



Financiële prikkels via de fiscaliteit

Auteur(s):

Versantvoort, M.

ECORYS Nederland, Divisie Arbeid en Sociaal Beleid. Maroesjka.versantvoort@ecorys.com**Verschenen in:**

ESB, 88e jaargang, nr. 4405, pagina D4, 12 juni 2003

Rubriek:

Dossier: Arbeidsmarktbeleid via financiële prikkels

Trefwoord(en):

inleiding

Het is de vraag of het overheidsbeleid in Nederland, dat gericht is op het stimuleren van (verdere en langere) arbeidsmarktparticipatie alsmede op het bieden van inkomenszekerheid, optimaal is vormgegeven. Diverse alternatieven zijn denkbaar, waaronder dat van fiscalisering.

Een groot aantal maatregelen is gericht op het stimuleren van de participatie aan de onderkant van de arbeidsmarkt. Deze regelingen hebben doorgaans zeer hoge uitvoeringskosten, terwijl de effectiviteit in termen van blijvend grotere participatie onduidelijk is¹. De participatie aan de onderkant van de arbeidsmarkt is reeds jaren laag te noemen. Ook de participatie van andere groepen op de Nederlandse arbeidsmarkt, bijvoorbeeld die van ouderen, is al decennia laag. Voor 55- tot 64-jarigen geldt een participatiegraad van net boven de dertig procent². Ouderen stromen veelvuldig vroegtijdig uit het arbeidsproces of in uitkeringen zoals wwn en wao. Kortom: de netto participatie van bepaalde groepen (personen aan de onderkant van de arbeidsmarkt, ouderen, maar ook vrouwen) op de Nederlandse arbeidsmarkt is relatief laag en het uitkeringsbeslag is hoog. Willen we toe naar een stijging van de arbeidsmarktparticipatie en een vermindering van het uitkeringsbeslag, dan zijn vooraleerst inzichten noodzakelijk in de knelpunten voor arbeidsparticipatie van deze groepen, alsmede in de mate waarin het arbeidsmarkt- en inkomensbeleid bijdragen aan oplossing van deze knelpunten.

Huidig arbeidsmarkt- en inkomensbeleid

Het arbeidsmarktbeleid in Nederland wordt gekenmerkt door een grote verscheidenheid aan regelingen die het in dienst nemen dan wel houden van (groepen van) werknemers moeten vergemakkelijken, en een tamelijk robuust meso-niveau van intermediairs die uitvoering aan dit beleid geven (uwv, cwi, gemeenten, reïntegratiebedrijven). Ook het beleid dat is gericht op het bieden van inkomenswaarborgen wordt gekenmerkt door een grote verscheidenheid aan regelingen en een significante rol van het meso-niveau. Deze kenmerken brengen met zich mee dat afstemming tussen verschillende actoren essentieel is voor een optimale beleidsvoering. Gebrek aan afstemming leidt onvermijdelijk tot suboptimale resultaten³. Een vraag die voorafgaat aan de afstemmingsvraag is de vraag of de verantwoordelijkheden ten aanzien van de uitvoering van arbeids- en inkomensbeleid wel bij het meso-niveau neergelegd dienen te worden. Kunnen de verantwoordelijkheden daar wel het meest direct beïnvloed en gedragen worden? Met de implementatie van de Wet Structuur Uitvoering Werk en Inkomen (suwi) in januari 2002 is getracht de transparantie in de regelingen en in de taken en verantwoordelijkheden van verschillende intermediairs voor werkgevers en (potentiële) werknemers te vergroten, alsmede de regelingen effectiever en doelmatiger te laten zijn. Via het alloceren van reïntegratiebudgetten op gemeentenniveau is onlangs verder vorm gegeven aan het streven te komen tot vergroting van de transparantie en (mede daaruit voortvloeiend) efficiëntiewinsten van arbeidsmarkt- en inkomensregelingen. Doordat reïntegratiebudgetten over gemeenten worden gealloceerd, kunnen deze zelf een optimale afstemming genereren tussen regelingen voor werk en inkomen, zo is de verwachting. De vraag is nu in hoeverre het huidige, recentelijk hervormde, arbeidsmarkt- en inkomensbeleid in Nederland de meest optimale mix van instrumenten in zich heeft om de doelstellingen van dit beleid te verwezenlijken.

Alternatief beleid?

Om tot inzichten te komen die kunnen bijdragen aan de beantwoording van bovenstaande vraag, wordt in dit Dossier de ingezette weg door de huidige hervormingen van het arbeidsmarkt- en inkomensbeleid vergeleken met een ideaaltypisch extreem van arbeidsmarkt- en inkomensbeleid waarbij financiële prikkels tot bepaald gedrag via de fiscaliteit worden gegeven. Het ideaaltypische scenario van fiscalisering van het arbeids- en inkomensbeleid betreft in het kort het onder één fiscale noemer brengen van het werk- en inkomensbeleid. Dit scenario betreft dus niet een ideaal, maar een ideaaltype, een theoretisch referentiekader. Het houdt in dat zowel het activerend arbeidsmarkt- als het inkomensbeleid volledig gestalte krijgen via de fiscaliteit. Het idee is dat elke individuele actor op de arbeidsmarkt (indien deze daar recht op heeft) zelfstandig aanspraak kan maken op financiële tegemoetkoming van de rijksoverheid voor bepaald arbeidsmarktgedrag of op inkomensondersteuning (indien door omstandigheden bepaald arbeidsmarktgedrag niet plaats kan vinden) eveneens door de rijksoverheid, waarbij deze tegemoetkomingen en ondersteuning voor elke individuele actor vastgesteld en verrekend worden via belastingaangifte(n). Vanzelfsprekend gaat het hierbij niet alleen om positieve prikkels. Ook negatieve prikkels die zouden moeten leiden tot bepaald arbeidsmarktgedrag, kunnen via de fiscaliteit gegeven worden. Anders geformuleerd: fiscalisering betreft het geven van financiële prikkels via belastingaangifte(n) door de rijksoverheid aan individuele actoren om bepaald (arbeidsmarkt) gedrag te bewerkstelligen⁴.

Waarom nadenken over dit extreem?

Verskillende ontwikkelingen, ervaringen en verwachtingen bieden aanleiding om bovenstaande extreme vorm van beleid nader te onderzoeken en te plaatsen tegenover het huidige beleid. Ten eerste is in het verleden gebleken dat directe financiële prikkels (bij voldoende toerusting van rechthebbenden) het eigen initiatief kunnen vergroten, alsmede dat beleid vormgegeven door deze prikkels bepaalde (maatschappelijk gewenste) resultaten kan opleveren. Zo heeft de Specifieke Afdrachtskorting Lage Lonen voor het in dienst nemen van individuen aan de onderkant van de arbeidsmarkt in samenhang met algemeen wml-beleid en armoede(val)beleid een positieve invloed gehad op de werkgelegenheid aan de onderkant van de arbeidsmarkt⁵. Ten tweede kampt Nederland met een zware fiscale druk op de produktiefactor arbeid. Daarbij zorgt de combinatie van relatief hoge replacement rates en een relatief hoge marginale belasting- en premiedruk ervoor dat in Nederland op zestig (en in mindere mate op tachtig) procent van het average production worker (apw) sprake is van een armoedeval⁶. Alhoewel deze constatering op zichzelf niet opvallend is, blijkt uit internationale vergelijking dat dit probleem voor Nederland ernstiger is dan voor de andere oeso-landen⁷. Het is nu de vraag in hoeverre vermindering van deze druk - bijvoorbeeld door een extra arbeidskorting voor mensen met een inkomen lager dan zestig procent van het apw - bijdraagt aan stimulering van de werkgelegenheid van bepaalde groepen op de Nederlandse arbeidsmarkt. Puur klassiek economisch geredeneerd valt de verwachting af te leiden dat een verlaging van de fiscale druk op arbeid leidt tot stimulering van de werkgelegenheid⁸. Ten derde wordt het huidige arbeidsmarktbeleid gekenmerkt door een significante rol van (uitvoerings-) instanties als cwi, uww, reïntegratiebedrijven en gemeenten. Hiervoor is reeds aangegeven dat deze structuur een grote mate van afstemming vereist. De vraag is hoe noodzakelijk deze 'tussenlaag' is om beleidsdoelstellingen te kunnen bereiken en hoe efficiënt en effectief deze structuur is in vergelijking met een beleidsstructuur waarbij de relatie tussen het macro-niveau (de rijksoverheid) en het micro-niveau meer direct is. De ict-revolutie - ook die binnen de overheid - waardoor het laatste decennium gekenmerkt wordt, biedt mogelijkheden voor een meer directe communicatie tussen enerzijds de rijksoverheid (belastingdienst) anderzijds de werkgevers en werknemers anderzijds. Hierbij kan worden gedacht aan de initiatieven van het ministerie van bzk op het terrein van e-government.

Opzet dossier

Met dit esb-Dossier wordt beoogd tot inzichten te komen over de mogelijke gevolgen van het geven van meer directe financiële prikkels via de fiscaliteit voor de effectiviteit en efficiëntie van het arbeidsmarkt- en inkomensbeleid. Allereerst worden de mogelijke effecten daarvan onderzocht voor twee specifieke doelgroepen, namelijk de onderkant van de arbeidsmarkt en ouderen. Nagegaan wordt wat de cruciale factoren zijn die arbeidsvraag en -aanbod bepalen, hoe deze zich verhouden tot de in het huidige beleid ingezette instrumenten en wat de mogelijke invloed zal zijn van het geven van directe financiële prikkels. Daarna wordt dieper ingegaan op de vormgeving van het huidige recent hervormde beleid en van het extreem van het geven van financiële prikkels. Voor de concretisering van dit laatste worden scenario's uitgewerkt. Daarmee wordt verder ingegaan op de efficiëntievraag en op de belerende voorwaarden. Tenslotte wordt ingegaan op de mogelijke verknoping van het geven van financiële prikkels met levensloopregelingen en op de mogelijkheden die beide beleidsvormen bieden voor vraagsturing in toeleiding en bemiddeling.

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 grijschijf 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 uitvoeringskwesties](#)

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

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

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

1 Dit wil dus niet zeggen dat er geen maatregelen zijn met relatief lage uitvoeringskosten. De SPAK en VLW zijn voorbeelden van dergelijke maatregelen. Zie ook de bijdrage Van Zijl in dit ESB-Dossier.

2 OSA, Arbeidsparticipatie van ouderen, OSA-publicatie A181, Tilburg, 2001.

3 Zie de bijdrage van Koning in dit ESB-Dossier.

4 In de bijdrage van P. Donker van Heel in dit ESB-Dossier worden verschillende scenario's uitgewerkt.

5 Zie bijdrage E. Vogels in dit Dossier. Natuurlijk hebben ook factoren zoals de hoogconjunctuur van de afgelopen jaren, hieraan bijgedragen.

6 Zie A. van Riel en W. Koolmees. De Armoedeval in Perspectief; Inkomensheffingen en inkomensoverdrachten in internationaal perspectief, NEI, Rotterdam, 2001.

7 Idem.

8 Zie: A. van Poeck en P. van Rompuy, Fiscaliteit, parafiscaliteit en de werking van de arbeidsmarkt in België, SESO-UFSIA, CES - Katholieke Universiteit Leuven, 1995, blz. 3-5.