend gaat echte keuzes uit de weg’, schreef de fiscaal-econoom Cnossen in de Volkskrant.<sup>2</sup> In de vakpers werd geklaagd dat de nota wel erg veel overhoop haalt, maar uiteindelijk weinig oplevert (een lichte beperking van sommige aftrekposten, een minimale tariefsverlaging, tegenvallende werkgelegenheidseffecten). Ook zou het stelsel, vanwege verschillende tarieven voor de vennootschaps-, de inkomsten- en de vermogensbelasting, veel gevoeliger voor constructies blijven dan de bewindslieden suggereren. Sommigen betreurden het tekort aan diepgang, bijvoorbeeld inzake de zg. ‘vergroening’ van het belastingstelsel, en aan aandacht voor belastinghervormingen elders in Europa.

Meerdere commentatoren, tenslotte, reageerden aarzelend tot uitgesproken kritisch op de voorgestelde vermogensrendementsheffing. Over de invoering van zo’n lage, vaste heffing, onder afschaffing van de bestaande belasting op vermogen en op vermogensinkomsten, ‘is links en rechts het laatste woord nog niet gezegd’, meende de Volkskrant. Het Financiële Dagblad schreef dat het lager belasten van vermogen dan van arbeid op verzet zou kunnen stuiten. ‘Er moet wel de politieke wil bestaan om deze ogenschijnlijke discrepantie in het belastingstelsel [...] aan de kiezer te verkopen’. NRC Handelsblad citeerde een NIPO-enquête waaruit blijkt dat de Nederlandse bevolking vermogens juist zwaarder zou willen belasten dan arbeid, en concludeerde: ‘Een kabinet dat precies het omgedraaide doet, heeft iets uit te leggen.’ En, met een blik op de concept-verkiezingsprogramma’s van alle grote politieke partijen: ‘Kennelijk hebben kiezers noch politieke partijen de (door het kabinet voorgestelde) draai van 180 graden al achter de rug.’<sup>3</sup>

Ronduit afwijzend reageerden economen als De Kam (‘Betalen blijft voor de dommen’) en fiscalisten als Van Arendonk (‘De inkomstenbelasting als draagkrachtheffing ten grave gedragen’) en Rijkens (‘catch-as-catch-can’).<sup>4</sup> Maar ook voorstanders van de heffing bepleitten een uitvoerig debat over deze forse ingreep in het bestaande, op draagkracht leunende belastingstelsel. Of, zoals NRC Handelsblad het al eerder formuleerde: verschil van mening over dergelijke zaken ‘is goed: belastingen gaan iedereen aan en hebben invloed op vrijwel alle aspecten van de samenleving. [...] Voordat er een besluit genomen wordt over de precieze inrichting van het toekomstige belastingstelsel, kunnen de kiezers zich er bij de komende parlementsverkiezingen over uitspreken aan de hand van de verschillende partijstandpunten.’ Niet alle details hoeven al te worden ingevuld, zo eindigde het commentaar. ‘Tijd voor politiek debat is er nog genoeg.’<sup>5</sup>

Een half jaar na de presentatie van de belastingnota, en met de verkiezingen inmiddels achter de rug, blijkt het debat over het belasten van vermogens en over de herziening van het belastingstelsel in het algemeen, niet of nauwelijks van de grond te zijn gekomen. De Tweede Kamer belegde weliswaar een aantal rondetafelgesprekken met maatschappelijke organisaties, fiscalisten en andere betrokkenen ‘in het

## De poldermethode – Een debat dat maar niet op gang kwam

veld', maar liet de talloze vragen en bedenkingen die daar naar voren kwamen, voor wat ze waren. Eind maart 1998 schaarde een grote meerderheid van de Kamer, inclusief oppositiepartij CDA, zich in hoofdlijnen achter de nota. Fundamentele kwesties kwamen, op een paar vragen van kleinere fracties na, eigenlijk niet aan de orde. En om de consensus compleet te maken lekte vlak vóór het debat een unaniem advies van de Sociaal-Economische Raad uit, waarin de strekking van de nota ook al wordt overgenomen.

De verkiezingscampagne heeft het debat eerder vertroebeld dan gestimuleerd. De PvdA greep naar krachtige beheerspolitiek om meningsverschillen in eigen huis over de hypotheekrente-af trek de kop in te drukken. Alsof het kabinet zich nog niet achter de voorstellen van Vermeend en Zalm had geschaard, zetten de sociaal-democraten een lichtelijk populistisch offensief in met 'vier granieten hoekstenen' voor een rechtvaardiger belastingstelsel: een nieuw, laag belastingtarief voor lagere en middeninkomens; een gunstiger inkomenspositie voor werkenden vanaf het minimumloon tot en met modaal; een belastingvrije som in gulden; en een zwaardere belasting op de voordelen van beleggingen. Vooraanstaande PvdA-politici noemden de hoge inkomens in Nederland 'onderbelast' en pleitten voor 'eerlijk(er) delen' in de belastingheffing – zonder overigens verband met de belastingnota te leggen. De VVD trok van haar kant ten strijde tegen iedere discussie over de hypotheekrente-af trek, daarin krachtig gesteund door De Telegraaf. Inmiddels bestaat een reële kans dat een groot deel van de plannen van Vermeend en Zalm in het deze zomer af te sluiten regeerakkoord terecht komt – zonder dat er sprake is geweest van enige serieuze (publieke) afweging tussen, bijvoorbeeld, invoering van een vermogensrendementsheffing tegen zwaardere alternatieven als een klassieke en in veel andere landen geheven vermogenswinst- of vermogensaanwasbelasting.

Wat verklaart nu dit gebrek aan politiek debat? Van invloed is ongetwijfeld het hoge technische gehalte van belastingpolitiek. Het bijbehorende vakjargon schrikt de gemiddeld-geïnteresseerde burger, net als de meeste politici, al gauw af (en de specialisten doen weinig om daarin verandering te brengen).

In NRC Handelsblad hebben Aertjan Grotenhuis en Cees Banning, bij de afsluiting van een serie artikelen over de herziening van het belastingstelsel, betoogd dat er in Den Haag een taboe op het hele onderwerp rust. Men weet dat de voorstellen van Vermeend en Zalm tal van vragen oproepen – en bovendien ver afstaan van de in ons land gangbare opvattingen over fiscale rechtvaardigheid. Het is 'te belangrijk voor een publieke discussie'. Bij de kabinetsformatie zal 'een select gezelschap [...] de deal beklinden. Ze komen uit het huidige kabinet, de huidige Tweede Kamer en de SER, ze zijn het dus op voorhand met elkaar eens; wat becijfering daargelaten.'

De politiek, aldus Grotenhuis en Banning, 'deinst kennelijk terug voor een niet controleerbare discussie die zulke heftige sentimenten oproept dat een realistisch geacht beleid in gevaar komt.' Dat is bij bijvoorbeeld de uitbreiding van Schiphol ook wel zo, maar daar is een oncontroleerbare oppositie nu eenmaal een gegeven. In de belastingdiscussie 'is die oppositie eerder een geest in de fles die er in blijft zolang

## De poldermethode – Een debat dat maar niet op gang kwam

niemand er de stop aftrekt'. Dat laatste willen de besluitvormers, verkiezingstijd of niet, liever vermijden en 'dat lukt aardig'. Dat succes, voegen ze er aan toe, 'berust niet op een geheime afspraak van een stel complotteurs maar op de autonome werking van een goed gesmeerd politiek-economisch systeem; wat heet, van het poldermodel zelf.'

Er lijkt inderdaad sprake van een nieuwe beslotenheid in de besluitvorming: beleidsmakers en politici schermen de politieke agenda af en bepalen in kleine kring de beleidsrichting. Het besluitvormingsproces wordt gekenmerkt door een sterke mobilisation of bias, waardoor dissidente opvattingen nauwelijks invloed kunnen uitoefenen. De Werdegang van Belastingen in de 21<sup>ste</sup> eeuw past perfect in dit patroon: de ruime bemoeienis van de bewindslieden zelf met het schrijven van de nota. De overmoedige presentatie en de vooraf ingebouwde 'discussiepunten'. Het ragfijne samenspel tussen de grote politieke partijen en de Sociaal-Economische Raad. Het buitensluiten van jongere fiscale specialisten in de fracties van D66 en VVD, ten gunste van de 'routiniers' Ybema en Hoogervorst. En niet in de laatste plaats: de harde manier waarop PvdA-fractiewoordvoerder Van der Ploeg, die de nota in een artikel in Socialisme & Democratie op verschillende onderdelen scherp had gekritiseerd, door de PvdA-fractie tot de orde werd geroepen.

Maar er was niet alleen onwil; er was ook onvermogen – onvermogen om counter-vailing power te organiseren. In maatschappelijk opzicht bestaat een dergelijke macht op het terrein van de belastingpolitiek niet, of in een zeer gefragmenteerde en diffuse vorm. In politiek opzicht zou men verwachten dat de grootste oppositiepartij haar mogelijkheden zou hebben benut. De christen-democraten hebben zich echter in de bestaande consensus gevoegd ('Waar was je, Jaap?'). Maar ook de 'paarse' partijen, inclusief de Partij van de Arbeid, hebben een mooie kans voorbij laten gaan. Al jarenlang is er, vooral in de boezem van de politieke partijen zelf, geweeeklaag te horen over de uitholling van hun positie en over functieverlies. Nu zich de mogelijkheid voordoet om over de toekomst van ons belastingstelsel een politiek debat van belang te organiseren, laten de partijen het volledig afweten. Wat een publiek debat had moeten zijn, werd een intern beraad.

Toch hoeft het daarmee niet te eindigen. De verkiezingscampagne heeft de belastingnota weliswaar onbesproken gelaten, maar een partij als de PvdA heeft het thema van 'de sterkste schouders die de zwaarste lasten moeten dragen', uit een mengeling van overtuiging en angst voor stemmenverlies aan GroenLinks en de SP, wel hoog op de politieke agenda gezet – en kan daarop de komende jaren aangesproken worden. Datzelfde geldt voor andere partijen, die hun verontwaardiging over de aandelenopties waarmee menig topmanager veelvoudig miljonair is geworden, de vrije loop lieten (alsof het de enige vermogenswinsten zijn die in Nederland geboekt worden).

In onderstaande bijdrage aan een hopelijk snel opbloeiend debat plaatsen we allereerst kanttekeningen bij de centrale plaats die de fiscale beleidsconcurrentie inneemt in de nota van Vermeend en Zalm, als antwoord op processen van internationalisering. Hoever moet het Nederlandse belastingstelsel in deze richting

## De poldermethode – In de ban van de beleidsconcurrentie

meebuigen? In de tweede plaats bespreken we de toegenomen ongelijkheid in de inkomens- en vermogensverdeling en de teloorgang van de progressie in het belastingstelsel, en hoe die in de nota en de reacties daarop zijn ‘verwerkt’. Tenslotte verkennen we de wijze waarop Vermeend en Zalm het belastingstelsel willen inzetten voor twee specifieke doeleinden: het milieu en de arbeidsparticipatie.

Het is ons, zo zal hopelijk duidelijk worden, niet zozeer om bepaalde beleidsuitkomsten te doen; of de belastingvrije voet moet worden afgeschaft dan wel omgezet in een belastingkorting en of een vermogenswinstbelasting beter is dan een vermogensrendementsheffing (dat laatste vinden we wel, overigens). Het gaat er ons in de eerste plaats om dat de door Vermeend en Zalm voorgestelde belastinghervorming onderwerp hoort te zijn van een uitvoerig politiek debat. Vanwege het belang van het onderwerp voor ons sociaal-economisch bestel; vanwege de grote bedragen die ermee gemoeid zijn (groter dan wat de zwaarste bezuinigingsoperaties in Nederland ooit moesten opleveren); en niet in de laatste plaats omdat het een terrein betreft waarop traditionele, vertrouwde opvattingen over solidariteit en draagkracht door de economische werkelijkheid ingehaald dreigen te worden. Politieke hypocrisie, dat wil zeggen: het vasthouden aan die doelstellingen terwijl men allang beter weet, ligt dan op de loer – en niets bedreigt een democratische cultuur zozeer als dat.

De nota die we in het navolgende uitvoerig zullen bekritisieren, maakt zich aan dergelijke hypocrisie overigens niet schuldig. Vermeend en Zalm bepleiten een pragmatische aanpassing van het belastingstelsel in een tijdperk van globalisering. Het zou erg onverstandig zijn hun nota ongelezen en onbesproken te laten; zoals het ook erg onverstandig zou zijn om met hun voorstellen accoord te gaan.

75

## IN DE BAN VAN DE BELEIDSCONCURRENTIE

Het huidige belastingregime in ons land is toe aan grondige herziening. Kleiner reparatiewerk voldoet niet meer, zo luidt de strekking van de nota van Zalm en Vermeend. Op grond van welke argumenten achten zij een dergelijke forse aanpassing noodzakelijk? En in hoeverre bieden hun voorstellen een oplossing voor de door hen gesignaleerde problemen?

De herziening van het belastingstelsel wordt niet alleen ingegeven door het groeiend beroep dat in het nationale beleid op de fiscaliteit wordt gedaan. Belastingen in de 21<sup>ste</sup> eeuw signaleert dat het Nederlandse belastingstelsel ook steeds sterker wordt beïnvloed door internationale ontwikkelingen en noemt als belangrijkste trends: de snelle opkomst van internet, globalisering, toenemende belastingconcurrentie en de groeiende invloed van de Europese Unie op ons belastingstelsel. Globalisering, zo stelt de nota, komt tot uitdrukking in de toenemende omvang van de internationale handelsstromen en kapitaalbewegingen en in het toenemend gemak voor individuen en rechtspersonen om zich te verplaatsen naar andere rechtsgebieden. In een dergelijke economie zonder grenzen worden belastingen als kostenposten be-

## De poldermethode – In de ban van de beleidsconcurrentie

schouwd. Landen passen zich aan en reageren op elkaar, waardoor een toenemende onderlinge belastingconcurrentie ontstaat.<sup>6</sup>

Nederland zal, zo concluderen de opstellers, de fiscale concurrentiestrijd met andere landen nadrukkelijk aan moeten gaan. De positie van ons land op dit gebied is al lang niet slecht, maar kan nog verder worden verbeterd. 'Een sterkte/zwakte-analyse van het bestaande Nederlandse belastingstelsel [...] wijst uit dat de nadruk bij een hervorming moet liggen op de loon- en inkomstenbelasting en de premieheffing volksverzekeringen. Het Nederlandse belastingregime voor ondernemingen is algemeen beschouwd internationaal concurrerend; daarbij moeten wel de kapitaalsbelasting en vermogensbelasting als zwakke punten worden aangestipt. Voor de toekomst is het van groot belang een goede concurrentiepositie te handhaven en nog bestaande knelpunten op te lossen.'<sup>7</sup>

Tegelijk willen de bewindslieden het stelsel minder gevoelig maken voor beleidsconcurrentie, en wel door de belastingdruk te verschuiven naar minder mobiele economische activiteiten, in het bijzonder door het verhogen van indirecte, zogenaamde consumptiebelastingen – onder gelijktijdige verlaging van de directe belastingen. 'Aan de ene kant', licht de nota toe, 'dwingt de toenemende internationale kapitaalmobiliteit een lagere belastingdruk op kapitaalinkomen af. Aan de andere kant vereist de lage arbeidsparticipatie in Nederland een lagere lastendruk op arbeid, met name aan de onderkant van het loongebouw. Deze ontwikkelingen onderstrepen de noodzaak de belastingdruk te verschuiven naar consumptie en minder mobiel vermogen.'<sup>8</sup>

De nota is van verschillende kanten bekritiseerd vanwege het geringe resultaat dat de voorgestelde belastingherziening, gemeten aan de doelstellingen van de nota zelf, oplevert. Van een met andere landen concurrerende tariefsverlaging zal geen sprake zijn, ook al omdat de grote aftrekposten (voor pensioenen, hypotheek en arbeidskosten) vrijwel intact blijven. Ook is gewezen op de kloof die de opstellers laten vallen tussen theorie (verschuiving van de belastingdruk naar minder mobiel vermogen) en de praktijk (waaronder handhaving van de verregaande subsidiëring van huiseigenaars via de te lage huurwaarde en/of de hypotheekrente-aftrek).<sup>9</sup>

Hoe relevant deze kritiek ook is, wij kiezen hier een andere invalshoek en plaatsen kanttekeningen bij het uitgangspunt van de nota als zodanig, dat wil zeggen: verbetering van de fiscale concurrentiepositie van Nederland. Onze vragen betreffen vooral:

de mate waarin beleidsconcurrentie als uitgangspunt van het fiscaal beleid moet worden genomen, vergeleken met het alternatief van betuigeling van die beleidsconcurrentie, in het bijzonder op Europees niveau;

de interpretatie die de opstellers aan het begrip geven; in het bijzonder de vraag in hoeverre beleidsconcurrentie fiscale concurrentie moet zijn.

Maar we beginnen met een korte beschrijving van het globaliseringsproces zelf; van de gevolgen daarvan voor nationale fiscale stelsels en voor de beleidsruimte van nationale overheden; en van de rol die fiscale beleidsconcurrentie nu al in het fiscaal beleid als geheel speelt.

#### BELASTINGHEFFING EN GLOBALISERING

Sterk vergrote mogelijkheden tot mobiliteit; een veel snellere beschikbaarheid van relevante informatie, dankzij de uitbreiding van communicatiefaciliteiten; liberalisering van het economisch verkeer: ze leiden ertoe dat individuen, kapitaal en economische activiteiten zich steeds vaker en sneller kunnen verplaatsen.

Die ontwikkeling zal ook op het gebied van belasting en belastingpolitiek grote gevolgen hebben. Steeds meer krijgen goederen en diensten een voor de fiscus moeilijk grijpbaar karakter. Vording schrijft: 'De telewerker die diensten verricht op de elektronische snelweg kent zijn opdrachtgever niet, weet niet dat deze in Zweden is gevestigd, maar heeft zich er alleen – via een bemiddelingsbureau in Ierland – van vergewist dat de opdrachtgever zal betalen. Hij laat zich vervolgens in "cyberdollars" uitbetalen op zijn elektronische rekening-courant bij een bank in Zwitserland. Met het opgebouwde tegoed koopt hij [...] een elektronische cursus bij een Amerikaanse universiteit [...].'<sup>10</sup>

Ook ondernemingen kunnen zich gemakkelijker aan de greep van nationale belastingdiensten onttrekken. Ze kunnen (delen van) het productieproces verplaatsen; van de verschillende mogelijkheden tot belastingvlucht gebruik maken (verhuizing naar landen met een milder fiscaal klimaat); en/of via internationale 'tax planning' het betalen van belasting beperken. In het laatste geval leiden ze kapitaalstromen en winsten op strategische wijze om via zogenaamde 'tax havens'.

In de onlangs uitgebrachte WRR-studie *Staat zonder land*. Een verkenning van bestuurlijke gevolgen van informatie- en communicatietechnologie wordt geanalyseerd hoe de nieuwe technologie de wijze en grondslag waarop onze belastingen worden geheven kan ondermijnen. De moeilijkheden zijn in drie categorieën te verdelen. In de eerste plaats kunnen problemen ontstaan bij de heffing over inkomen en winst. De nu gehanteerde aanknopingspunten daarvoor zijn zeer plaatsgebonden. De nieuwe technologie maakt het mogelijk om bestaande territoriale aanknopingspunten voor de belastingheffing makkelijker te ontgaan, te ontsnaken of te manipuleren.

In de tweede plaats, aldus het WRR-rapport, zal het steeds moeilijker worden vast te stellen hoe groot inkomen, winst en vermogen zijn, en onder welk (nationaal) regime ze moeten worden belast. 'Naarmate ondernemingen uit meer delen bestaan en in meer landen een, al dan niet virtuele, vestiging hebben, is het moeilijker de totale winst vast te stellen en deze toe te rekenen aan de verschillende onderdelen.' En in de derde plaats wordt het moeilijker transacties als goederen- of dienstentransacties te identificeren, van belang voor het vaststellen van verbruiksbelastingen. 'Van digitale producten is het niet direct duidelijk of het om een goed of een dienst gaat en daardoor is het ook onduidelijk of het oorsprongland [dienst] of het bestemmingsland [goed] de verbruiksbelasting mag heffen.'<sup>11</sup>

Samengevat signaleert het WRR-rapport twee kernproblemen: het wordt moeilijker bepaalde activiteiten te lokaliseren, terwijl 'lokatie' (van economische activiteit) voor belastingheffing tot nu toe een essentieel gegeven is; en het wordt moeilijker transacties te achterhalen en toe te rekenen aan de nu gehanteerde categorieën. 'In-

dien de ontwikkelingen zich doorzetten’, aldus de WRR met de van haar bekende terughoudendheid, ‘kan een erosie van de bestaande belastinggrondslagen optreden.’<sup>12</sup>

Hoe reageren de nationale overheden op deze ontwikkeling? Ze gaan, kort samengevat, enerzijds de fiscale concurrentiestrijd met andere landen aan (via lagere tarieven, aftrekposten voor bedrijven, e.d.) en proberen zich anderzijds tegen die concurrentie te beschermen door de lastendruk te verschuiven naar minder mobiele en dus minder concurrentie-gevoelige belastingbronnen: in het bijzonder milieubelastingen, btw en belastingen op onroerend goed.

Flip de Kam heeft recent een overzicht gegeven hoe de Nederlandse overheid in de afgelopen jaren – dus al vóór het verschijnen van de belastingnota van Vermeend en Zalm – het fiscale beleid in deze richting heeft aangepast. Hij komt tot de volgende opsomming:<sup>13</sup>

aan het eind van de jaren tachtig zijn de tarieven van de inkomstenbelasting verlaagd, ten bedrage van ca. vijf miljard gulden. ‘Deze lastenverlichting kwam disproportioneel aan de hogere inkomensklasse ten goede. Zij werd expliciet gemotiveerd met een verwijzing naar aansprekende tariefverlagingen in het buitenland’;

met ingang van 1997 zijn grootaandeelhouders 25% belasting verschuldigd over uitgekeerd dividend (voordien tot 60%) en over de winst die zij behalen bij vervreemding van hun ‘aanmerkelijk’ belang in de vennootschap (was 20%). De betreffende wetwijziging ‘kwam tot stand onder zware druk van ondernemend Nederland’: steeds meer directeuren-grootaandeelhouders weken uit naar België;

de vermogensbelasting is bijgesteld – opnieuw met de belastingvlucht van rijke Nederlanders naar België als belangrijkste motief. Een groot deel van het in de eigen onderneming gestoken vermogen is inmiddels vrijgesteld van belasting; een meerderheid van het parlement heeft volledige afschaffing van de vermogensbelasting (0,8%) bepleit; met ingang van 1998 is het tarief al verlaagd van 0,8% naar 0,7%;

de vennootschapsbelasting is aan het eind van de jaren tachtig verlaagd van 43% tot 35%, onder verwijzing naar maatregelen in het voor ons relevante buitenland. ‘Daar stond tegenover dat fiscale steun voor investerende ondernemers (via de Wet op de Investeringsrekening, de WIR) werd afgeschaft, dit eveneens in navolging van ontwikkelingen elders.’

De Kam noemt nog andere (recente en minder recente) maatregelen die in dezelfde, beleidsconcurrerende richting gaan (de ‘deelnemingsvrijstelling’ van in Nederland gevestigde bedrijven die ten minste 5% aandelen bezitten in een buitenlands bedrijf; de zogenaamde ‘35%-regeling’ in de inkomstenbelasting voor goedbetaalde buitenlanders die hier tijdelijk werkzaam zijn; de afschaffing van de beursbelasting). Zijn conclusie met betrekking tot het Nederlandse ‘tax haven’-beleid kan op het fiscale beleid van ons land in het algemeen worden betrokken: nl. dat de fiscus wel degelijk de uitholling van de belastinggrondslag bestrijdt, belastingconstructies aanpakt, e.d. – maar dat ‘in belangrijke mate door (betrokkenen) ver tegemoet te komen. [...] Overigens vormt ook ons eigen land in bepaalde opzichten een tax haven.’



Brokkelde het aandeel in de belastingmix van belastingen op inkomen, vermogen en winst mede onder invloed van de internationale belastingconcurrentie af, 'de groeiende budgettaire betekenis van de omzetbelasting (de btw) strookt met ontwikkelingen elders'. Een specifieke Nederlandse trend is de nadruk op milieuheffingen. Bij sommige van die heffingen 'is het vervuilende bedrijfsleven echter sterk ontzien, met een uitdrukkelijke verwijzing naar de internationale concurrentiepositie van de energie-intensieve Nederlandse landbouw, industrie en vervoerssector.'

In een tijdperk van globalisering, zo concluderen we, speelt fiscale beleidsconcurrentie tussen de verschillende natiestaten een belangrijke rol. Nederland doet het in die concurrentiestrijd lang niet slecht; in bepaalde opzichten loopt het zelfs voorop.

Daaruit ontstaat al gauw de indruk dat tegenwoordig alles om die fiscale concurrentie draait. De globalisering van de economie verschijnt dan als een alles verklaarende, 'onafhankelijke' variabele; het nationale beleid als de 'afhankelijke' variabele. Er zit in die visie niets anders op dan het grote concurrentiespel van voorop lopen en ingehaald worden, van divergentie en convergentie mee te spelen. Dit is echter een overdreven voorstelling van zaken – zoals een vluchtige blik op het Nederlands beleid van de afgelopen jaren al leert.

In de eerste plaats wordt het fiscale beleid lang niet altijd ingegeven door concurrentie-overwegingen. Het afbrokkelen van de belastinggrondslag bijvoorbeeld, waaraan Vermeend en Zalm nu een halt willen toeroepen, is maar voor een deel toe te schrijven aan de toegenomen mobiliteit van kapitaal, belastingconstructies en dergelijke. Een minstens zo belangrijke rol spelen beslissingen van de overheid die met concurrentiedruk weinig of niets te maken hebben: de fiscale begunstiging van pensioenen en hypotheeklen; het subsidiëren van laagbetaalde arbeid; of het bijwerken van ongunstige koopkrachtplaatjes. De nationale beleidsautonomie is in deze tijd van internationale economische vervalting nog niet verdwenen, al wordt de effectiviteit van sommige beleidsinstrumenten aangetast.<sup>14</sup>

In de tweede plaats is, omgekeerd, beleidsconcurrentie lang niet altijd van fiscale aard. Wie meent dat de toekomst van de Nederlandse economie staat of valt met een zo laag mogelijke, 'concurrerende' lastendruk, vergeet bijvoorbeeld dat publieke voorzieningen (sociale zekerheid, onderwijs, infrastructuur) een belangrijke bijdrage leveren aan de economische groei en dat nationale politieke kenmerken en instituties erg belangrijk zijn voor een adequate reactie op de internationalisering van de economie. Ook de opvatting dat een egalitaire inkomensverdeling een sta-in-de-weg vormt voor een gezonde economische ontwikkeling, begint inmiddels weer de nodige tegenspraak te krijgen.

Wat dat betreft lijkt de gangbare nadruk in ons land op internationale belastingconcurrentie ook een ideologische functie te hebben. De Kam schrijft daarover: 'Een onbevangen waarnemer [krijgt] soms de indruk dat internationale belastingconcurrentie wel erg goed van pas komt in de kraam van degenen die de – overigens per saldo geringe – herverdelende werking van ons belastingstelsel verder willen beperken. Met een zekere gretigheid wordt dan opgemerkt dat ontwikkelingen op fiscaal ge-

## De poldermethode – Grenzen aan de beleidsconcurrentie

bied elders een bepaald beleid onmogelijk maken. Dit argument wordt in de binnenlandse beleidsdiscussie echter selectief gebruikt, om de lastenverlichting voor ondernemend Nederland en de bezittende klasse te legitimeren.<sup>15</sup>

### GRENZEN AAN DE BELEIDSCONCURRENTIE

Wie, tegen de achtergrond van deze ontwikkelingen, in de nota Belastingen in de 21<sup>ste</sup> eeuw een gedegen analyse verwacht van belastingheffing in een tijdperk van globalisering; van de verhouding tussen nationaal en internationaal fiscaal beleid; en van de mogelijkheden en gevaren van beleidsconcurrentie – die komt bedrogen uit. Zeker, Vermeend en Zalm maken gewag van de risico's die ongebreidelde beleidsconcurrentie op fiscaal vlak met zich mee kan brengen. Zij noemen de betrokkenheid van Nederland bij initiatieven van de Europese Unie en de OESO gericht op het tegengaan van harmful tax competition. Maar als het op concrete voorstellen aankomt, prevaleert de nationale invalshoek. 'De werkgelegenheid wordt bevorderd en de economische structuur versterkt door vermindering van het totale niveau van belastingen en sociale premies, door verlaging van de lastendruk op arbeid en een fiscaal klimaat dat zowel voor burgers als voor bedrijven internationaal concurrerend is.'<sup>16</sup>

De nota is als het om Europese samenwerking gaat, wel erg vrijblijvend. De trends in de internationale economie en de communicatie- en informatietechnologie beperken de nationale ruimte voor fiscaal beleid. Louter nationale oplossingen voor belangrijke knelpunten zijn niet beschikbaar, aldus de nota. Waarom dan niet gestreefd naar een krachtiger coördinatie van belastingpolitiek op Europees niveau? Waarom zo weinig aansluiting gezocht bij Europese ontwikkelingen en voorbeelden uit andere Europese landen? Zo schrijft de Nederlandse Orde van Belastingadviseurs in een commentaar op de nota dat 'hoewel de internationale context als belangrijk argument wordt opgevoerd voor een heroverweging van het belastingstelsel, de nota weinig concrete aandacht besteedt aan de internationale aspecten van het belastingstelsel en met name aan het inpassen van het voorgestelde systeem in de internationale context.'<sup>17</sup>

Opvallend is de beperkte aandacht voor de schaduwzijden van de belastingconcurrentie, zoals de uitholling van de belasting op kapitaal die in Europa al jaren gaande is – en die vergezeld gaat van een toenemende belastingdruk op de factor arbeid (tegen alle officiële beleidsprioriteiten in). In hoeverre en langs welke weg daaraan in Europees verband tegenwicht is te bieden, bijvoorbeeld door invoering van een gezamenlijke belasting op kapitaal in de vorm van een zogenaamde bronheffing, blijft zelfs geheel onbesproken. Over dat laatste heeft de Nederlandse regering overigens wel een opvatting: ze wees eerder een voorstel in die richting van de Europese Commissie af.<sup>18</sup> Mogelijk op goede gronden – maar ook daarover worden we niet ingelicht.

Dit stilzwijgen is ook zo betreurenswaardig omdat, met de invoering van de euro, de belastingcoördinatie in Europees verband een nieuwe impuls zou kunnen krijgen. Metten en Van Riel stellen 'dat lidstaten zich meer en meer lijken te realiseren dat de laatste barrières voor financiële integratie zijn weggevallen, en dat zonder gezamen-

## De poldermethode – Belastingheffing en globalisering

lijke actie iedere lidstaat veren zal laten.’ Als voorbeelden van verhoogde activiteit noemen ze de gedragscode met betrekking tot ‘schadelijke belastingconcurrentie’ en, vooral, het voorstel van EU-commissaris Van Miert om belastingvoordelen voor bedrijven aan te pakken. Volgens hen liggen er, in het verlengde van dergelijke initiatieven, ook mogelijkheden voor een Europese aanpak van kapitaalvlucht.<sup>19</sup>

Wellicht is dat een te optimistische visie. Maar Metten en Van Riel snijden wel een onderwerp aan dat vele malen belangrijker is dan de minitieuze koopkracht- en werkgelegenheidsberekeningen die een groot deel van de nota Belastingen in de 21<sup>ste</sup> eeuw vullen.

De opstellers van de nota wekken aldus, alles bijeengenomen, de indruk, aan de internationale economische en technologische ontwikkelingen vooral aandacht te besteden, om vervolgens des te sneller naar het terrein terug te kunnen keren waarop Nederland al jarenlang uitblinkt: dat van de beleidsconcurrentie. Beleidscoördinatie op Europees niveau wordt formeel onderschreven, maar in de praktische voorstellen genegeerd – zo niet tegengewerkt.

Typerend voor deze opstelling is de vermogensrendementsheffing die in de nota aanbevolen wordt. Het gaat er hier niet om of deze heffing op zichzelf verdedigbaar is of niet, maar hoe ze zich verhoudt tot het streven naar internationale afstemming van fiscaal beleid, waaraan de nota in algemene termen steun betuigt.

De vermogensrendementsheffing wordt door de schrijvers als uniek aangeprezen. Nergens ter wereld zou een dergelijke forfaitaire heffing worden toegepast. Dat pleit op zichzelf natuurlijk helemaal niet tegen het voorstel – alsof we bang voor originaliteit zouden moeten zijn. Maar deze vaststelling roept wel vragen op over uitvoerbaarheid en aanvaardbaarheid in een internationale fiscale omgeving die, zoals de nota zelf aangeeft, tot behoedzaamheid en wederzijdse afstemming aanmoedigt.

Van verschillende zijde is de heffing op deze gronden gekritiseerd: ze zou moeilijk inpasbaar zijn in internationale verdragen.<sup>20</sup> Bovendien doet het voorstel in het geheel van de nota inconsistent aan: wat hier als uniek en aanbevelenswaardig wordt aangemerkt, wordt elders in de nota al gauw als een riskante ‘Alleingang’ van de hand gewezen (bijvoorbeeld: de handhaving van een traditionele vermogensbelasting).

Bezwaarlijker is dat het plan de beleidsconcurrentie zelf verscherpt. De heffing wordt in de nota ook op die gronden verdedigd. Ze versterkt de toch al goede fiscale concurrentiepositie van ons land en zal, zo hopen de schrijvers, een deel van het kapitaal dat eerder naar het buitenland uitweek, weer terug kunnen lokken. De vraag ligt voor de hand of tegenover dit voordeel niet het nadeel staat dat Nederland op deze wijze bijdraagt aan uitholling van de belastingheffing op kapitaal in Europa – waarvan het zelf, als anderen de wedloop om lagere tarieven en meer aftrekposten voortzetten, ook de dupe zal worden.

Metten en Van Riel waarschuwen daar terecht voor: ‘Door alleen naar het Nederlandse korte termijn-belang te kijken is Nederland destructief bezig; het zet het vliegtuig naar lagere vermogensbelasting in Europa verder aan en zal spoedig ook zelf met de negatieve effecten ervan geconfronteerd worden.’<sup>21</sup> De vraag is niet zozeer

## De poldermethode – Grenzen aan de beleidsconcurrentie

waarom de schrijvers van de nota een dergelijk oordeel niet zelf vellen, maar waarom ze de hier geschetste gevaren niet in hun beschouwing betrekken – en zelfs geheel onvermeld laten.

Daar komt nog iets bij. Het perspectief van de beleidsconcurrentie dat de auteurs hier op een afzonderlijk onderdeel opbreekt, beïnvloedt, bewust of onbewust, ook de opstelling ten opzichte van Europa als geheel. Wellicht is ons land, na decennia van wat zwaar aangezet Euro-idealisme, toe aan een nuchterder kijk op de Europese samenwerking – en anders dwingt de huidige politieke werkelijkheid daar wel toe.

Maar wie de oude federalistische bevoegenheid wil vervangen door een Europa van onderlinge beleidsconcurrentie, zet wel een heel grote, ons inziens betwistbare stap verder. Het dringt het streven naar Europese samenwerking op politiek en sociaal-economisch (en dus ook: fiscaal) gebied naar de achtergrond, ten gunste van een benadering waarbij Europa het (vrijgemaakte) speelveld vormt waarop nationale economieën elkaar beconcurreren en de Europese politiek hooguit als bewaker van die concurrentievoorwaarden optreedt respectievelijk als waakhond tegen al te ‘vervuilende’ vormen van concurrentie.

De wijsheid daarvan valt te betwijfelen, in een tijdperk waarin, met de komst van de EMU, het streven naar een krachtiger sociaal en politiek Europa, zoals op initiatief van Delors in het Verdrag van Maastricht vastgelegd, alleen maar aan actualiteit heeft gewonnen; en ook de vorm die de internationalisering van de economie in onze contreien aanneemt (‘regionalisering’) om een sterker boven-nationaal bestuur vraagt. Vanderbroucke stelt vast dat ‘within Europe we witness ungoing “regional globalization”, as European nation states lose their capacity to use certain traditional instruments of economic policy, whilst “worldwide globalization” is, today, much less relevant with regard to Europe’s travails.’ Hij concludeert: ‘Europe needs a system of “economic governance”, and cannot prosper on the basis of “policy competition” only.’<sup>22</sup>

Overigens staan de bewindslieden van Financiën met hun nadruk op beleidsconcurrentie niet alleen. Het is een sleutelwoord geworden in het algemene Nederlandse beleid ten opzichte van Europa. Topambtenaar Geelhoed heeft de visie die eraan ten grondslag ligt bij verschillende gelegenheden uiteengezet en kan dan ook zonder overdrijving als de ambtelijke aartsvader van de beleidsconcurrentie worden aangemerkt.<sup>23</sup> Daarbij staat scepsis tegenover een (con)federaal Europa centraal en verwerft het nationale economisch belang zich een veel grotere en zichtbaarder plaats in het beleid. In deze visie is een discussie over bovennationale ordening van Europa die verder gaat dan monetaire politiek en mededingingsbeleid, eigenlijk overbodig verklaard.

De belastingnota borduurt hierop voort. Het verbaast dan ook niet dat thema’s die zich zeer wel lenen voor behandeling in een nota over de 21<sup>ste</sup> eeuw, maar die niet goed in het paradigma van de (nationale) beleidsconcurrentie passen, in het werkstuk van Vermeend en Zalm ontbreken. Dat geldt bijvoorbeeld voor het netelige, maar zeer belangrijke onderwerp van de uitbreiding van de belastingheffing op Europees ni-

## De poldermethode – Beleidsconcurrentie – maar welke?

veau, en voor het minstens zo dringende vraagstuk, hoe de internationale financiële markten met behulp van fiscale instrumenten beïnvloed zouden kunnen worden – dan wel gebruikt als financieringsbron voor internationale publieke uitgaven.

Van PvdA-zijde is daarvoor herhaaldelijk gepleit, maar in de nota ontbreken dit soort analyses en/of voorstellen geheel. De nadruk op de eigen concurrentiekracht lijkt hier geruisloos over te gaan in onverholen onverschilligheid voor wat zich, in economisch, financieel en belastingpolitiek opzicht, elders in de wereld afspeelt.

### BELEIDSCONCURRENTIE – MAAR WELKE?

'Belastingen in de 21<sup>ste</sup> eeuw' neemt, zo bleek uit het voorgaande, de internationale fiscale beleidsconcurrentie tot uitgangspunt en probeert de positie van Nederland in die concurrentiestrijd verder te versterken. Dat heeft het grote nadeel dat de gevaren van die strijd en de noodzaak c.q. mogelijkheden om haar te beperken, in het bijzonder op Europees niveau, onderbelicht blijven. Bovendien wordt Europa op die manier steeds meer de plaats waar nationale economieën met elkaar wedijveren of waar die wedijver aan bepaalde regels gebonden wordt; steeds minder een project waarin de maatschappelijke ontwikkeling in de betrokken landen, en de verhouding tot andere delen van de wereld, gezamenlijk vorm krijgt.

Aan de nadruk op fiscale beleidsconcurrentie kleeft nog een ander nadeel. Ook bij vergaande internationalisering van de economie en/of vergaande Europese samenwerking zal de nationale overheid een behoorlijke speelruimte behouden. De vraag naar de aard en inhoud van het sociaal-economisch beleid op dat niveau, en hoe dat 'scoort' ten opzichte van dat in andere landen, blijft dus wel degelijk relevant. Welnu, door zo sterk op fiscale beleidsconcurrentie in te zetten, gaat de nota voorbij aan andere, meer kwalitatieve aspecten van het te voeren beleid – en aan de vormgeving van een fiscaal beleid dat daarbij aansluit. Met andere woorden: niet alleen de grenzen van de beleidsconcurrentie worden veronachtzaamd; de resterende beleidsconcurrentie krijgt daarenboven een veel te sterk fiscaal stempel opgedrukt.

Het betreft hier geen theoretische exercitie. De sociale en culturele voorwaarden voor een gezonde economische ontwikkeling staan internationaal, in de wetenschap en in de politiek, sterk in de belangstelling. Bij de 'liberale' suggestie dat de economie het meest gebaat is bij een zo laag mogelijke collectieve lastendruk, minimale overheidsbemoeienis en flinke inkomensverschillen worden tegenwoordig tal van kritische kanttekeningen gezet. Een toenemend aantal economen bestrijdt dat gelijkheid ten koste gaat van een soepel functionerende economie. Integendeel, economische gelijkheid versterkt de sociale samenhang en vermindert de weerstand tegen (soms pijnlijke) economische veranderingen.

Ook aan investeringen in de fysieke infrastructuur, het onderwijs en de gezondheidszorg wordt een belangrijke economische betekenis toegekend. Hetzelfde geldt voor een goede institutionele inbedding van de markt-economie; van een doelmatig functionerend openbaar bestuur en van een actief maatschappelijk middenveld als 'sparring partner' van overheid en markteconomie.

Het recente succes van het Nederlands ‘poldermodel’ mag als één van de ‘bewijzen’ van een dergelijke benadering gelden. Ons financiële beleid oogst bewondering, maar dat geldt evenzo voor de werkgelegenheidsontwikkeling; voor een nog altijd goed ontwikkeld stelsel van sociale zekerheid en collectieve voorzieningen – met de bijbehorende hoge lastendruk; en voor een vakbeweging die, in ruil voor een actief sociaal beleid, bereid is de lonen te matigen.

Ook door het ‘paarse’ kabinet zelf is herhaaldelijk gewezen op het belang van een dergelijke sociale inbedding van de markteconomie. Minister Melkert bijvoorbeeld spreekt van een ‘compromis’ tussen economisch en sociaal beleid. In een moderne samenleving ‘verkeert de staat niet aan de marge van de economie maar fungeert zij als ruggegraat van een maatschappij die haar concurrerend vermogen ontleent aan de kwaliteit van sociale investeringen, verbindingen en afspraken.’ Samenlevingen die hebben geïnvesteerd in sociale cohesie zouden, aldus Melkert, in economisch opzicht wel eens aan het langste eind kunnen trekken.<sup>24</sup>

Aan een verwerking van dergelijke ‘paarse’ inzichten komt de belastingnota echter niet toe. Toch zijn ze uiterst relevant voor een toekomstige belastingpolitiek. Het maakt namelijk nogal wat uit of het fiscaal beleid ten dienste staat van een breed gedefinieerd sociaal-economisch beleid, of dat het de fiscale beleidsconcurrentie tot uitgangspunt neemt. Uiteraard zal een belastingpolitiek in de praktijk beide elementen bevatten, maar het gaat om de balans (en de bijbehorende afwegingen). Die balans wordt verstoord wanneer, zoals in Belastingen in de 21<sup>ste</sup> eeuw, het belang van een omvangrijke, doelmatig functionerende publieke sector en van de fiscale inspanning die voor de financiering van de betreffende uitgaven vereist is, onderbelicht blijft.

Aldus wekt de nota de indruk, belastingpolitiek, met de internationale fiscale beleidsconcurrentie als alibi, aan een meer algemene sociaal-economisch afweging te willen onttrekken.

Zeker die laatste conclusie zal door de auteurs (en misschien ook door menig lezer) van de nota betwist worden. Neemt bijvoorbeeld de bevordering van de werkgelegenheid in de nota niet een grote plaats in? Waarom dan gesuggereerd dat de belastingpolitiek los is komen te staan van het algemeen sociaal-economisch beleid?

De behandeling van het werkgelegenheidsvraagstuk vormt ons inziens echter juist een illustratie van wat hierboven werd opgemerkt. En dat om de volgende redenen:

versterking van de fiscale concurrentiepositie enerzijds en van de werking van de arbeidsmarkt anderzijds gelden in de nota, maar ook in talloze andere beleidsstukken, als complementaire, zo niet als identieke doelstellingen. Daarop valt echter, alleen al in analytisch opzicht, veel af te dingen;

fiscale instrumenten, zoals lastenverlichting, spelen bij de bestrijding van de werkloosheid ongetwijfeld een belangrijke rol. Men kan zich echter, bijvoorbeeld gezien de aard van het werkloosheidsvraagstuk in ons land in de naaste toekomst, afvragen of deze instrumenten in het huidige beleid niet overgewaardeerd worden (zie hierover paragraaf 4);

## De poldermethode – Beleidsconcurrentie – maar welke?

voor zover verdere werkgelegenheidsgroei toch afhankelijk is van lastenverlichting, blijft het afwegingsprobleem van kracht dat we hierboven schetsten. Geld dat bijvoorbeeld wordt uitgegeven om de ‘wig’ aan de onderkant van de arbeidsmarkt te verkleinen, kan niet meer worden ingezet voor uitbreiding van het wetenschappelijk onderwijs en onderzoek of voor versterking van de fysieke infrastructuur (al dan niet ecologisch ‘ingepast’) – ook al zijn die uitgaven met het oog op de algemene sociaal-economische positie van ons land misschien minstens zo belangrijk. Wie zich fixeert op de fiscale concurrentiepositie van ons land gaat aan dergelijke dilemma’s al gauw voorbij.

De Nederlandse overheid, zo vatten we het voorgaande samen, heeft de afgelopen jaren – door middel van tariefsverlagingen, de introductie van aftrekposten, uitzonderingsbepalingen voor bedrijven en voor (goedbetaalde) ingezetenen – de fiscale concurrentiepositie van ons land flink versterkt. De nota Belastingen in de 21<sup>ste</sup> eeuw stelt voor om op die weg verder te gaan en beleidsconcurrentie een centrale plaats te geven in de belastingpolitiek van de toekomst.

De kritiek die in het voorgaande op de nota is geuit, leidt wat ons betreft niet tot de tegenovergestelde aanbeveling, namelijk om met het beleid van belastingconcurrentie te breken. Dat zou onverstandig en, voor een klein land als Nederland, ook ondoenlijk zijn. Wel is ons inziens dringend bezinning gewenst op de volgende vragen (die in de nota niet of nauwelijks aan de orde komen):

moet niet een beter evenwicht worden gezocht tussen beleidsconcurrentie en beleidscoördinatie op Europees niveau; en zo ja, moet het Nederlandse beleid daarop niet beter afgestemd worden (vergelijk de voorgestelde Alleingang van Nederland op het gebied van de vermogensbelasting);

in hoeverre botst belastingconcurrentie met andere prioriteiten op sociaal-economisch gebied; met extra overheidsuitgaven bijvoorbeeld, die, als investering in de toekomst, zeer verantwoord kunnen zijn, maar wel een verzwaring van de collectieve lastendruk impliceren? Is het huidige beleid in dat opzicht niet te eenzijdig op lastenverlichting afgestemd?

Verder hebben we er onder andere voor gepleit om de fiscale concurrentiedruk op ons land enerzijds, en de problematiek van de arbeidsmarkt anderzijds voortaan duidelijker te onderscheiden. De heersende beleidsfilosofie leunt sterk op de wonderlijke veronderstelling dat wat ons ‘extern’, in het kader van de internationale fiscale verhoudingen, wordt opgedrongen (verlaging van de belastingtarieven, en dergelijke), toevallig geheel en al spoort met wat we ‘intern’, en zonder druk van wie en wat dan ook, op het gebied van arbeidsmarkt- en werkgelegenheidsbeleid zouden moeten doen. Een dergelijke zonnige voorstelling van zaken verdient met wantrouwen te worden gezien. Blijft de intrigerende vraag waarom beleidsconcurrentie zo’n overheersende plaats in het voorgestelde beleid inneemt.

Naast allerlei externe verklaringen die daarvoor zijn aan te voeren, moeten we ook naar de nota zelf kijken. De doelstellingen die Vermeend en Zalm formuleren, verwij-

zen (direct of indirect) eigenlijk steeds terug naar het fiscale beleid zelf. Aan suggesties om het beleid voor allerlei ‘goede doelen’ (werkgelegenheid, het milieu) in te zetten is geen gebrek; maar het ontbreekt aan politieke beginselen die de belastingpolitiek als zodanig richting geven. Het gebrek aan zo’n visie helpt verklaren waarom, bijvoorbeeld, Europese belastingpolitiek er in de nota zo bleek komt uit te zien; en waarom, meer in het algemeen, de belangrijke vraag naar de speelruimte voor nationaal beleid en naar de mogelijkheden om de eigen politieke prioriteiten te laten prevaleren boven internationale Sachzwang, niet aan de orde komt. Dat laatste veronderstelt namelijk dat men wat met het belastingstelsel voorheeft; dat men met de betreffende handelingsvrijheid iets wil beginnen. Zonder dat draait het fiscaal beleid al gauw in zijn eigen kringetje rond. Vermeend en Zalm bepleiten een ‘robuust stelsel’ (maar waartoe?); ‘maatschappelijke aanvaardbaarheid’ (maar van welk beleid?); ‘inkomens- en budgetneutraliteit’ (alsof dat een doelstelling op zichzelf is).

## HET PRAGMATISCH TEKORT

‘Ik houd van belasting, ook als zij hoog is’, schreef S. Kleerekoper in 1953 in *Socialisme & Democratie*. En hij voegde er aan toe: ‘als het waar is, dat men de moraal van een volk kan afmeten naar de mate waarin dat volk zich zelf belast, dan slaat het Nederlandse volk lang geen slecht figuur.’<sup>25</sup>

86

Dat laatste is, absoluut en relatief, nog altijd het geval. Maar dat men op zo’n hoge collectieve lastendruk ook trots zou kunnen zijn – daarover wordt, ook in sociaal-democratische kring, eigenlijk niets meer vernomen. In de belastingnota die het ‘paarse’ kabinet heeft uitgebracht, zou Kleerekoper’s motto in ieder geval geheel misplaatst zijn. ‘Belastingen in de 21<sup>ste</sup> eeuw’ is een door-en-door pragmatisch werkstuk. Dat zou op zichzelf een voordeel kunnen zijn, maar bij gebrek aan nadere analyse van wat zich in de wereld afspeelt en aan heldere politieke uitgangspunten, komt de nota als geheel in het teken van de aanpassing te staan – met de wind van het markt-denken (beleidsconcurrentie – tariefsverlaging) in de rug en met veel aandacht voor het welbegrepen eigenbelang van de fiscus (‘stabiliteit’).

Vanuit sociaal-democratisch gezichtspunt vallen vooral op: de geringe aandacht voor een rechtvaardige inkomens- en vermogensverdeling; en het ontbreken van elke verwijzing naar het belang van een krachtige, doelmatig functionerende collectieve sector temidden van particuliere welvaart (en de daaruit voortvloeiende fiscale consequenties). Het idee dat de hoogte van de belastingen, de verdeling van de belastingdruk en het uitgavenpatroon van de overheid de uitdrukking zouden kunnen zijn van een met kracht te verdedigen publieke moraal, is in geen velden of wegen te bespeuren.

### DRAAGKRACHT ONDER DRUK

Aan een herziening van het Nederlandse belastingstelsel dienen, aldus de nota, de volgende eisen te worden gesteld: het genereren van stabiele belastingopbrengsten;

.....



bevordering van werkgelegenheid en versterking van de economische structuur; verhoging van de duurzaamheid van de economische ontwikkeling. Ook zal het belastingstelsel 'moeten voldoen aan rechtsbeginselen. Het zal moeten aansluiten bij de normen en waarden van de samenleving; dat vergroot het draagvlak voor en de aanvaarding van de belastingheffing.' In dat kader dient de belastingdruk op een 'evenwichtige en rechtvaardige wijze' te worden verdeeld, zoals ook naar organisatorische eenvoud en naar inpassing 'binnen de kaders van internationale fiscale verhoudingen' moet worden gestreefd.<sup>26</sup>

Over de herverdelende functie van het belastingstelsel rept de nota met geen woord. Men spreekt over een rechtvaardige verdeling van de lastendruk als één van de vele voorwaarden waaraan het stelsel moet voldoen – en dan vooral afgeleid van de noodzaak om voor de belastingheffing voldoende maatschappelijk draagvlak te vinden. Het is een schrale benadering, die ook buiten de politiek verbazing heeft gewekt. Tijdens de ronde tafelgesprekken die de Tweede Kamer over de belastingnota heeft gehouden, stelde de fiscalist J.W. Zwemmer dat 'de rechtvaardigheid van het systeem niet echt op de voorgrond staat, terwijl die toch een belangrijke rol speelt. Het lijkt wel of men weinig boodschap heeft aan de verworvenheden op dit punt.'<sup>27</sup>

De nota scheidt zelf afstand tot vraagstukken van inkomensverdeling en rechtvaardigheid. De auteurs stellen dat de ontwikkeling van de inkomensverdeling 'vooral wordt beïnvloed door factoren die buiten de belastingwetgeving liggen. Het blijkt dat de ontwikkeling van inkomens(-verschillen) in belangrijke mate voortvloeit uit autonome maatschappelijke ontwikkelingen, zoals wijzigingen in de brutoloonverdeling, het opleidingspeil en wijzigingen in de samenstelling van huishoudens.'<sup>28</sup> Overigens een merkwaardige redenering; zou de ontwikkeling van de arbeidsparticipatie, waaraan de nota zoveel aandacht besteedt, niet evenzeer worden bepaald door 'autonome maatschappelijke ontwikkelingen'? De relevante vraag is, in hoeverre bijsturing daarvan gewenst en mogelijk is.

Vermeend en Zalm menen weliswaar dat met fiscale middelen kan worden bijgedragen aan een evenwichtige inkomensverdeling, maar dat de mogelijkheden daartoe niet moeten worden overschat. Vooral door de Europese eenwording 'worden de mogelijkheden voor de Nederlandse overheid om door het belastingbeleid de inkomensverhoudingen te beïnvloeden geringer'.<sup>29</sup> Zij zien er – daarom? – verder vanaf de inkomens- en vermogensverdeling in Nederland tot thema van hun nota te maken. Een rechtvaardige inkomensverdeling (wat nog wel iets anders is dan een rechtvaardige verdeling van de belastingdruk) behoort niet tot de doelstellingen van de nota.

Dat is op zichzelf al een merkwaardige zaak. Men zou toch tenminste verwachten dat aandacht wordt besteed aan vragen als welke inkomensverdeling als gewenst, rechtvaardig of legitiem wordt gezien en welke mogelijkheden ter beschikking staan om de inkomens- en vermogensverdeling door herziening van het belastingstelsel te beïnvloeden. Deze omissie wekt te meer verbazing als men zich rekenschap geeft van twee belangrijke ontwikkelingen van de afgelopen periode: de trend van denivelle-

## De poldermethode - Draagkracht onder druk

ring in de inkomens- en vermogensverhoudingen; en de afnemende betekenis van de progressie in de belastingheffing.

Over het laatste bestaat onder belastingexperts een vrij grote consensus. De corrigerende of herverdelende invloed van het belastingstelsel is inmiddels sterk teruggelopen. In de nota van Vermeend en Zalm wordt deze ontwikkeling als volgt omschreven: 'Door het gebruik van aftrekposten door vooral hogere inkomensgroepen en het gebrekkige inkomensbegrip met name bij de inkomsten uit vermogen is de betekenis van zowel het draagkrachtbeginsel als de progressie verminderd.'<sup>30</sup> Daarnaast hebben de indirecte belastingen (milieuheffingen) en de premieheffing volksverzekeringen en werknemersverzekeringen een degressieve invloed. In feite moet men vaststellen dat het belastingstelsel in de praktijk proportioneel uitpakt.

Bij de andere trend (die in de nota onbesproken blijft en waarover ook in de zeer uitvoerige bijlagen geen cijfer te vinden is) staan we wat uitvoeriger stil: de denivelering die zich sinds het begin van de jaren tachtig in de Westerse wereld manifesteert.

Sinds het eind van de Eerste Wereldoorlog tot ruwweg 1980 namen in de landen van West-Europa en Noord-Amerika de inkomensverschillen grosso modo af. 'In sommige fasen betekende die ontwikkeling dat hogere inkomenslagen er gemiddeld meer op achteruitgingen dan lagere. Maar voor meer jaren en voor de periode als geheel hield de ontwikkeling in dat lagere-inkomensgroepen het meest van de algehele welvaarts-groei profiteerden. [...] Ook de vermogensongelijkheid verminderde. In Nederland daalde het geschatte aandeel van de rijkste 1% van de bevolking in het totaal van alle privévermogens van meer dan de helft aan het begin van deze eeuw tot iets minder dan een kwart aan het eind van de jaren zeventig. In een ruimere zin vond voorts spreiding van vermogen plaats doordat collectieve fondsen voor pensioenen en levensverzekeringen sterk in omvang toenamen en steeds grotere delen van de bevolking daarop aanspraak gingen maken.'<sup>31</sup>

In zijn oratie, waaraan dit citaat is ontleend, laat de socioloog N. Wilterdink zien dat de nivellering niet overal op dezelfde manier verliep en belangwekkende nationale verschillen vertoonde. Er moeten bovendien drie verschillende ontwikkelingen worden onderscheiden. In de eerste plaats daalden de kapitaalinkomens ten opzichte van de arbeidsinkomens. Omdat kapitaalinkomens en vooral de 'passieve' vermogensinkomens sterk geconcentreerd zijn in de hogere inkomensgroepen en veel ongelijker verdeeld zijn dan arbeidsinkomens, betekende deze ontwikkeling ipso facto een vermindering van inkomensongelijkheid. In de tweede plaats nam de omvang van de verzorgingsinkomens (pensioenen, lijfrenten, sociale uitkeringen) sterk toe, zowel door de uitbreiding van de wettelijke rechten op uitkeringen als door een stijging van de uitkeringsniveaus. Tenslotte namen de loon- en salarisverschillen tussen de verschillende beroepsgroepen en sectoren af. Door de toenemende progressie in de inkomstenbelasting was de egalisering in de netto lonen en salarissen bovendien sterker dan in de bruto verhoudingen.<sup>32</sup>

Rond 1980 trad echter een trendbreuk op. De groeiende ongelijkheid die sinds het begin van de jaren tachtig is opgetreden is opnieuw een internationale trend met

belangrijke nationale variaties. Het opvallendst was de ontwikkeling in de Verenigde Staten en Groot-Brittannië. Nederland volgde met enige vertraging: de denivellering begon betrekkelijk laat en verliep minder scherp dan elders. De toename van de ongelijkheid kan op dezelfde wijze, maar dan spiegelbeeldig worden verklaard. Kapitaalininkomens en in het bijzonder 'passief' bezitsinkomen zoals rente-inkomsten stegen ten opzichte van de arbeidsinkomens. De toegang tot en het niveau van de sociale zekerheid werden beperkt. Tussen 1980 en 1990 daalden de minimum-uitkeringen met ongeveer 8%. In de tweede helft van de jaren tachtig gingen deze uitkeringen ook achterlopen bij de gemiddelde inkomens; het niveau van bovenminimale uitkeringen werd eveneens verlaagd.

De ongelijkheid in de arbeidsinkomens nam bovendien toe. Aan de onderkant van de inkomensverdeling groeiden de verschillen door bevrozing van het wettelijk minimumloon tussen 1984 en 1989. In de jaren tachtig daalde het wettelijk minimumloon reëel met ongeveer 13%, terwijl het gemiddelde loon over die periode iets steeg. Groter was de denivellering aan de bovenkant. Zo namen, volgens een studie onder zo'n 150 grote en middelgrote ondernemingen, de vaste bruto salarissen van directeuren met 68% toe tussen 1980 en 1992, terwijl in diezelfde periode de regelingslonen van volwassen full-time werkers gemiddeld met slechts 25% toenamen. Terwijl de directeuren in 1980 aan vast salaris vier maal zoveel als de gemiddelde full-time werknemer verdienden, was dat in 1991 vijf maal zoveel geworden. De salarissen van de bestuurders van de grootste ondernemingen in Nederland liggen daar nog ver boven en lieten aanzienlijk spectaculairder stijgingen zien.<sup>33</sup>

In de jaren negentig zijn de verschillen in inkomensontwikkeling tussen de actieven en niet-actieven minder groot geworden. Het Centraal Bureau voor de Statistiek stelt zelfs dat er 'de laatste paar jaar geen verdere toeneming van de inkomensongelijkheid heeft plaatsgevonden'.<sup>34</sup> De ongelijkheid in de vermogensverdeling is echter onverminderd voortgeschreden. Het aantal rijken - gedefinieerd als zij die meer dan 1 miljoen gulden aan vermogen bezitten - steeg sinds 1980 aanzienlijk; zij werden tevens aanzienlijk rijker. De vermogensverdeling is ongelijker dan de inkomensverdeling, maar ook binnen de rijke minderheid is de ongelijkheid groot. Terwijl de rijkste 1% van de bevolking meer dan een kwart van het totale vermogen bezit, is meer dan een derde daarvan in handen van de rijkste 10% van deze toplaag.<sup>35</sup> Er lijkt zich een nieuwe leisure class van zeer rijken te vormen op ruime afstand van de middenklasse.

Het is niet eenvoudig de gesignaleerde trends te verklaren. Wilterdink meent dat vooral de internationalisering van economische en culturele betrekkingen een rol van betekenis speelt. Hij concludeert dat de 'toenemende inkomens- en vermogensongelijkheid in westerse staten [...] een machtsverschuiving [weerspiegelt] ten gunste van eigenaren en beheerders van fysiek en financieel kapitaal, doordat kapitaal veel mobieler is geworden dan de nationale overheden, vakbonden en de grote meerderheid van de nationale bevolkingen'.<sup>36</sup> Globalisering kan echter niet als de oorzaak van toenemende ongelijkheid in westerse landen worden opgevoerd: daarvoor is de

## De poldermethode – Rechtvaardigheid versus inkomensneutraliteit

variatie tussen de landen in de mate van ongelijkheid en de toename ervan in de laatste 15 jaar te groot.

Politieke instituties en regelingen, schrijft Wilterdink, spelen daarbij een belangrijke rol. 'Nationale politiek blijft dus van groot belang voor de mate van ongelijkheid, ook al is die nationale politiek steeds minder autonoom.'<sup>37</sup>

### RECHTVAARDIGHEID VERSUS INKOMENSNEUTRALITEIT

In Belastingen in de 21<sup>ste</sup> eeuw wordt noch met de toenemende inkomens- en vermogensongelijkheid noch met de teloorgang van de belastingprogressie rekening gehouden. Sterker nog: de belastinghervorming wordt door de opstellers gebonden aan budgetneutraliteit (het mag de overheid niets kosten – maar enige ruimte blijft er toch te zijn) en – vooral – inkomensneutraliteit (niemand mag er eigenlijk in inkomen op voor- of achteruit gaan).

Voor het wetslagen van de belastingherziening geldt, aldus de nota, 'dat de aanpassingen zodanig worden vormgegeven dat de individuele inkomenseffecten binnen aanvaardbare marges blijven [...]'.<sup>38</sup> Het SER-advies over de belastingvoorstellen geeft een iets nauwkeuriger omschrijving. De randvoorwaarde van inkomensneutraliteit, aldus het advies, 'houdt in dat het pakket van belastingmaatregelen zodanig moet worden gekozen dat daarvan per saldo voor de verschillende sociaal-economische groepen geen significante koopkrachteffecten uitgaan.' De belastingherziening beoogt dus globaal gezien noch nivellerend, noch denivellerend uit te werken. Deze voorwaarde kan echter niet inhouden 'dat binnen de verschillende inkomensgroepen alle (negatieve) niet-standaardeffecten worden weggewerkt'.<sup>39</sup>

Nu gelden inkomens- en budgetneutraliteit wel vaker als randvoorwaarden bij belastingherzieningen. Er is soms ook wel wat voor te zeggen, bijvoorbeeld als 'vereenvoudiging' de belangrijkste doelstelling van de herziening is – en het maakt, toegegeven, de besluitvorming gemakkelijker. Maar als het belastingstelsel nu zozeer aan progressie heeft ingeboet en de ongelijkheid in inkomens en vermogens zo sterk is toegenomen, dan krijgt inkomensneutraliteit als randvoorwaarde voor stelselherziening wel iets zeer discutabels. In ieder geval kunnen we vaststellen dat een herziening langs deze lijnen niet voldoet aan het door de PvdA (in dit geval bij monde van Ad Melkert) geformuleerde criterium: 'Progressie – de sterkste schouders dragen de zwaarste lasten – blijft [...] bij uitstek de toetssteen voor het beoordelen van dergelijke fiscale hervormingen'.<sup>40</sup>

In Belastingen in de 21<sup>ste</sup> eeuw is de huidige inkomensverdeling onaantastbaar geworden. Elke denivellering die optreedt als gevolg van voorstellen ter herziening van het stelsel wordt zorgvuldig gecompenseerd. Het voorstel om de belastingvrije som te vervangen door een vaste heffingskorting voor iedereen – optie 2 uit de nota, die zowel door de PvdA-fractie als door de SER wordt geprefereerd – heeft een nivellerend effect. In het huidige stelsel levert de belastingvrije som meer op voor diegenen die onder een hoog belastingtarief vallen (50 of 60%) dan voor lagere inkomens. Een vast bedrag voor iedereen doet dit voordeel teniet. Dat is echter, vanwege de eis van inko-

## De poldermethode - Draagkracht onder druk

mensneutraliteit, niet de bedoeling. Het nadeel voor de hogere inkomens moet worden gecompenseerd: door verlenging van de eerste schijf en/of een tariefverlaging van de tweede en derde schijf.<sup>41</sup>

De voorgestelde herziening van de regelingen ten aanzien van het vermogen (sparen, lenen en beleggen) levert per saldo een opbrengst van 1,75 miljard gulden op. Individuele belastingplichtigen worden daardoor geconfronteerd met negatieve inkomenseffecten, die zwaarder drukken op de meer vermogenden. Dat is dus weer compenseren geblazen: 'Om deze inkomenseffecten te voorkomen zou de opbrengst budgettair neutraal kunnen worden teruggesluisd door middel van een verlaging van de tabeltarieven, zodanig dat na tariefsverlaging de verdelingseffecten over de drie schijven gemiddeld op nul uitkomen. Dit is het geval indien de tarieven in de drie schijven worden verlaagd met respectievelijk 0,4%, 0,9% en 1,7%.<sup>42</sup>

Het is een bizarre gang van zaken tegen de achtergrond van de geschetste ontwikkelingen rond de inkomens- en vermogensverdeling en het fiscale stelsel zelf. Maar het is, in termen van de nota, wel consistent. Voor wie rechtvaardige(r) inkomensverhoudingen niet als doelstelling voor de stelselherziening kiest, is inkomensneutraliteit een voor de hand liggende zaak.

Onoverzichtelijker wordt het als men enerzijds het principe van de 'sterkste schouders en de zwaarste lasten' weer in ere wil herstellen, maar zich anderzijds aan de uitgangspunten van de nota van Vermeend en Zalm conformeert. Dat overkwam de FNV, die aanvankelijk, bij monde van bestuurder Jongerius, liet weten dat de inkomensontwikkeling 'de afgelopen jaren te sterk denivellerend is geweest' en dat een nieuw belastingstelsel 'die tendens [...] zeker zou moeten omkeren' - maar die inmiddels in het SER-advies het uitgangspunt van inkomensneutraliteit heeft onderschreven (ook de SER wil niet aan de huidige inkomensverdeling tornen).<sup>43</sup> In een nog neteliger positie kwam de PvdA te verkeren. Zij wees, in de (aanloop naar de) campagne voor de Tweede Kamerverkiezingen, herhaaldelijk op de noodzaak om de progressie in het belastingstelsel te versterken (Wallage) en om de 'onderbelaste' hogere inkomens in ons land fiscaal steviger aan te pakken, maar kon of wilde de nota van Vermeend en Zalm niet afvallen.

Waartoe dat leidt bleek tijdens de behandeling van de voorstellen voor belastingherziening in de vaste commissie van Financiën van de Tweede Kamer, zo'n zes weken vóór de verkiezingen. Rechtvaardigheidsargumenten werden met grote retorische kracht en vaardigheid naar voren gebracht, maar staken toch wat bleekjes af bij de harde voorwaarde van de inkomensneutraliteit. PvdA-Kamerlid Van der Ploeg, die zijn persoonlijke (en uiterst kritische) standpunt over de nota in Socialisme & Democratie had vertolkt,<sup>44</sup> zette als fractiewoordvoerder hard in op een rechtvaardiger inkomensverdeling. 'Wij zijn ervoor om de inkomensverschillen kleiner te maken, onder andere door geld in te zetten voor lastenverlichting', zo betoogde hij. 'Veel van de meest vermogende en meest verdienende mensen betalen een te gering aandeel in de belastingen. Het principe dat de sterkste schouders de zwaarste lasten moeten dragen, moet in de visie van de PvdA weer in ere worden hersteld.'<sup>45</sup>

Hoe zou dat moeten gebeuren? Van der Ploeg pleitte met hartstocht voor het omzetten van de belastingvrije som in een heffingskorting (optie 2 uit de nota), in het bijzonder omdat deze omzetting een doeltreffend instrument van inkomensherverdeling vormt – op zichzelf een juist argument, dat ook door de SER naar voren wordt gehaald. Voor de nivellerende werking ervan zouden, aldus Van der Ploeg, vooral de middeninkomens moeten worden gecompenseerd. Later in het debat moest hij zijn collega Hoogervorst van de vvd echter toegeven dat bij omzetting van de belastingvrije som ook de hoogste inkomens – ruimschoots – gecompenseerd worden door verlenging van de eerste schijf. Van der Ploeg: ‘Als u dat voorstel geïsoleerd bekijkt, dan is er eigenlijk geen sprake van de nivellering die u zo verafschuwt.’<sup>46</sup> Zo trachtte de PvdA de inkomensverhoudingen tegelijk te ontgooien (herstel van progressie) en te bevriezen (inkomensneutraliteit).

Iets dergelijks doet zich bij de vermogensrendementsheffing voor die Vermeend en Zalm bepleiten. Hun stelling komt er, kort en goed, op neer dat het beter is vermogenden tegen een vast en laag tarief te belasten, dat ook werkelijk betaald wordt, dan tegen hoge tarieven die worden ontweken. Daar tegenover staan degenen (waaronder veel fiscalisten) die zo’n laag forfait onaanvaardbaar vinden, omdat de belasting op vermogen zo veel lichter wordt dan die op arbeid. Zij bepleiten invoering van een vermogensaanwas- dan wel vermogenswinstbelasting, zoals die in veel andere Westerse landen bestaat. De PvdA koos in genoemd debat enerzijds voor het voorstel van Vermeend, maar wilde anderzijds de tariefstelling, vanwege de bekende sterke schoulers, graag verder ‘oprekken’. Zij koos dus niet: men kan een lage rendementsheffing (in het kader van het inningsbeginsel) niet ombouwen tot een hoge heffing (in het kader van het draagkrachtbeginsel) – zonder de bedoeling van het voorstel te ondergraven.<sup>47</sup>

Zo belandde de PvdA in een spagaat, zonder de training en de souplesse die voor die houding vereist is. Ze zal er niet aan ontkomen om ten aanzien van belangrijke belastingpolitieke issues (herstel van progressie of niet; bestrijding van de toegenomen inkomens- en vermogensongelijkheid of niet) positie te kiezen. Dat betekent: voorstellen doen om die progressie daadwerkelijk te vergroten, met alle politieke risico’s en conflicten van dien; óf het realisme, inclusief de inkomensneutraliteit, van Vermeend en Zalm omarmen – maar dan voortaan met wat minder verwijzingen naar sterke schoulers en zware lasten.

#### PUBLIEKE EN PRIVATE WELVAART

Bij alle aandacht voor rechtvaardige inkomensverhoudingen zouden we bijna een tweede politiek uitgangspunt vergeten, waarmee sociaal-democratische belastingpolitiek vaak, impliciet of expliciet, geassocieerd wordt: het belang van een (in omvang en kwaliteit) sterk publiek domein; van een open en toegankelijke collectieve sector; van publieke temidden van particuliere welvaart.

Belastingen zijn er, zo wordt het altijd neutraal uitgedrukt, om inkomsten voor de overheid te genereren. Maar waarom zou men in een debat over de toekomst van het

belastingstelsel de vraag moeten negeren welke rol men eigenlijk voor die overheid ziet weggelegd; en welke consequenties daaruit voortvloeien voor het fiscale stelsel? Explicitering van die vraag is alleen al wenselijk omdat in dat debat de economisch-liberale overheidsopvatting zelden zichtbaar, maar nooit ver weg is.

Een onvervroren pleidooi voor uitbreiding van de collectieve sector, zoals destijds door Den Uyl gehouden, is in het huidige tijdsgewricht ondenkbaar. Lastenverlaging is onbetwist prioriteit nummer één (of twee – na de verdere terugdringing van het financieringstekort). Uitbreiding van de collectieve sector is een nog minder populair thema dan een rechtvaardige inkomensverdeling. Wie ook maar twijfelt aan het nut van acute verdergaande lastenverlaging, plaatst zich buiten de rooilijnen van het huidige politieke debat, zoals het cda in de verkiezingscampagne van 1998 heeft gemerkt.

Er bestaat, met andere woorden, een buitengewoon sterk ontwikkeld bias tegen uitbreiding van de publieke sector. Het is de vakbeweging geweest die, in het kader van de meningsvorming over de nota van Vermeend en Zalm, de moed heeft gehad om tegen dat vooroordeel te opponeren. Tijdens een rondetafelgesprek met de vaste kamercommissie voor Financiën stelde de vertegenwoordiger van het CNV dat men ‘in de komende kabinetsperiode – en dat geldt zeker in het behoedzame (economische) scenario – moet uitgaan van een versterking van de collectieve voorzieningen; je moet niet in eerste instantie kijken naar lastenverlichting.’<sup>48</sup>

De FNV van haar kant waarschuwde voor al te hoge kosten van de stelselherziening: ‘Het invoeren van een nieuw belastingstelsel moet [...] niet met al te veel “smeergeld” gepaard gaan. Als je voor het invoeren van een nieuw belastingstelsel veel extra geld nodig hebt, waardoor je ergens anders niet kunt investeren of bezuinigen nodig zijn, behoeft het voor ons geen doorgang te vinden. De FNV is van mening dat ‘in Nederland voldoende zaken zijn waarin overheidsinvestering nodig is’, zoals de onderwijssector, de zorgsector, de armoedebestrijding of de ontwikkelings-samenwerking. ‘Nu te veel geld uitgeven – de smeerolie – om een nieuw belastingstelsel in te kunnen voeren, heeft absoluut niet onze voorkeur.’<sup>49</sup>

Deze offensieve benadering van publieke investeringen en collectieve voorzieningen heeft echter geen sporen nagelaten in het SER-advies. In het debat in de vaste Kamercommissie voor Financiën is het thema evenmin aan de orde gesteld. De consensus over lastenverlichting was daar kennelijk compleet.

Om twee redenen verdient het vraagstuk van de publieke sector meer aandacht. De eerste reden sluit aan bij de benadering die in Belastingen in de 21<sup>ste</sup> eeuw is gekozen en heeft betrekking op de concurrentiepositie van Nederland, niet alleen binnen Europa maar ook daarbuiten. In de gangbare redenering is die vooral gebaat bij aantrekkelijke belastingtarieven. Daarmee wordt een uitnodigend investeringsklimaat geschapen en wordt het voor vermogenden aantrekkelijker zich in Nederland te vestigen c.q. in Nederland te blijven. Lagere tarieven in de inkomstenbelasting kunnen bovendien een rol spelen bij het stimuleren van de arbeidsparticipatie.

Daar staat echter tegenover dat de concurrentiepositie van Nederland ook wordt bepaald door andere factoren, die direct samenhangen met de kwaliteit van de pu-

blieke sector. Niet alleen de kwaliteit van de infrastructuur en het onderwijs, maar ook die van het milieu en de cultuur zijn van invloed op het vestigingsklimaat en de economische positie van Nederland. Desinvesteringen tasten op termijn deze positie onvermijdelijk aan. Het valt niet goed in te zien hoe een land als Nederland, met zijn hoge bevolkingsdichtheid en hoog niveau van economische activiteit, het zonder een betrekkelijk omvangrijke publieke sector kan stellen. In een debat over het belastingstelsel horen deze overwegingen een rol te spelen.

In de tweede plaats vormt de verhouding tussen private en publieke welvaart ook in meer algemene zin (dat wil zeggen: los van concurrentie-overwegingen) een thema dat in het debat over de herziening van het belastingstelsel niet mag ontbreken. Is het nodig om meer te investeren in het onderwijs, de cultuur en de publieke ruimte? Of ligt de prioriteit bij het vergroten van de individuele bestedingsruimte van burgers? Ook historisch gezien is er aanleiding voor een dergelijke afweging. Na bijna twee decennia waarin vooral de sanering van de verzorgingsstaat een centraal issue is geweest, is het tijd de balans voor de publieke sector op te maken. Is de saneringsoperatie in bepaalde opzichten doorgeschooten? Is het tijd voor nieuwe investeringen?

En vooral: welk type publieke sector is in de nieuwe economische en maatschappelijke omstandigheden gewenst? Door deze vragen buiten beschouwing te laten in het debat over de toekomst van ons belastingstelsel, verzuimen politici en politieke partijen een afwegingskader te bieden voor politieke keuzes. Zonder dat kader trekt lastenverlichting al gauw aan het langste eind ten opzichte van andere mogelijke prioriteiten, zoals een rechtvaardige inkomensverdeling en/of een sterke publieke sector.

We veronderstellen overigens dat een meer waarde-geladen belastingpolitiek, waarin doelstellingen als een rechtvaardiger inkomensverdeling en een sterke publieke sector duidelijker doorklinken, niet alleen een tegenwicht kan vormen tegen de liberale hang naar lastenverlichting en beleidsconcurrentie, en het fiscale beleid van z'n al te technocratische trekken kan ontdoen, maar ook de kans biedt om de realisatie van gangbare fiscale doelstellingen dichterbij te brengen.

Dat geldt bijvoorbeeld voor de grondslagverbreding c.q. beperking van aftrekposten, waarop in de nota Belastingen in de 21<sup>ste</sup> eeuw zwaar wordt ingezet, maar die erg weinig praktisch resultaat oplevert – waarschijnlijk ook door een ontbrekend gevoel van politieke urgentie en onvoldoende maatschappelijk draagvlak. De verbinding die er te leggen valt tussen het afschaffen/beperken van bepaalde aftrekposten en rechtvaardiger inkomensverhoudingen enerzijds, een grotere bestedingsruimte voor de publieke sector anderzijds, zou ertoe kunnen leiden dat de gesloten belangengroepenstructuur, die zo'n beperking nu in de weg zit, door politieke druk wat in beweging wordt gebracht.



## LASTENDRUK ALS FETISJ

De grondslag van de Nederlandse loon- en inkomstenbelasting (dat wil zeggen: het totale bedrag waarover belasting geheven wordt) is sinds 1990 met ongeveer 82 miljard gulden versmald.<sup>50</sup> De grondslagverbreding die in de nota Belastingen in de 21<sup>ste</sup> eeuw wordt voorgesteld (voor alle belastingen bijeen ongeveer 10 miljard; voor de loon- en inkomstenbelasting 2,5 miljard<sup>51</sup>) valt daarbij eigenlijk in het niet.

Maar ook zonder die vergelijking is 82 miljard gulden een opvallend bedrag. In dezelfde periode dat achtereenvolgende regeringen, met veel pijn en moeite, enkele tientallen miljarden guldens bezuinigden, liep het belastbare inkomen van Nederland als geheel met een nog veel groter bedrag terug. En dat niet alleen door externe ontwikkelingen waarop we in Nederland geen greep hebben, maar in belangrijke mate ook (geschat wordt: minstens 56 miljard (zie noot 51)) als gevolg van het gevoerde beleid – in de vorm van de uitbreiding van bestaande en het scheppen van nieuwe aftrekposten, uitzonderingen voor uiteenlopende groepen belastingbetalers, e.d.

Nu zal een groot gedeelte van de betreffende gelden ongetwijfeld goed besteed zijn geweest; een deel is bijvoorbeeld aangewend om de inkomenspolitieke gevolgen van de omvangrijke bezuinigingen op de overheidsuitgaven op te vangen. Niettemin blijft 82 miljard een hoog, om niet te zeggen: schokkend hoog bedrag.

### DE ‘UITHOLLING’ VAN DE BELASTINGGRONDSLAG

Hoe moet de hoge vlucht die aftrekposten, vrijstellingen en dergelijke in de afgelopen periode genomen hebben, verklaard worden?

Eerst willen we er op wijzen dat beleidsmatige ‘versmalling’ van de belastinggrondslag zo oud is als het stelsel zelfs. Dat is een bron van ergernis voor hen die het belastingstelsel vanuit een juridische invalshoek benaderen. Zij menen dat de instrumentalisering van de belastingen voor allerlei economische beleidsdoelstellingen de juridische rechtvaardigheid en doelmatigheid geweld aan doet en van het belastingstelsel een gatenkaas maakt.

Hun waarschuwing tegen ‘fiscaal geknutsel’ is niet overbodig. De overheid zal weliswaar onvermijdelijk met fiscale middelen beleid voeren; financiële prikkels (positieve, maar net zo goed negatieve: milieuheffingen bijvoorbeeld) vormen immers vaak een effectief en aantrekkelijk complement van/alternatief voor fysieke regulering (verbodsbepalingen). Maar met dat financiële instrumentarium moet dan wel zorgvuldig omgesprongen worden. Men moet zich bijvoorbeeld realiseren dat elke belastingaftrek een overheidsuitgave is, die eigenlijk ook als zodanig (als ‘belastinguitgave’) te boek moet staan, en die vroeg of laat betaald moet worden (door hogere belastingtarieven respectievelijk door bezuinigingen op de ‘echte’ overheidsuitgaven).

Verder dienen de desbetreffende regelingen, zoals het fiscale stelsel als geheel, door een zekere mate van continuïteit gekenmerkt te worden (zodat de burgers weten waar ze aan toe zijn); en aan minimumeisen van consistentie, eenvoud en transparantie te voldoen. En wat misschien wel het belangrijkste is: men moet zich steeds

## De poldermethode – De ‘uitholling’ van de belastinggrondslag

afvragen, hoe nuttig en hoe effectief de maatregelen zijn. Dragen ze werkelijk bij aan het gestelde doel? Welke negatieve bijwerkingen hebben ze? Fiscale sturing vormt een ‘verstoring’ (van het marktmechanisme). Soms zijn de verstoringen als gevolg van belastingheffing ongewenst, maar nemen we ze op de koop toe, omdat de collectieve uitgaven nu eenmaal moeten worden gefinancierd. Soms zijn de verstoringen daarentegen zeer gewenst, bijvoorbeeld omdat zij compensatie bieden voor tekortkomingen van het prijsmechanisme. Maar ook in die gevallen is de vraag naar de legitimiteit en de doelmatigheid van fiscale straffen en beloningen niet minder belangrijk.

Blijft de vraag: wat verklaart de sterke, voor een aanzienlijk deel beleidsmatig tot stand gekomen versmalling van de belastinggrondslag in de afgelopen jaren? De in paragraaf 2 genoemde belastingconcurrentie speelt zeker een rol. Maar twee andere factoren zijn ons inziens ten minste zo belangrijk:

een verminderd vertrouwen in ‘fysieke’ regulering van overheidswege en een toegenomen voorkeur voor lichtere, ‘marktconforme’ instrumenten – en dat bij een aanhoudende behoefte in maatschappij en politiek aan overheidsinterventie. Het maakbaarheidsstreven is niet weg, maar neemt andere vormen aan en nestelt zich meer dan ooit in het belastingstelsel;

het oprukken in beleid en politiek van het economisch-liberale gedachtegoed; in het bijzonder de toegenomen voorkeur voor beperking van de collectieve sector en voor verlaging van de collectieve lastendruk. Het laatste plaatst elke extra-aftrekpost haast automatisch in een positief daglicht (betrokkenen gaan immers minder belasting betalen en het belastingpeil daalt), terwijl bovendien van een scherpe budgettaire afweging geen sprake is (aftrekposten vormen geen officieel onderdeel van de begroting).

96

Voorstellen voor negatieve fiscale prikkels, die dus lastenverzwaring impliceren (bijvoorbeeld milieuheffingen), hebben het in dit klimaat aanzienlijk moeilijker, tenzij ze vergezeld gaan van lastenverlichting (die in feite een ‘verschuiving’ van de lastendruk van directe naar indirecte belastingen inhoudt).

Met andere woorden: er bestaat een sterke bias ten gunste van verlaging van het lastenpeil en de lastendruk. Belastingen worden geacht de wereld te veranderen – op voorwaarde dat ze verlaagd worden. Met die tentatieve verklaring willen we niet suggereren dat de Nederlandse (belasting)politiek door liberalen op sleeptouw is genomen. Het zit veel ingewikkelder in elkaar:

genoemde ontwikkeling is maar zeer ten dele de uitkomst van een vooropgezet plan en bevat tal van ambivalenties en tegenstrijdigheden. De belangrijkste is misschien wel dat de gulheid waarmee de overheid met belastingsubsidies (dus: lastenverlichting van bepaalde groepen of activiteiten) strooit, een verlaging van de belastingtarieven (en dus: lastenverlichting voor allen) blokkeert;

het zijn zeker niet alleen liberale politici die het beleid in de aangeduide richting sturen. Sociaal-democraten bijvoorbeeld plegen ruim gebruik te maken van belastinguitgaven – bijvoorbeeld om de inkomensverdeling, zonder dat het erg in de gaten

## De poldermethode – De ‘uitholling’ van de belastinggrondslag

loopt, een socialer aanzien te geven (via verhoging van de belastingvrije som); of om, omgekeerd, eveneens zonder dat veel mensen het merken, de afstand tussen lonen en uitkeringen te vergroten (via verhoging van het arbeidskostenforfait). Waarna de inactieven-af trek gebruikt kan worden om dat effect weer te beperken;

‘liberale’ oplossingen, zoals het streven naar verlaging van de belastingtarieven zijn niet per definitie verkeerd; integendeel. Maar waar we bezwaar tegen maken is de liberale ‘bias’ die in de belastingpolitiek is ingeslopen. Die bemoeilijkt, ten eerste, een serieuze afweging en prioriteitenstelling (lastenverlichting versus andere vormen van werkgelegenheidsbeleid; verlaging dan wel verhoging van het collectieve lastenpeil – bijvoorbeeld ter financiering van bepaalde collectieve voorzieningen of om het financieringstekort te beperken); en nodigt, ten tweede, uit tot ‘fiscalisering’ van beleid in het algemeen – waar niet-fiscale beleidsinstrumenten misschien de voorkeur genieten.

De belastingnota van Vermeend en Zalm, zo zullen we hieronder betogen, geeft zich van deze ontwikkeling niet of nauwelijks rekenschap; sterker: ze is een deel van het probleem. We zullen dat illustreren aan de hand van twee belangrijke beleidsterreinen: arbeidsparticipatie en milieu. Thema’s die, terecht, een belangrijke plaats in het overheidsbeleid (waaronder het fiscaal beleid) innemen, maar die, zoals zal blijken, vaak ook een beleids-legitimerende functie hebben; als een vlag gaan dienen die een andere lading (in het geval van de arbeidsparticipatie: lastenverlichting; in het geval van het milieu: verschuiving van de belastinggrondslag van directe naar indirecte belastingen) moet dekken.

Alvorens op beide thema’s in te gaan, willen we nog een klein, alledaags voorbeeld geven van het instrumentalisme dat het Nederlands belastingstelsel teistert – en dat, in honderden kleine stapjes, de grondslag van dat stelsel heeft beperkt. Het betreft het recente besluit van de Tweede Kamer om, indien daarvoor financiële dekking kan worden gevonden, werknemers fiscale steun te geven bij het verwerven van aandelen in het bedrijf waar ze werken.

Dat is om verschillende redenen een uiterst merkwaardig standpunt. Het staat, om te beginnen, haaks op de ‘grondslagverbreding’ die in Belastingen in de 21<sup>ste</sup> eeuw wordt bepleit. De Tweede Kamer stemde op 23 maart 1998 in met dat streven om de woekering van aftrekposten en belastingvoordelen in te perken. Maar waarom dan al een dag later, op 24 maart, weer een nieuwe aftrekpost voorgesteld? Vermeend toonde zich overigens ook niet van zijn meest consequente zijde: hij gaat voor het plan, begroot op ongeveer zestig miljoen gulden, financiële dekking zoeken.

Nu kan het zijn dat het aandelenbezit van werknemers zo’n groot maatschappelijk belang vertegenwoordigt, dat we de belastingnota maar even moeten vergeten. Daarvoor is echter nog niet het begin van bewijs geleverd. Een serieuze visie op vermogensspreiding of -aanwasdeling, waarmee de voorgestelde belastingverlichting wellicht (?) gerechtvaardigd zou kunnen worden, valt nergens te bespeuren. En tenslotte vergroot de voorgestelde regeling de achterstand die uitkeringsontvangers toch al op werkenden hebben. Waarom zou een gepensioneerde of een arbeidsongeschikte

## De poldermethode – Lastendruk en arbeid: verlichting

geen recht hebben op fiscale steun bij de aankoop van aandelen, en een werknemer (althans: werknemers in de particuliere sector) wel?

Fiscale ondersteuning van werknemers die aandelen willen kopen – de vraag rijst: waarom eigenlijk? De betreffende meerderheid van de Tweede Kamer (inclusief de PvdA) zal, zo vermoeden we, een gebaar hebben willen maken ter ondersteuning van een streven dat haar sympathiek voorkomt en dat toevallig ook nog erg goed in de markt ligt. Maar of de uitgave van de betreffende zestig miljoen gulden, naar inhoud en vormgeving, werkelijk goed besteed is – daarop werd geen antwoord gegeven. Sterker: de vraag werd niet eens gesteld.

### LASTENDRUK EN ARBEID: VERLICHTING

De afgelopen jaren is het werkgelegenheidsbeleid in ons land sterk in het teken van voortgaande lastenverlichting komen te staan. Waar lang geleden werkloosheidsbestrijding met macro-economische stimulering van de economie werd geassocieerd, staat nu de beperking van de ‘wig’ centraal. De wig is het verschil tussen de arbeidskosten voor de werkgever (beslissend voor de vraag of het in dienst nemen van meer werknemers loont) en het bijbehorende nettoloon (mede beslissend voor het arbeidsaanbod van werkzoekenden).

Daarbij zijn de inspanningen veelal gericht op de ‘onderkant’ van de arbeidsmarkt; op het scheppen van banen voor laaggeschoolden en op het aan de slag helpen van langdurig werklozen. Het gebruik van fiscale instrumenten (afdrachtkorting voor werkgevers; belastingvermindering voor wie betaald werk vindt) wordt gecompleteerd met het creëren van banen in de collectieve sector – eveneens op en rond het minimumloon (de zogenaamde Melkert-banen).

De nota Belastingen in de 21<sup>ste</sup> eeuw bouwt sterk op dit beleid voort. Bevordering van de arbeidsparticipatie blijft, aldus de auteurs van de nota, ook de komende decennia van groot belang. Ze bepleiten in dat kader onder andere verlaging van de marginale tarieven in de loon- en inkomstenbelasting, ten behoeve van een betere werking van de arbeidsmarkt, en verhoging van het arbeidskostenforfait dan wel invoering van een arbeidsaftrek of -korting bij participatie op de arbeidsmarkt.

Voor wat betreft de belastingvrije som laat de nota de keuze open tussen afschaffing (gecombineerd met een sterke verlaging van de belastingtarieven) en omzetting in een belastingkorting (die onder meer de fiscale bevoordeling van éénverdieners in de hogere inkomensgroepen vermindert). Volgens de nota zijn overigens extra financiële middelen nodig om met de voorgestelde instrumenten voldoende werkgelegenheidseffect te sorteren – en tegelijkertijd de inkomenseffecten een evenwichtig aanzien te geven.

Dat Vermeend en Zalm voort willen bouwen op het bestaande werkgelegenheidsbeleid, is begrijpelijk. De afgelopen jaren zijn in ons land vele honderduizenden arbeidsplaatsen geschapen; de groei van de werkgelegenheid ligt boven het Europese gemiddelde. Weliswaar bestaan over de bijdrage van het gevoerde beleid aan genoemde werkgelegenheidsgroei geen nauwkeurige gegevens (andere factoren, zoals

## De poldermethode – Lastendruk en arbeid: verlichting

de loonmatiging van de vakbeweging, de ‘autonome’ groei van het aantal deeltijdbanen in ons land, en niet te vergeten de gunstige ontwikkeling van de wereldhandel, zullen ook een belangrijke rol hebben gespeeld<sup>52</sup>), maar er is weinig aanleiding om het beleid ineens drastisch van richting te veranderen.

Wat echter in de belastingnota node gemist wordt, is aandacht voor de aard en omvang van het werkloosheidsvraagstuk op middellange en lange termijn (dat wil zeggen na het jaar 2000, conform de belofte die de titel van de nota inhoudt). Welk aanzien krijgt de werkloosheid in de naaste toekomst – en wat betekent dat voor het te voeren beleid? Welke andere aspecten van het arbeidsbestel zijn, ook uit fiscaal oogpunt, relevant? Bij dat alles is niet de waarde van belastingverlichting als zodanig in het geding, maar de mate waarin zij het werkgelegenheidsbeleid dient te beheersen; de ‘mix’ van beleidsinstrumenten die moet worden ingezet.

In dat verband wijzen we er op dat het beleid, bij alle steun waarop het de afgelopen jaren kon rekenen, ook wel van kritische kanttekeningen is voorzien. Zo bestaan twijfels over de centrale plaats die in het werkgelegenheidsbeleid voor financiële prikkels is ingeruimd. Uit onderzoek van het Sociaal en Cultureel Planbureau blijkt bijvoorbeeld dat er wel zeer grote bedragen op tafel moeten komen, om werklozen financieel te prikkelen om minder aantrekkelijk geoordeeld werk te aanvaarden. Ook ziet een louter financiële benadering al snel de wensen van werkgevers over het hoofd. Deze redeneren niet zo voorspelbaar dat ze voor elke werknemer een prijs/kwaliteitsverhouding kunnen vaststellen en kunnen berekenen welke werknemer te duur is of de juiste prijs heeft.<sup>53</sup>

Daarnaast is de afgelopen tijd bezwaar aangetekend tegen het zware accent dat de onderkant van de arbeidsmarkt in het beleid heeft gekregen. Onderzoekers hebben gewezen op de ‘verdringing’ van lager- door hoger-geschoolden en op de wenselijkheid om ook de ‘hogere’ regionen van de arbeidsmarkt in het werkgelegenheidsbeleid te betrekken. Ook is wel gesuggereerd dat, met de groeiende populariteit van het lastenverlichtingsdenken, instrumenten als uitbreiding van de collectieve sector en (stimulering van) arbeidstijdverkorting ten onrechte geheel buiten beeld zijn geraakt. Bij dat laatste valt te denken aan het subsidiëren (fiscaal of anderszins) van bedrijven die de werkweek verkorten, zoals bijvoorbeeld met enig succes in Frankrijk (nota bene onder het centrum-rechtse kabinet-Juppé) is gebeurd.

En tenslotte zijn er af en toe economen die laten zien dat empirisch onderzoek lang niet altijd de veronderstellingen van het dominante lastenverlichtingsdenken bevestigt. Zo heeft De Beer er onlangs op gewezen dat in de Westerse economieën maar een zeer zwak verband valt aan te tonen tussen hoge werkloosheid en een geringe afstand tussen lonen en uitkeringen (wat vragen oproept over de vele miljarden die de afgelopen jaren in de verhoging van het arbeidskostenforfait zijn gestoken). Verder zijn de veronderstelde negatieve effecten van een hoge collectieve lastendruk (bijvoorbeeld op de loonontwikkeling) in een aantal gevallen moeilijk aantoonbaar. Het beschikbare cijfermateriaal wijst juist op een licht negatief verband: in landen waar de lastendruk steeg, was de loonstijging het geringst!

## De poldermethode – Lastendruk en arbeid: verlichting

De auteur heeft daar ook een verklaring voor: naarmate de lastendruk (in het bijzonder de marginale lastendruk) hoger is, levert een bruto loonstijging minder op. Men zal dan eerder de voorkeur geven aan onbelaste vergoedingen en andere 'fringe benefits', en aan 'immateriële' verbeteringen zoals werktijdverkorting, zorgfaciliteiten en scholing. De Beer: 'In dit licht lijken de recente pleidooien voor verlaging van het toptarief in de loon- en inkomstenbelasting weinig doordacht.'<sup>54</sup>

Aan kritische kanttekeningen bij het huidige beleid van lastenverlichting ontbreekt het dus niet. Daaraan willen we een overweging toevoegen die net zo goed met het succes als met de beperkingen van dit beleid in verband kan worden gebracht. Onze stelling luidt dat de komende jaren aan een meer intensief debat over de plaats van lastenverlichting in het werkgelegenheidsbeleid niet te ontkomen valt – en wel omdat de situatie op de arbeidsmarkt zelf daartoe steeds meer aanleiding geeft.

De werkloosheid als geheel is de afgelopen jaren fors gedaald; voor sommige sectoren c.q. beroepsgroepen valt al een zekere spanning op de arbeidsmarkt te signaleren. Dat wil niet zeggen dat het werkloosheidsvraagstuk langzamerhand vanzelf verdwijnt. Integendeel, het is zeer wel denkbaar dat een verdere groei van de werkgelegenheid, en de schaarste aan arbeidskrachten die daarvan het gevolg kan zijn, vergezeld gaat van een in omvang beperkte, maar zeer hardnekkige werkloosheid, met name geconcentreerd bij bepaalde delen van de beroepsbevolking (laaggeschoolden, allochtonen).

Tegen die achtergrond dringen zich vragen op als de volgende:

is, gegeven het veranderende karakter van de werkloosheid in ons land, de modelmatige, sterk op financiële incentives vertrouwende benadering van het Centraal Planbureau niet aan een zekere relativering toe? Zou niet althans een deel van de aan lastenverlichting te besteden middelen voor andere doeleinden gebruikt moeten worden (bijvoorbeeld: scholing en individuele begeleiding van langdurig werklozen)?

zijn andere, meer kwalitatieve aspecten van arbeid en arbeidsmarkt niet veel meer aandacht waard (juist met het oog op de werkgelegenheidsontwikkeling op lange termijn)? Zou de vernieuwing van ons belastingstelsel zich niet ook daarop moeten richten? Te denken valt aan de opkomst van flexibele arbeidsrelaties (de 'ondernemende' werknemer) en het toenemend belang van scholing – ook in de hogere regio's van de arbeidsmarkt;<sup>55</sup>

ligt, met de groeiende behoefte aan uitbreiding van de collectieve sector (en de bijbehorende werkgelegenheidseffecten), een wat minder sterke nadruk op lastenverlichting – ook om budgettaire redenen – niet voor de hand? Is het soms de voortgaande lastenverlichting (en niet, zoals vroeger, op hol geslagen overheidsfinanciën) die noodzakelijke collectieve uitgaven in de weg zit?

staat men er, tenslotte, wel eens bij stil dat het bij het lastenverlichtingsbeleid om onversneden subsidies gaat? Subsidies die, als het andere beleidssectoren of andere landen betrof, al gauw als een minder geslaagde vorm van belastingconcurrentie zouden worden aangemerkt.<sup>56</sup>

## De poldermethode – Lastendruk en arbeid: verlichting

In de nota van Vermeend en Zalm komen dergelijke vragen in het geheel niet aan de orde. De continuïteit met het de afgelopen jaren gevoerde beleid staat voorop. Dat is, in het licht van de geboekte werkgelegenheidssuccessen, op zichzelf niet onzinnig. Maar de auteurs lopen aldus wel één groot risico: dat hun nota later niet als een onbevanging, nieuwsgierige verkenning van de belastingen in de 21<sup>ste</sup> eeuw te boek zal staan, maar als een getrouwe weerspiegeling van de beleidsprioriteiten van de (vroeg-) jaren negentig.

Zijn er dus bij de effectiviteit van lastenverlichting, als middel om de werkloosheid te bestrijden, relativerende kanttekeningen te maken, we moeten ook kijken naar mogelijke negatieve (bedoelde dan wel onbedoelde) bijwerkingen van het middel. Wat is de prijs van lastenverlichting – niet alleen in financiële zin?

Daarvoor moeten we terug naar het uitgangspunt van de hele benadering. Dat luidt dat de financiële prikkels om in Nederland te gaan werken dan wel om aan de onderkant van de arbeidsmarkt werk te scheppen en werklozen aan de slag te helpen, te gering zijn. De ‘wig’ tussen bruto- en netto-inkomen is te groot. Werklozen zitten in een ‘armoedeval’ (omdat ze er bij het aanvaarden van werk, in vergelijking met hun uitkering en met de inkomensafhankelijke subsidies die ze ontvangen, financieel niet of nauwelijks in inkomen op vooruit gaan) resp. in een ‘productiviteitsval’ (omdat ze te duur zijn voor wat ze aan arbeid te bieden hebben).<sup>57</sup>

De eenvoudigste weg om in die situatie verandering te brengen, nl. het verlagen van de uitkeringen en/of van het minimumloon, wordt in ons land, om redenen van rechtvaardigheid en maatschappelijk draagvlak, vrijwel onbegaanbaar geacht. Vandaar de voorkeur voor lastenverlichting voor werknemers en voor werkgevers; vandaar bijvoorbeeld de grote populariteit die het arbeidskostenforfait bij de Nederlandse beleidselite geniet. Deze aftrek voor werknemers is de afgelopen jaren sterk verhoogd. In Belastingen in de 21<sup>ste</sup> eeuw wordt gepleit voor verdere verhoging van het forfait dan wel voor invoering van een vergelijkbare arbeidsaftrek. De Sociaal-Economische Raad heeft voorgesteld om een deel van de betreffende aftrekpost in een voor iedereen gelijk bedrag beschikbaar te stellen.

Een weinig besproken nadeel van deze benadering is dat de toch al niet geringe kloof tussen lonen en uitkeringen zo steeds verder oploopt – inclusief de uitkeringen van mensen (WAO-ers, AOW-ers) die – tijdelijk of permanent – van betaald werk zijn uitgesloten. Met andere woorden: de inkomensachterstand die men met de ene hand probeert te beperken (bijvoorbeeld door herstel van de koppeling tussen lonen en uitkeringen) wordt met de andere hand weer vergroot.

Nu kan men van mening zijn dat dat nadeel, vanwege het belang van verdere toename van de arbeidsparticipatie, op de koop toe moet worden genomen. Maar dan moet men daar wel rond voor uitkomen. De fiscaal-econoom Cnossen spreekt terecht van ‘de fundamentele vraag [...] in hoeverre de lastendruk op inactieven, met name ouderen, moet worden verhoogd om de druk op actieven te kunnen verlichten. Een heet hangijzer, maar we kunnen er niet omheen.’ Die afweging hoeft bovendien niet zonder meer ten gunste van de arbeidsparticipatie uit te pakken. De Rotterdamse

hoogleraar verwijt de paarse regeringscoalitie en het beleidsvoorbereidend apparaat een obsessie met het veronderstelde succes van het fiscale beleid van de afgelopen jaren. ‘Werk is alles, maar niet alles draait om werk, zeker niet in de fiscaliteit.’<sup>58</sup>

In Economisch-Statistische Berichten heeft Cnossen, samen met zijn collega Bovenberg, nog op een ander aspect van deze problematiek gewezen. De overheid, schrijven zij, lijkt steeds meer prioriteit te geven aan het gebruik van financiële prikkels aan de onderkant van het loongebouw boven een strenger sanctiebeleid (inclusief het vergaren van informatie over het gedrag van uitkeringsontvangers die voor het voeren van zo’n sanctiebeleid nodig is). Als men die kant uit wil, aldus Cnossen en Bovenberg, moet men zich realiseren dat een dergelijke nadruk op financiële prikkels bijvoorbeeld minder ruimte laat om de inkomenspositie van uitkeringsontvangers te verbeteren. Dat is ‘het prijskaartje dat hangt aan het beschermen van de privacy en rechtsgelijkheid van uitkeringsgerechtigden.’<sup>59</sup>

Genoemde fiscale ondersteuning van werknemers en werkgevers heeft, behalve een groeiende inkomensongelijkheid tussen werkenden en niet-werkenden, nog een tweede nadeel. Vóór men het weet bestendigt men het probleem waarvoor nu juist een oplossing wordt gezocht: de armoedeval.

Verhoging van het arbeidskostenforfait (om dat voorbeeld aan te houden) kost, gemeten aan het effect dat men wil sorteren, erg veel geld (en versmalt dus de grondslag van het belastingstelsel). De baten komen niet alleen terecht bij werklozen die een baan weten te vinden, maar bij alle werkenden; dat wil zeggen, ook bij degenen die helemaal geen financiële prikkel nodig hebben. De kosten kunnen wel enigszins beperkt worden door (een deel van) het forfait de vorm van een voor iedereen gelijke korting te geven (waardoor inkomens in de tweede en derde schijf niet extra profiteren) – maar dan nog blijft deze werkgelegenheidsmaatregel een kostbare aangelegenheid.

Om die reden wordt in Nederland steeds vaker gepleit voor een inkomensafhankelijke arbeidstoelage, vergelijkbaar met de ‘Earned Income Tax Credit’ (EITC) die al decennia lang in de Verenigde Staten bestaat. De toeslag geldt alleen voor werkenden met een inkomen op of iets boven het minimumloon; naarmate betrokkenen meer verdienen, ontvangen ze steeds minder subsidie. Zo wordt echter, in een poging om werklozen tot het zoeken van een baan te prikkelen, een nieuwe financiële hindernis opgeworpen; ditmaal voor degenen die, eenmaal in het arbeidsbestel opgenomen, op een gegeven moment méér dan het minimumloon willen verdienen. Zo blijft de armoedeval intact. Een ‘glijdende schaal’ tempert dit probleem, maar maakt de regeling weer veel duurder.

Een vergelijkbaar probleem doet zich voor bij de forse lastenverlichting die werkgevers, in het kader van het werkgelegenheidsbeleid, thans ontvangen. Beperking van de arbeidskosten op en rond het minimumloon (door beperking van de afdracht van loonbelasting, premies sociale zekerheid) beoogt – voor zover bekend met enig succes – het scheppen van arbeidsplaatsen aan de onderkant van de arbeidsmarkt te stimuleren (c.q. langdurig werklozen aan een bestaande of nieuwe baan te helpen). Maar door de regeling tot dit segment van de arbeidsmarkt te beperken, zet men, di-



## De poldermethode – Lastendruk en arbeid: verlichting

rect boven de betreffende inkomensgrens, een nieuwe armoedeval open. Ook hier verzacht een trapsgewijze afbouw van de aftrek- of subsidieregeling dit nadeel, zij het tegen navenant hogere kosten.

Zo biedt politiek en ambtelijk Nederland, als het om werkgelegenheidsbeleid gaat, anno 1998 een wat merkwaardige aanblik. Men blijft in de ban van een ‘fiscalisering’ van het beleid, ook al is het werkloosheidvraagstuk, mede vanwege de geboekte successen, sterk aan het veranderen. Men gaat voorbij aan de vraagtekens die, zowel in termen van effectiviteit als van rechtvaardigheid (en van een uitruil tussen die twee), bij lastenverlichting gezet kunnen worden. En men blijft – last but not least – heendraaien om een ‘armoedeval’ die men, gebonden als men is aan de uitgangspunten van inkomens- en budgetneutraliteit, niet kwijt kan en wil – en die men, bij het invoeren van inkomensafhankelijke toeslagen of aftrekposten, in andere vorm reïntroduceert.

Dat brengt ons bij een laatste problematisch aspect van het huidige beleid: het gebrek aan belangstelling voor andere vormen van armoedeval-bestrijding dan de meest gangbare. Men gaat er als vanzelfsprekend van uit dat een verdere verhoging van het arbeidskostenforfait de beste manier vormt om betaald werk voor werklozen aantrekkelijk te maken. Maar voor zover financiële overwegingen bij het zoeken (en vinden) van werk de doorslag geven: zit het probleem niet veeleer in de organisatie van het stelsel van sociale zekerheid? En moet het daar dan ook niet in de eerste plaats worden opgelost?

We doelen daarbij vooral op de inrichting van de bijstand, ook in zijn recent vernieuwde vorm. Wie in Nederland op een bijstandsuitkering is aangewezen, ziet zijn/haar betaalde bijverdiensten voor het overgrote deel op de uitkering in mindering gebracht. Daarmee wordt een hoge drempel opgeworpen voor degenen aan wie de arbeidsmarkt vaak weinig meer dan een laag-betaalde deeltijdbaan te bieden heeft. In enkele steden wordt daarom inmiddels met een uitbreiding van de zogenaamde vrijstellingsregelingen geëxperimenteerd. In het verlengde daarvan zou men de invoering van een negatieve inkomensbelasting kunnen overwegen.

Belastingen in de 21<sup>ste</sup> eeuw laat deze problematiek, op de grens van sociale zekerheid en fiscaliteit, onbesproken. Dat geldt ook voor het rapport van de Sociaal-Economische Raad over de belastingherziening. Daarin verschijnt, op aandringen van de FNV, de negatieve inkomstenbelasting wel even ten tonele, namelijk als mogelijk vervolg op de invoering van een voor iedereen gelijke, geïndividualiseerde belastingkorting, maar zonder enige verwijzing naar de situatie aan de ‘echte’ onderkant van de arbeidsmarkt. In plaats daarvan wordt invoering van een heffingskorting (en eventueel van een negatieve inkomstenbelasting) verdedigd als bijdrage aan de economische zelfstandigheid van vrouwen – alsof met die zelfstandigheid niet al grote vorderingen zijn gemaakt, en er van fiscale prikkels op dit terrein veel te verwachten valt.<sup>60</sup>

Ook een andere mogelijkheid om de armoedeval te bestrijden blijft onbesproken – zowel in de belastingnota als in het SER-advies. In een vorig jaar verschenen rapport, Armoede en armoedeval<sup>61</sup>, heeft een interdepartementale commissie de rol van inko-

mensafhankelijke regelingen (individuele huursubsidie, thuiszorg, etc.) onderzocht. Wie als uitkeringsontvanger een baan vindt, wordt geheel of gedeeltelijk van deze regelingen uitgesloten. De commissie suggereert om ze op lange termijn te fiscaliseren, bijvoorbeeld via een buitengewone lastenaftrek. Dat is eenvoudiger en minder fraude-gevoelig; helpt het niet-gebruik van betreffende regelingen terugdringen; en biedt de mogelijkheid om cumulatieve effecten van de eigen bijdragen te beperken. Er zijn ook nadelen, zoals het gevaar van aantasting van de privacy van betrokkenen en mogelijk oplopende kosten (doordat het stellen van nadere (gemeentelijke) voorwaarden niet meer mogelijk is).

De commissie voorziet 'dat in een verdergaande discussie over inkomensafhankelijke regelingen het thema van de integratie in de belastingheffing steeds nadrukkelijker aan de orde zal komen'. Een uitgelezen thema voor een verkenning van de belastingen in de 21<sup>ste</sup> eeuw, zou men zeggen.

#### LASTENDRUK EN MILIEU: VERSCHUIVING

Belastingen in de 21<sup>ste</sup> eeuw ruimt veel plaats in voor het milieu. De verschuiving van directe naar indirecte belastingen (btw, accijnzen, heffingen) die de auteurs bepleiten, zou volgens hen voor een aanzienlijk deel de vorm moeten aannemen van (verhoogde) milieubelastingen, in het bijzonder de energie-tax. Daarmee zou 4 miljard van de in totaal 9 miljard gulden gemoeid zijn die de bewindslieden in de sfeer van de indirecte belastingen extra willen heffen. Het bedrag zou, conform de verschuivingsfilosofie die in de nota wordt gehanteerd, in uiteenlopende vorm aan burgers en bedrijven teruggegeven moeten worden.

Vermeend en Zalm houden overigens, in het kielzog van het Centraal Planbureau, afstand van de rooskleurige opvatting als zouden met de verschuiving van de lastendruk van arbeid naar milieu, zoals men het meestal uitdrukt, 'verschillende vliegen in één klap' zijn te slaan – ook op het gebied van de werkgelegenheid, het zogeheten 'double dividend'. Dat laatste blijkt nauwelijks incassabel te zijn. Met een verschuiving van directe naar indirecte belastingen wordt de 'wig' tussen bruto- en netto-inkomen (resp. tussen bruto- en netto-arbeidskosten) er op zichzelf niet kleiner op. Het positief effect op het arbeidsaanbod en op de vraag naar arbeid wordt laag ingeschat.

De schrijvers beperken zich daarom tot een dubbele verdediging van de voorgestelde verschuiving: ze dient de stabiliteit van de belastingopbrengsten (minder mogelijkheden dan bij de inkomstenbelasting tot ontduiking en ontwijking) en bevordert bovendien de ecologisering van productie en consumptie.

Het milieu-hoofdstuk van de nota heeft uiteenlopende reacties opgeroepen. Een deel daarvan betreft overigens niet de ecologische, maar de inkomenspolitieke consequenties van de voorgestelde maatregelen. Wat goed is voor het milieu, zo betogen de critici, hoeft nog niet goed te zijn voor de inkomensverdeling; milieuheffingen hebben over het algemeen een degressief, denivellerend effect. De opstellers van de nota zijn zich van dit probleem bewust, en verkennen de mogelijkheden om de resulterende inkomenseffecten te compenseren.<sup>62</sup>

## De poldermethode – Lastendruk en milieu: verschuiving

De vraag is vervolgens welke effecten de voorgestelde maatregelen op het milieu zelf hebben. Het grootste deel van het inmiddels daarover gevoerde debat draait om de vraag: gaat de nota wel ver genoeg? Als Nederland, zoals de nota opmerkt, met z'n aandeel van 14% milieuheffingen in de nationale belastingmix een voorhoede positie in de wereld inneemt, zou het dan, vanwege de ernst van de milieuproblematiek, niet nog wat harder moeten gaan lopen?

Nee, zegt de SER in zijn advies over de belastingen in de 21<sup>ste</sup> eeuw. De voorgestelde heffingen zijn aanvaardbaar, naar de mening van de SER (en dus ook van de werkgeversorganisaties – wat opmerkelijk is), maar ze vormen voorlopig tevens het maximum dat Nederland kan accepteren – zonder zijn economische concurrentiepositie aangetast te zien worden. Nee, zegt ook milieuonderzoeker Van Soest, die in de voorstellen kleine, maar belangrijke stappen ziet op weg naar een verdere ecologisering van het belastingstelsel. 'Het gaat er ook om als overheid een consistent signaal af te geven. Nu geeft de overheid impliciet subsidie aan milieuvervuiling met allerlei aftrekposten.'<sup>63</sup>

Ja, zeggen daarentegen anderen in de milieubeweging en ook sommige fiscalisten. Als voorbeeld noemen we hier Schonis en Herreveld, die uiterst kritisch op de nota hebben gereageerd. Alle maatregelen ogen 'stuk voor stuk [...] sympathiek', maar 'van een wezenlijke samenhang tussen deze maatregelen en een effectieve aanpak van het fiscale instrumentarium ten behoeve van het milieu lijkt nauwelijks sprake'. De auteurs signaleren dat de grootverbruikers buiten de voorgestelde energiebelastingen worden gehouden, en constateren dat de nota grotendeels voortbouwt op bestaande milieubelastingen als grondwaterbelasting en afvalstoffenheffing en andere mogelijkheden (oppervlakte delfstoffen, bestrijdingsmiddelen) laat liggen.<sup>64</sup>

Dergelijke vragen naar de reikwijdte en systematiek van de voorgestelde maatregelen zijn, net als die naar de marges van de nationale milieu(belasting)politiek, op zichzelf belangrijk genoeg. Ze komen in de nota onvoldoende aan de orde. Maar in alle gevallen wordt verondersteld wat eigenlijk nog ter discussie zou moeten staan: namelijk of het belastingstelsel een belangrijk, zo niet het belangrijkste instrument van milieupolitiek zou moeten zijn.

Het antwoord op die vraag zal niet gauw geheel negatief of geheel positief zijn. Niemand zal ontkennen dat fiscale maatregelen op enigerlei wijze onderdeel van het te voeren milieubeleid vormen – zoals ook niemand fiscaliteit en milieupolitiek volledig zal laten overlappen. Alleen: tot hoever gaat die fiscalisering? Waar moet het fiscaal instrumentarium worden ingezet, en waar niet? Het gaat hier dus niet om de interne consistentie van de fiscale milieupolitiek, die bijvoorbeeld Schonis en Herreveld zo in de nota missen ('een overkoepelende visie ten aanzien van het gebruik van fiscale faciliteiten ontbreekt'<sup>65</sup>), maar om de verhouding tussen fiscale en niet-fiscale instrumenten.

Een voorbeeld vormt de benzineprijs. Moet die, met kleine stappen maar consequent, verhoogd worden – en wel net zo lang tot automobilisten er in voldoende mate hun gedrag door laten beïnvloeden? En wanneer nu, mede als reactie op het gevoerde

prijnsbeleid, auto's op de markt komen die aanzienlijk minder benzine per kilometer verbruiken, gaat de prijs dan nog veel verder omhoog? Of zoeken we een alternatief, bijvoorbeeld in fysieke regulering en/of in de vorm van verhandelbare emissierechten voor autogebruikers – op basis van een door de overheid te stellen maximum aan door het Nederlandse autopark als geheel uit te stoten schadelijke stoffen?

Dat laatste is, toegegeven, een wild idee. Vermeend en Zalm zullen bovendien zeggen: wat zou zo'n idee in een nota over belastingen in de 21<sup>ste</sup> eeuw moeten doen? Het antwoord is dat het streven naar verhandelbare emissierechten en dat naar fiscalisering van het milieubeleid tot op zekere hoogte alternatieven zijn. Men moet kiezen: wie het belastingstelsel vergroent, snijdt al gauw andere mogelijkheden om milieubeleid te voeren af. Waarmee niet meer (en niets minder) gezegd wil zijn dan dat 'vergroening' van het belastingstelsel geen doel in zichzelf mag zijn; dat zo'n vergroening alleen wenselijk is indien en voor zover zij tot vergroening van de economie leidt. Voor dat laatste is de 'verschuiving' van de lastendruk van directe naar milieubebelastingen ('We lopen voorop!') niet de enige maatstaf.

Daarmee belanden we bij een ander probleem dat in de nota eigenlijk geen aandacht krijgt. Het betreft misschien wel hét centrale probleem van een ecologisch gericht belastingstelsel: de spanning namelijk tussen het streven naar financiële stabiliteit enerzijds, en naar gedragsverandering anderzijds.

De twee bewindslieden van Financiën zoeken naar een wijze van heffen die de opbrengst voor de overheid zo stabiel mogelijk maakt. Dat is inderdaad goed voor de overheidskas, maar veel minder goed voor het milieu, dat juist gebaat is bij heffingen die steeds minder gaan opbrengen (omdat burgers hun vervuilend gedrag gaan aanpassen). Anders gezegd: stabiele belastingopbrengsten vragen om heffingen die zo min mogelijk ontweken kunnen worden; het milieu om heffingen die zoveel mogelijk ontweken kunnen worden (door te kiezen voor minder vervuilende alternatieven).

Nu kan men proberen aan beide doelstellingen tegelijk recht te doen en een compromis tussen stabiele opbrengsten en milieu-efficiency te bewerkstelligen. Het geschetste dilemma blijft echter bestaan. Om een voorbeeld te geven: als men in Nederland het huishoudelijk energiegebruik wil beperken, omdat dat uit milieu-oogpunt gewenst is, zal men de betreffende heffing willen concentreren op dat deel van het gebruik dat het meest elastisch is; invoering van een belastingvrije 'energie-voet' (ter hoogte van het minimum dat een huishouden gemiddeld nodig heeft) ligt dan voor de hand. Is de heffing daarentegen bedoeld om inkomsten voor de overheid te genereren, dan ligt belasting van het hele energieverbruik voor de hand en geldt: hoe inelastischer het gebruik, hoe beter.

In het SER-advies wordt dit conflict tussen financiële en milieu-doelstellingen wel onder woorden gebracht, maar vervolgens ten gunste van de overheidsfinanciën beslecht. Pogingen om het regulerend karakter van milieubebelastingen te versterken, zo heet het zelfs letterlijk, bedreigen 'de robuustheid van de opbrengst daarvan'.<sup>66</sup> Vermeend en Zalm kiezen eveneens nadrukkelijk voor financiële stabiliteit (en laten de spanning met de milieudoelstelling zelfs geheel onbesproken). Zo wekken ze de in-

## De poldermethode – Conclusie

druk, 'vergroening' voornamelijk als een etiket te gebruiken, waarmee een op zichzelf wellicht gewenste verschuiving van directe naar indirecte belastingen wordt geïmplementeerd. De uitdrukking 'baat het niet, schaadt het niet', waarmee Vermeend en Zalm het vergroeningsstreven in de Kamer verdedigden, versterkt die indruk.

De spanning tussen fiscale en milieu-doelstellingen, zo voegen we daar aan toe, kan overigens ook een heel andere vorm aannemen. Het voorgaande was gebaseerd op de veronderstelling dat de energiestromen betrekkelijk stabiel zullen blijven. Maar stel nu eens dat daarin, onder invloed van de technologische ontwikkeling en (wie weet) ook van de milieueffingen, verandering begint te komen. Gaat de overheid de mogelijkheden tot vergaande energiebesparing dan met kracht stimuleren of, waar mogelijk, wettelijk afdwingen? Of heeft ze inmiddels een zodanig belang bij de omvang van het energieverbruik gekregen dat ze zich toch maar wat terughoudender opstelt?

Hoe groter de verschuiving van de belastingdruk in ecologische richting, hoe groter de kans dat de overheid aan emissies en dergelijke financieel verslaafd raakt. Dat is geen reden om nu maar ineens van elke vergroening van het belastingstelsel af te zien; wel om de populaire filosofie volgens welke we voortaan niet meer de 'goods' (alles wat we willen stimuleren) maar de 'bads' (alles wat we willen afremmen) te belasten, kritisch op haar consequenties te bezien.

Laatstgenoemde mogelijkheid, namelijk die van sterk slinkende overheidsinkomsten, zal overigens niet door iedereen als een gevaar worden opgevat. Zalm zinspeelde daar vele jaren geleden eens op (hij was toen overigens nog directeur van het Centraal Planbureau), toen hij opmerkte dat de eco-tax, vanuit liberaal gezichtspunt, eigenlijk een prachtige uitvinding is: hoe succesvoller hij is, hoe lager de lastendruk.

En inderdaad: als milieueffingen bij nader inzien nu eens effectief zouden blijken te zijn (of als de techniek het milieu langs andere weg te hulp komt); en als we, mede om die reden, de belastingdruk systematisch van arbeid en kapitaal naar milieubelastende activiteiten zouden verschuiven. Dan zou langzaam maar zeker een situatie ontstaan waarin niet alleen het milieuprobleem onder controle is gebracht, maar waarin bovendien de belastingopbrengsten sterk zijn teruggelopen – en er voor omvangrijke publieke voorzieningen en voor een sterk, collectief gefinancierd stelsel van sociale zekerheid eenvoudigweg geen geld meer is.

Kan het mooier – voor een liberaal?

## CONCLUSIE

Begin oktober 1994 (het kabinet-Kok was nog maar net geformeerd) liet staatssecretaris Vermeend van Financiën zich buitengewoon kritisch uit over de mogelijkheden voor ingrijpende herziening van het belastingstelsel. Refererend aan het werk van de commissies Oort en Stevens zei hij: 'Grote operaties werken niet. We moeten het stelsel stap voor stap doornemen.' (Trouw, 4 oktober 1994)

## De poldermethode – Conclusie

Ruim drie jaar later publiceerde hij, weliswaar zonder commissie maar samen met minister van Financiën Zalm, toch een grand design voor belastinghervorming: 'Belastingen in de 21<sup>ste</sup> eeuw. Een verkenning'. Klein reparatiewerk voldoet niet meer om de vraagstukken waarmee het belastingstelsel wordt geconfronteerd op te lossen; het stelsel zelf moet op de helling, zo luidt hun stelling.

De internationalisering van de economie heeft de grenzen die aan de mobiliteit van vermogens en ondernemingen waren gesteld doen vervliegen en dwingt tot aanpassing van het belastingstelsel. Twee hoofdthema's beheersen de nota: verbreding van de belastinggrondslag (door een beperking van aftrekposten en door een verschuiving van directe naar indirecte belastingen) en lastenverlaging. De bewindslieden stellen zich ten doel met de belastingherziening het milieu te dienen (door extra milieu-heffingen in te voeren) en de arbeidsparticipatie, vooral aan de onderkant van de arbeidsmarkt, te bevorderen. Daartoe presenteren zij verschillende opties.

Om een einde te maken aan allerlei constructies waarmee vermogenden belastingheffing kunnen ontwijken, willen zij de bestaande regeling voor belasting van vermogens en vermogensinkomsten vervangen door een zgn. forfaitaire rendementsheffing: een heffing van 25% op een fictief rendement van 4%; voor iedere vermogende boven een bepaalde grens, en in alle omstandigheden – of er nu verlies of winst wordt gemaakt.

Hoewel de nota stof te over biedt voor een stevig politiek debat, bleef dat merkwaardigerwijs achterwege. Een deel van de oorzaak daarvoor moet worden gezocht in de complexiteit van de materie. Maar daarnaast hebben onwil en onvermogen van beleidsmakers en politieke partijen een serieus debat geblokkeerd. Een kleine kring van besluitvormers heeft in betrekkelijke beslotenheid de knopen doorgehakt. Er bleek een grote mate van consensus te bestaan, die zich, getuige het unanieme advies, ook uitstreckte tot de SER. In het besluitvormingsproces was sprake van een sterke mobilisation of bias, waardoor afwijkende geluiden weinig gehoor vonden. Kortom, de 'polder-methode' in optima forma.

Men zou verwachten dat de politieke partijen, als countervailing power van de besloten beleidscircuits, het debat over de herziening van het belastingstelsel zouden hebben opengeboken. Maar zowel de oppositiepartij CDA als de regeringspartijen lieten het afweten. De verkiezingscampagne gaf niet veel meer dan rituele dansen te zien over de hypotheekrente-aftrek, binnen de PvdA en tussen de PvdA en de VVD.

Toch kleven er wel degelijk grote bezwaren aan de door Vermeend en Zalm gekozen benadering. In de eerste plaats kiezen zij zonder veel aarzeling voor een politiek van fiscale concurrentie: Nederland moet in verhouding tot de andere Europese landen een fiscaal aantrekkelijk gebied zijn voor burgers en bedrijven. Zij zijn zich bewust van de risico's van een negatieve spiraal, waarin elkaar op deze wijze beconcurrerende landen terecht kunnen komen, maar zien slechts beperkte mogelijkheden voor afspraken in Europees verband. In een meer substantiële coördinatie van belastingpolitiek in Europa, bijvoorbeeld om vermogensvlucht tegen te gaan, hebben zij geen vertrouwen – zonder daarvoor veel argumentatie aan te voeren.

## De poldermethode – Conclusie

Evenmin verkennen zij de mogelijkheden voor een meer zelfstandige nationaal bepaalde koers, die desnoods afstand houdt van heersende internationale trends. Daarbij komt, dat beleidsconcurrentie in de nota vooral als fiscale concurrentie wordt gezien: een aantrekkelijker belastingklimaat. De betekenis die een sterke en goed georganiseerde publieke sector – infrastructuur, cultuur, onderwijs – kan hebben in de economische concurrentiestrijd blijft daardoor onbelicht.

In de tweede plaats wordt in de nota het belastingstelsel primair gezien als instrument om economische doelstellingen te bereiken, niet als een uitdrukking van een publieke moraal, waarin (naast bijvoorbeeld noties over de waarde van de collectieve sector) opvattingen over rechtvaardigheid zijn gecodificeerd. Een rechtvaardige verdeling van inkomens en vermogens is zelfs doelstelling noch referentiepunt van de bewindslieden.

Dat is merkwaardig, niet alleen omdat het belastingstelsel volgens vriend en vijand zijn herverdelende functie ('de sterkste schouders dragen de zwaarste lasten') inmiddels heeft verloren, maar ook omdat, na een lange periode van nivellering van de inkomens- en vermogensverdeling, sinds ongeveer 1980 de ongelijkheid weer is toegenomen. Deze trend is – met allerlei nationale variaties – internationaal. Ook in Nederland is sprake van denivellering, zowel aan de onderkant van de inkomensverdeling als aan de bovenkant.

Het curieuze is, dat Vermeend en Zalm aan deze ontwikkeling geen enkele aandacht schenken. Sterker nog, inkomensneutraliteit is één van de centrale randvoorwaarden voor hun stelselherziening. Dat wil zeggen dat grosso modo de huidige inkomensverhoudingen in stand moeten blijven. Waar hun voorstellen denivellerende effecten zouden hebben, worden deze onmiddellijk door passende maatregelen gecompenseerd. Intussen presenteren ze een vermogensrendementsheffing, die voor vermogenden (ook in vergelijking met het buitenland) florissant uitpakt. (Inkomen uit) vermogen wordt voortaan, in strijd met het draagkrachtbeginsel, veel lager belast dan arbeidsinkomen.

De Partij van de Arbeid is hierdoor in een lastig parket beland. Aan de ene kant heeft zij in de verkiezingscampagne het principe dat 'de sterkste schouders de zwaarste lasten moeten dragen', zwaar aangezet. Aan de andere kant heeft het kabinet, inclusief de sociaal-democraten, zijn fiat aan de nota gegeven. De daarin vastgelegde inkomensneutraliteit reduceert de ruimte om de toegenomen ongelijkheid in de inkomens- en vermogensverdeling om te buigen praktisch tot nul.

In de derde plaats besteedt de nota veel aandacht aan de mogelijkheid om door middel van financiële prikkels de arbeidsparticipatie, vooral aan de onderkant van de arbeidsmarkt, te stimuleren. Lastenverlichting is hier het toverwoord en, zo menen wij, het dogma. De redenering dat voortgaan op de weg van lastenverlichting zal bijdragen aan het oplossen van het werkloosheidsvraagstuk overtuigt niet. Het is al twijfelachtig hoeveel deze aanpak in de afgelopen periode heeft opgeleverd. Maar veel meer twijfel rijst over deze methode nu de arbeidsmarkt al weer tekenen van spanning begint te vertonen en vooral specifieke groepen van achterblijvers kent.

Het nadeel van de vanzelfsprekende nadruk op lastenverlichting voor werk aan de onderkant van de arbeidsmarkt is bovendien, dat een serieuze afweging met andere prioriteiten komt te ontbreken. Verdienen scholing en individuele begeleiding niet soms de voorkeur boven financiële prikkels? Of is uitbreiding van banen in de collectieve sector soms niet te prefereren boven lastenverlichting? De eenzijdige benadering van Belastingen in de 21<sup>ste</sup> eeuw beneemt in meer algemene zin het zicht op de noodzakelijke afweging tussen lastenverlichting en uitgaven voor de publieke sector.

De keuze voor vergroening van het belastingstelsel leidt aan een vergelijkbaar gebrek aan argumentatie. De centrale vraag: of het belastingstelsel een belangrijk, zo niet het belangrijkste instrument van milieupolitiek zou moeten zijn, komt niet aan de orde. Toch is er alle reden de vraag te stellen. Immers, een milieuheffing is in beginsel bedoeld om het gedrag van burgers te beïnvloeden. Naarmate de heffing succesvol is, neemt de opbrengst af. Maar de heffing wordt nu juist beargumenteerd als een goede mogelijkheid voor stabiele belastingopbrengsten.

Bij de voorgestelde energieheffing kan men gerede twijfel over haar groene karakter hebben. De vraag naar energie is dermate inelastisch, dat eerder sprake is van een gewone verbruiksbelasting. Tot een groenere economie zal deze belasting in ieder geval niet leiden.

Inmiddels is de kans groot dat belangrijke onderdelen van de stelselherziening van Vermeend en Zalm een plaats zullen krijgen in het regeerakkoord en een rol zullen spelen in de komende regeringsperiode. Daarvoor, zo menen wij, zijn de plannen echter nog niet rijp. Zij missen een verankering in meer principiële uitgangspunten; zij zijn nog onvoldoende in een open debat op hun consequenties getoetst en afgewogen tegen alternatieven.

Er is veel voor te zeggen om de publieke discussie over de stelselherziening opnieuw te openen en de politieke partijen uit te dagen hun opvattingen te formuleren over meer principiële vragen met betrekking tot Europese belastingpolitiek; beleidsconcurrentie en lastenverlichting; en de ontwikkeling van de inkomens- en vermogensverhouding. Tegelijkertijd zouden in meer praktische zin alternatieven kunnen worden ontwikkeld op het gebied van vermogenswinst- of -aanwasbelasting; fiscalisering van het milieubeleid; verhoging van het huurwaardeforfait; stimulansen voor werkgelegenheid.

Daarmee zou tevens de valse keuze ontweken kunnen worden tussen enerzijds de 'Grote Belastinghervorming' en anderzijds het ongericht gebruik van het stelsel voor de meest uiteenlopende 'goede doelen'.

## Noten

- 1 De Volkskrant, 12 december 1998.
- 2 S.Cnossen, 'Vermeend gaan echte keuzes uit de weg', in: de Volkskrant, 12 december 1997.
- 3 Het Financieele Dagblad, 14-16 februari 1998; nrc Handelsblad, 12 resp. 13 december 1997.



## De poldermethode – Noten

- 4 C.A. de Kam, 'Betalen blijft voor de dommen', in: nrc Handelsblad, 22 december 1997; H.P.A.M. van Arendonk, 'De inkomstenbelasting als draagkrachtheffing ten grave gedragen', in: Belastingbeschouwingen, 67ste jaargang nr.2, februari 1998, p.39-50; A.C.Rijkens, 'Vermogens en vermogensinkomsten in de nota "Belastingen in de 21<sup>ste</sup> eeuw"', in: Weekblad voor fiscaal recht, 1998/6277, 29 januari 1998, p. 160-176.
- 5 NRC Handelsblad, 13 november 1997.
- 6 Belastingen in de 21<sup>ste</sup> eeuw. Een verkenning, Tweede Kamer der Staten Generaal 1997-1998, 25 810 nr. 2, p. 32, 22.
- 7 Belastingen in de 21<sup>ste</sup> eeuw, p. 4.
- 8 Belastingen in de 21<sup>ste</sup> eeuw, p.22.
- 9 Sommigen menen dat de subsidie voor huiseigenaren loopt via de aftrek voor hypotheekrente, anderen dat het gaat om de te lage bijtelling van de huurwaarde. Vgl. de bijdrage van C.A. de Kam.
- 10 H. Vording, 'Belastingheffing in "cyberspace"', in: H. Mobach e.a. (red.), Veranderend belastingklimaat, Arnhem 1995, p.333. Geciteerd door C.A. de Kam, 'Belastingheffing onder druk', in: W.Hout/M. Sie Dhian Hout (red.), Aanpassing onder druk? Nederland en de gevolgen van de internationalisering, Assen 1997, p.86.
- 11 Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, Staat zonder land. Een verkenning van bestuurlijke gevolgen van informatie- en communicatietechnologie, Rapporten aan de regering 54, Den Haag 1998, p.162, 163.
- 12 Staat zonder land, p.160.
- 13 Vgl. voor het volgende: De Kam, 'Belastingheffing onder druk', p. 84-99.
- 14 Vgl. W.Hout/M. Sie Dhian Ho, 'Aanpassing onder druk? Een analysekader voor beleidsreacties op internationalisering', in: dez. (red.), Aanpassing onder druk?, p.22 e.v.
- 15 De Kam, 'Belastingheffing onder druk', p.96-97.
- 16 Belastingen in de 21<sup>ste</sup> eeuw, p.35.
- 17 Commentaar van de Nederlandse Orde van Belastingadviseurs (nob) op Belastingen in de 21<sup>ste</sup> eeuw, 23 maart 1998, p.4.
- 18 Vgl. A.Metten/B. van Riel, De strijd om de EMU. Economisch beleid aan banden?, Amsterdam 1996, p.40.
- 19 A.Metten/B. van Riel, 'Naar een herstel van de rechtvaardigheid van het belastingstelsel', in: Socialisme & Democratie, jaargang 55 nr.4, april 1998, p.165-170.
- 20 Vgl. bijvoorbeeld de rondetafelgesprekken die de vaste commissie voor Financiën van Tweede Kamer over de belastingnota heeft belegd. Verslag van een rondetafelgesprek, ongecorrigeerd stenogram, MO61/5 februari 1998, p.26, 35.
- 21 Metten/Van Riel, 'Naar een herstel van de rechtvaardigheid van het belastingstelsel', p.170.
- 22 F.Vanderbroucke, 'Globalization, inequality and social democracy', in: R.Cuperus/J.Kandel (ed.), European social democracy. Transformation in progress, Amsterdam/Freudenberg 1998, p.128, 130. Zie voor de 'regionalisering' van de Europese economie ook: R. van Tulder en W.Ruigrok, 'Internationalisering en Nederlands herstructureringsbeleid', in: B.Dankbaar en F.Becker (red.), Economisch beleid in een ondernemende samenleving, Houten/Diegem 1997, p.82-111.
- 23 Vgl. bijvoorbeeld: L. Geelhoed, '1997: een delta in Europa', in: Economisch-Statistische Berichten, 82ste jaargang nr.4087, 1 januari 1997, p.4-8.
- 24 A. Melkert, 'De staat van de sociaal-democratie', in: Socialisme & Democratie, jaargang 54 nr.6, juni 1997, p.252; dez., 'De vitaliteit van een moderne verzorgingsstaat', in: de Volkskrant, 24 december 1994.
- 25 S. Kleerekoper, "k Hou van belasting, ook als zij hoog is", in: Socialisme & Democratie, jaargang 10 nr.2, februari 1953, p.97-103.
- 26 Belastingen in de 21<sup>ste</sup> eeuw, p.36 en 37.

## De poldermethode – Noten

- 27 Verslag van een rondetafelgesprek, MO61/5 februari 1998, p.24.
- 28 Belastingen in de 21<sup>ste</sup> eeuw, p.19.
- 29 Belastingen in de 21<sup>ste</sup> eeuw, p.20.
- 30 Belastingen in de 21<sup>ste</sup> eeuw, p.20.
- 31 N. Wilterdink, 'Ongelijkheid en interdependentie. Ontwikkelingen in welstandsverhoudingen', in: *Amsterdams Sociologisch Tijdschrift*, jrg.20 nr.2, oktober 1993, p.8.
- 32 Ontleend aan: N. Wilterdink, 'Ongelijkheid en interdependentie', p.9-12.
- 33 Ontleend aan: N. Wilterdink, 'Ongelijkheid en interdependentie', p.13-18.
- 34 Jaarboek welvaartsverdeling 1998. Feiten en cijfers over inkomen en consumptie in Nederland, Kluwer Bedrijfsinformatie/Centraal Bureau voor de statistiek, p.15.
- 35 N. Wilterdink, 'De steeds rijkere kant van Nederland', in: Maarten Baltussen/Johan van Worum, *De rijke kant van Nederland. Armoede staat zelden op zichzelf*, Amsterdam 1998, p.23.
- 36 Wilterdink, 'De steeds rijkere kant van Nederland', p.29.
- 37 Wilterdink, 'De steeds rijkere kant van Nederland', p.30.
- 38 Belastingen in de 21<sup>ste</sup> eeuw, p.36.
- 39 Sociaal-Economische Raad, *Naar een robuust belastingstelsel*, 's-Gravenhage 1998, p.31 en p.32.
- 40 Melkert, 'De staat van de sociaal-democratie', p.256.
- 41 Belastingen in de 21<sup>ste</sup> eeuw, p.109.
- 42 Belastingen in de 21<sup>ste</sup> eeuw, p.79.
- 43 Verslag van een rondetafelgesprek, ongecorrigeerd stenogram, MO064/12 februari 1998, p.5.
- 44 R. van der Ploeg, 'Een amendering van het belastingplan voor de 21<sup>ste</sup> eeuw', in: *Socialisme & Democratie*, jaargang 55 nr.3, maart 1998, p.104-109.
- 45 Verslag van een notaoverleg, ongecorrigeerd stenogram, OO3A/23 maart 1998-A28-1 en 2.
- 46 Verslag van een notaoverleg, 012A/23 maart 1998/B19-2.
- 47 Een vaste heffing kan niet te hoog zijn, omdat ze niet voorziet in compensatie voor vermogensverliezen. Wie het draagkrachtbeginsel wil laten prevaleren boven het inningsbeginsel, moet voor een vermogensaanwas- of vermogenswinstbelasting kiezen. Met de door de PvdA voorgestelde tariefsverhoging zou de rendementsheffing overigens aan de voor vermogenden zeer vriendelijke kant blijven: 1,4% van het vermogen, onder afschaffing van alle andere belastingen op (inkomsten uit) vermogen.
- 48 Verslag van een rondetafelgesprek, MO064/12 februari 1998-7.
- 49 Verslag van een rondetafelgesprek, MO064-5.
- 50 Vgl. K. Goudswaard/K. Caminada, 'Belastingen in de 21<sup>ste</sup> eeuw: veel v's, weinig wol', in *Weekblad voor fiscaal recht*, nr. 6276, 22 januari 1998, p.133-143; C.A. de Kam, 'Belastingverkenners met oogkleppen', in: *Openbare Uitgaven*, april 1998. Laatstgenoemde schat dat de overheid daardoor ca. 30 miljard gulden aan belastinginkomsten mis liep. Verantwoordelijk voor de grondslagversmalling zijn met name de verhogingen van de belastingvrije som (49 miljard) en de aftrekposten (32 miljard)
- 51 Goudswaard/Caminada, 'Belastingen in de 21<sup>ste</sup> eeuw: veel v's, weinig wol', p.136.
- 52 De economische successen ten tijde van het paarse kabinet 'kunnen in belangrijke mate worden toegeschreven aan het meeliften met de ontwikkeling van de wereldeconomie. De bijdrage van het specifieke paarse beleid is vooralsnog onduidelijk. Enige bescheidenheid ten aanzien van de behaalde successen zou op zijn plaats zijn', aldus een groep economen van de Rijksuniversiteit Limburg. Vgl.: A. van Witteloostuijn e.a., 'De programma's vergeleken', in: *Economisch-Statistische Berichten*, 83ste jaargang nr.4148, 17 april 1998, p.310.
- 53 NRC Handelsblad, 2 april 1998.
- 54 P. de Beer, 'Het wonderlijke poldermodel', in: *Socialisme & Democratie*, jaargang 54 nr.9, september 1997, p.375-382.
- .....

## De poldermethode – Noten

- 55 In het licht van de toename van flexibele arbeidsrelaties doet het voorstel in Belastingen in de 21<sup>ste</sup> eeuw om werkelijk gemaakte arbeidskosten in het geheel niet meer aftrekbaar te maken, merkwaardig aan. Juist met de opkomst van de ‘ondernemende werknemer’ zal de behoefte aan fiscale voorzieningen op dit gebied toenemen.
- 56 De betreffende maatregelen, schrijft C.A. de Kam terecht, versterken ‘de positie van laagbetaalde Nederlandse arbeiders ten opzichte van hun collega’s in opkomende economieën. Omdat hun loonkosten dankzij de belastingreductie lager uitvallen, zullen Nederlandse ondernemers immers minder snel besluiten een deel van hun productie naar elders te verplaatsen.’ C.A. de Kam, ‘Belastingheffing onder druk’, p.95.
- 57 De armoedeval vormt overigens in de eerste plaats een bedreiging voor de – in Nederland langzamerhand zeer schaarse – groep kostwinners met een arbeidsinkomen ter hoogte van het minimumloon.
- 58 S. Cnossen, ‘Vermeend gaat echte keuzes uit de weg’.
- 59 S. Cnossen/A.L. Bovenberg, Belasting in de 21<sup>ste</sup> eeuw: een kritische verkenning, Rotterdam 1998, p.12. Deze bijdrage verscheen, in bekorte vorm, in Economisch-Statistische Berichten van 27 februari 1998.
- 60 De sterke toename van het aantal werkende vrouwen in de afgelopen periode toont de betrekkelijkheid aan van fiscale prikkels. De financiële ontmoediging van (gehuwde) vrouwen om betaald werk te verrichten, in vorm van een overdraagbare belastingvrije som die men bij eigen arbeidsinkomsten verliest, stond een spectaculaire groei van de arbeidsparticipatie van vrouwen niet in weg. Er zijn wellicht goede redenen om aan genoemde overdraagbaarheid een eind te maken, resp. om een belastingkorting in te voeren (versterking van de progressie in ons belastingstelsel; het perspectief van een negatieve inkomstenbelasting), maar dat zo’n maatregel aan het aantal werkende vrouwen veel zal af- of toedoen, is onwaarschijnlijk.
- 61 Interdepartementale commissie harmonisatie inkomensafhankelijke regelingen, Armoede en armoedeval. De rol van inkomensafhankelijke regelingen, 's-Gravenhage 1997.
- 62 Belastingen in de 21<sup>ste</sup> eeuw, p.93-95.
- 63 NRC Handelsblad, 16 april 1998.
- 64 H.M.N. Schonis/F.R. Herreveld, ‘Vergroening van het fiscale stelsel’, in: Weekblad voor fiscaal recht, 1998/6277, 29 januari 1998, p.176-181.
- 65 Schonis/Herreveld, ‘Vergroening van het fiscale stelsel’, p.181, 179.
- 66 Naar een robuust belastingstelsel, p.104-105.