



## Arbeidsmarktbeleid tussen efficiëntie en effectiviteit

**Auteur(s):**

Berg, G.J.van.den

Hoogleraar Algemene Economie aan de Vrije Universiteit Amsterdam en verbonden aan ocfeb (Rotterdam) en cepr (Londen). [gberg@econ.vu.nl](mailto:gberg@econ.vu.nl)

**Verschenen in:**

ESB, 88e jaargang, nr. 4405, pagina D27, 12 juni 2003

**Rubriek:**

Dossier: Arbeidsmarktbeleid via financiële prikkels

**Trefwoord(en):**

prikkels

*Het lijkt wel efficiënt om het arbeidsmarktbeleid te fiscaliseren, maar of dit veel zal helpen, is de vraag. Het arbeidsbeleid dat echt werkt, kan niet door de belastingdienst worden uitgevoerd. Effectief beleid vergt experimenten en die vergen durf van beleidsmakers.*

**In dit esb-Dossier staan voorstellen omtrent 'fiscalisering' van het arbeidsmarktbeleid. Grofweg houdt dit in dat uitvoering van het arbeidsmarktbeleid direct wordt gekoppeld aan belastingbetaling of -ontvangst en dat de Belastingdienst taken overneemt van de Centra voor Werk en Inkomen (cwi), het Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen (uwv) en de gemeenten. De voorstellen zijn niet erg uitgewerkt en de precieze implementatie van de diverse scenario's blijft in de lucht hangen. Dat is misschien ook niet zo erg. Het huidige Dossier kan worden gezien als een aanzet tot een discussie over de principiële voor- en nadelen van fiscalisering. Zoals ik aan het einde van mijn bijdrage zal uiteenzetten, is het nog te vroeg om tot een concrete implementatie van welk scenario dan ook over te gaan.**

### *Huidig beleid niet efficiënt*

Men kan zich goed voorstellen dat de manier waarop het arbeidsmarktbeleid op dit moment is georganiseerd niet erg efficiënt is. cwi's, uwv en gemeenten voeren onafhankelijk van elkaar vergelijkbare taken uit. Bovendien kan de huidige mate van decentralisatie van beleid ongewenste neveneffecten uitlokken, bijvoorbeeld de neiging om elkaar af te troeven met sterk geprofileerde projecten die vooral in de media en de politiek goed scoren, zoals de Amsterdamse Megabanenmarkt van 2002. Verder hebben op dit moment de individuele case managers een grote mate van discretionaire ruimte bij de toepassing van beleid op individueel niveau. Beschouw bijvoorbeeld de ambtenaren die vaststellen of een uitkeringsontvanger een sanctie (tijdelijke strafkorting op de uitkering) opgelegd krijgt wegens onvoldoende inspanning bij het zoeken naar werk. Uit diepte-interviews met deze ambtenaren blijkt dat zij ouderen, alleenstaande moeders en 'zielige gevallen' vanuit een gevoel van medelijden meer ontzien dan op grond van de regels gerechtvaardigd is.

### *Belastingdienst als mogelijk alternatief*

Men kan zich ook best voorstellen dat een zoektocht naar een alternatief snel bij de Belastingdienst uitkomt. De Belastingdienst heeft immers de naam snel en efficiënt te zijn. Een groot deel van de administratieve handelingen die met arbeidsmarktbeleid gepaard gaat lijkt erg op de handelingen die door de Belastingdienst worden verricht. Ook opereert de Belastingdienst anoniem, zonder veel discretionaire ruimte. Laten we nu eens een aantal vormen van arbeidsmarktbeleid onder de loep nemen. Bij inning van premies en betaling van uitkeringen kan misschien een efficiëntiewinst worden behaald. Datzelfde geldt voor algemene lastenverlichting aan de onderkant. Een specifiek budget voor lastenverlichting in het kader van arbeidsmarktbeleid is sowieso zinloos<sup>1</sup>. Besluitvorming over de lastendruk aan de onderkant van de arbeidsmarkt kan beter worden geïntegreerd in de algemene discussie over het dekkingsplan. Hoe zit het met sancties? Eén van de belangrijkste redenen dat de belastingdienst zo efficiënt lijkt, is dat zij maar ééns per jaar een beslissing hoeft te nemen over een individu. Sancties echter worden regelmatig zonder waarschuwing en onmiddellijk opgelegd. Het werkt niet om een sanctie pas een jaar later te verrekenen met andere inkomsten en uitgaven. Kan de Belastingdienst elk moment, bijvoorbeeld iedere week, zulke beslissingen uitvoeren? Hoe zit het met scholing en specifieke hulp bij het zoeken naar werk? De financiële prikkelfactor is hierbij niet zo groot, maar van oudsher zijn dit de belangrijkste activeringsinstrumenten van de overheid. Individuele toepassing van deze instrumenten kan niet los gezien worden van toepassing van de andere vormen van beleid, maar tegelijkertijd is het onduidelijk hoe de Belastingdienst hier een rol kan spelen.

### **Beleidskeuzes**

Dit brengt mij bij een meer fundamenteel probleem. Voor beleidsmakers en iedereen die daar omheen beweegt is het welhaast onweerstaanbaar verleidelijk om te spelen met de manier waarop het beleid wordt uitgevoerd, in plaats van te focussen op de resultaten van het beleid op individuele of geaggregeerde arbeidsmarktuitskomsten. Laatstgenoemde resultaten zijn immers vaak onthutsend en dat leidt tot moeilijke keuzes. Dan is het aantrekkelijker om op gepercipieerde efficiëntiewinsten in te zetten dan op een grootschalige (kostbare) verbetering van kinder- en naschoolse opvang of op een (impopulaire) verlaging van het netto minimumloon en de uitkeringen. Fiscalisering leidt vanzelf tot meer aandacht voor negatieve inkomstenbelasting als beleidsinstrument. In de Verenigde Staten (eitc) en Groot-Brittannië (fc) zijn hier goede resultaten mee geboekt<sup>2</sup>. Nederland onderscheidt zich echter van die landen door een veel hogere belastingdruk. Invoering van negatieve inkomstenbelasting aan de onderkant leidt tot enorm hoge marginale druk elders. Dit belemmert de opwaartse individuele mobiliteit. Juist die opwaartse mobiliteit biedt een belangrijk perspectief voor mensen aan de

onderkant<sup>3</sup>.

### *Buitenlandse ervaring: substitutie*

Fiscalisering leidt ook vanzelf tot meer aandacht voor gesubsidieerd werk als beleidsinstrument. Wat kan worden geleerd van het buitenlandse beleidsevaluatie-onderzoek? Onlangs zijn enkele goede overzichten gepubliceerd van evaluatiestudies in verschillende landen<sup>4</sup>. De uitkomsten ten aanzien van het scheppen van gesubsidieerde banen in de niet-private sectoren zijn dramatisch. Deze maatregelen zijn nutteloos om de doorstroom van werklozen naar regulier werk te stimuleren. De reïntegratiekansen zijn wat groter bij beperkte loonkostensubsidies in de private sector. Wat al deze maatregelen gemeen hebben, is dat er grote substitutie-effecten zijn. Werkgevers dumpen personeel om aanspraak te maken op gesubsidieerde en dus goedkopere werknemers. Het blijkt dat juist die vormen van beleid die moeilijk bij een belastingdienst zijn onder te brengen (sancties en controle, ondersteuning bij werk zoeken) het meeste perspectief bieden.

### **Experimenten nodig**

Wat kunnen wij verwachten omtrent de effecten van fiscalisering van het arbeidsmarktbeleid? Alvorens tot implementatie over te gaan, zouden wij dezelfde rigoreuze evaluaties moeten uitvoeren als die wenselijk zijn bij het bepalen van de effecten van het feitelijke beleid op arbeidsmarktuitskomsten<sup>5</sup>. Er zijn vrijwel geen zorgvuldige evaluaties geweest van veranderingen in arbeidsmarktbeleid die kunnen worden gezien als bewegingen náar of weg van fiscalisering. Zelfs de evaluatie van een betrekkelijk welgedefinieerde beleidsverandering als het vervangen van twee loketten (arbeidsbureau en uitvoerende instantie) door één loket is niet veel verder gekomen dan het vergelijken van een stad met twee loketten en een stad met één loket. Er bestaat een grote discrepantie tussen de bestaande kennis over het ontwerp van een zorgvuldige evaluatie en de praktijk. De effectiviteit van een beleidsverandering zou moeten worden getoetst door middel van gecontroleerde experimenten met willekeurige toewijzing. Zulke experimenten zijn degelijk en goedkoop. Uitvoering van een experiment vraagt echter om durf van de betrokken politici en beleidsambtenaren. Immers, de uitslag is van te voren onbekend en kan dus onwelgevallig uitpakken.

Dossier Arbeidsmarktbeleid via financiële prikkels

W.T.M. Molle: [Arbeidsmarktbeleid via financiële prikkels](#)

J. van Zijl: [Fiscalisering: wel typisch, niet ideaal](#)

M.C. [Versantvoort Financiële prikkels via de fiscaliteit](#)

P. de Beer en S. Hoff: [Weg naar werk vol hindernissen](#)

K. Laan, W. Roorda en J. van der Waart: [Financiële prikkels aan de aanbodzijde](#)

E. Vogels: [Financiële prikkels aan de vraagzijde](#)

P.W.C. Koning: [Zoektocht naar prikkels voor UWV](#)

A. Heyma en M. Zijl: [Ouderen gevoelig voor financiële prikkels](#)

W.H.J. Hassink: [Meer oudere werknemers door prikkels aan de vraagzijde?](#)

A.L. Bovenberg: [Speciale grijsschijf voor werkende ouderen](#)

P. Alders en C. van Trier: [Trends in het arbeidsmarktbeleid](#)

P. Donker van Heel: [Scenario's voor vormgeving van de fiscalisering](#)

L.G.M. Stevens: [Gefiscaliseerd arbeidsmarktbeleid](#)

H.J. ter Bogt: [Bureaucratietheorie en andere uitvoeringskwesaties](#)

G.J. van den Berg: [Arbeidsmarktbeleid tussen efficiëntie en effectiviteit](#)

A.L. Bovenberg: [Pijlers onder hogere arbeidsparticipatie](#)

A.M. Reitsma: [Op afstand de beste?](#)

---

<sup>1</sup> Zie P.W.C. Koning, C.N. Teulings en G.J. van den Berg, Hoe arbeidsmarktbeleid te waarderen?, ESB, 23 augustus 2002, blz. 600-602.

<sup>2</sup> Zie bijvoorbeeld A. van Vuuren, G.J. van den Berg en G. Ridder, Measuring the equilibrium effects of unemployment benefits dispersion, Journal of Applied Econometrics, jrg. 15, 2000, blz. 547-574.

**3** Zie G. Ridder en G.J. van den Berg, Measuring labor market frictions: a cross-country comparison, Journal of the European Economic Association 1, nog te verschijnen, 2003.

**4** Zie bijvoorbeeld: R.G. Fay, Enhancing the effectiveness of active labour market policies: Evidence from programme evaluations in OECD countries, werkdocument, OESO, Parijs, 1996; J.J. Heckman, R.J. LaLonde en J.A. Smith, The economics and econometrics of active labor market programs, in: O. Ashenfelter and D. Card (red.), Handbook of Labor Economics, Volume 3, North-Holland, Amsterdam, 1999; J.P. Martin en D. Grubb, What works and for whom: A review of OECD countries' experiences with active labour market policies, Swedish Economic Policy Review, jrg. 8, 2001, blz. 9-56.

**5** Helaas loopt Nederland zoals bekend achter op laatstgenoemd terrein; zie bijvoorbeeld B. van der Klaauw en G.J. van den Berg, Goed beleid begint met goede toetsing, ESB, 23 november 2001, blz. 904-905.