



Hoe arbeidsmarktbeleid te waarderen?

Auteur(s):

Koning, P.W.C.,

Teulings, C.N.,

Berg, G.J. van den

Koning is werkzaam bij het Centraal Planbureau te Den Haag. Teulings is hoogleraar arbeidseconomie aan de Erasmus Universiteit Rotterdam, directeur van het Tinbergen Instituut en verbonden aan ocfb. Van den Berg is hoogleraar algemene economie aan de Vrije Universiteit Amsterdam en verbonden aan ocfb en cepr.

P.W.C.Koning@cpb.nl

Verschenen in:

ESB, 87e jaargang, nr. 4372, pagina 600, 23 augustus 2002

Rubriek:**Trefwoord(en):**

reïntegratie

Kan arbeidsmarktbeleid op ogenschijnlijk simpele economische gronden gebaseerd worden of is dat theorie? Het kan wel. Twee beslisregels geven ons richting.

Nog maar twaalf jaar geleden bracht de wrp haar geruchtmakende rapport Een werkend perspectief uit¹. Het rapport was een pleidooi voor een verhoging van de arbeidsparticipatie, vooral aan de onderkant van de arbeidsmarkt. Scholing, van oudsher het belangrijkste activeringsinstrument van de overheid, moest daarbij een belangrijke rol spelen. Momenteel is, met het aantreden van het nieuwe kabinet, sprake van een heroriëntatie. Na jaren van onbekommerde groei onder Paars I en II staan de uitgaven aan scholing ter discussie. Het nieuwe kabinet behoudt wel de budgetten voor lastenverlichting aan de onderkant, zij het dat dit niet langer via de Specifieke Afdrachtskorting voor werkgevers (spak) en de arbeidstoelag voor langdurig werklozen (vlw) zal gebeuren.

De discussie rond arbeidsmarktbeleid spitst zich veelal toe op de vraag wat zinvoller is: scholing of lastenverlichting aan de onderkant? Een antwoord op deze vraag vergt een evaluatie van beide vormen van beleid. Het vorig jaar verschenen rapport Aan de slag doet een aanbeveling in die richting: "Ontwikkel, met planbureaus en de wetenschap, een standaard voor de methodiek van evaluatie en protocoller die"². Op zich is het merkwaardig dat zo'n aanbeveling opportuun is. Gezien de bedragen die opgaan aan activerend arbeidsmarktbeleid, hadden goede kosten-batenanalyses al lang gemeengoed moeten zijn. Deugdelijk onderzoek naar de effectiviteit van arbeidsmarktbeleid is echter schaars³. Bovendien, en dit is waar wij ons in dit artikel op richten, ontbreekt het aan vaste, systematische rekenregels voor kosten-batenanalyses. Gevolg is dat niet duidelijk is of bestedingen renderen. Bij gebrek aan heldere criteria lopen pogingen tot verbetering vast en wordt het beleid bepaald door toeval en willekeur. Bovendien is het onmogelijk om van het uww, cwi's, sociale diensten en reïntegratiebedrijven te verlangen dat zij doelmatig werken, als niemand enig idee heeft wat precies onder doelmatigheid wordt verstaan.

Beslisregels voor evaluatie

Dit artikel schetst een overzicht van de welvaartseffecten van twee vormen van arbeidsmarktbeleid: scholing en lastenverlichting voor de onderkant. Stapsgewijs laten we zien hoe deze effecten kunnen worden vastgesteld en gecombineerd in een beslisregel over de inzet van middelen. Bij arbeidsmarktbeleid is het gebruikelijk om uit te gaan van een vaststaand totaal budget dat vervolgens verdeeld wordt over diverse vormen van beleid. We laten zien dat de beslisregels voor diverse vormen van lastenverlichting geheel anders zijn dan die voor scholing. Een eenvormige budgetteringssystematiek is dus weinig zinvol.

De huidige bestedingen aan een bepaalde vorm van arbeidsmarktbeleid zijn vertrekpunt voor onze analyse. De beslisregels geven antwoord op de vraag, of een extra euro ten behoeve van dat beleid al dan niet leidt tot een toename in de welvaart. Dit geeft dus de richting van beleidsombuigingen aan, namelijk of het doelmatig is de uitgaven te verhogen of te verlagen. Het is echter niet mogelijk vast te stellen hoe groot de aanpassing in de uitgaven moet zijn om het optimale punt te bereiken waar de marginale kosten en opbrengsten gelijk zijn aan elkaar. Dit optimale niveau zal door 'trial and error' moeten worden bepaald.

Individuele trajecten

De doelstelling van individuele scholingstrajecten voor werklozen lijkt helder: reïntegratie naar duurzame, reguliere arbeid. Binnen de standaard economische theorie kan dit als volgt vertaald worden: scholing leidt ertoe dat een bepaald individu, dat voorheen werkloos was, in staat wordt gesteld en besluit om een baan te accepteren. Scholing zorgt er dus voor, dat voor het individu de waarde van een baan net iets hoger komt te liggen dan de waarde van een uitkering en die van vrije tijd⁴. Er is vrijwel geen individuele welvaartswinst. Voor het marginale baanaanbod dat door de scholing beschikbaar komt, is het individu immers indifferent tussen werken en niet werken. Voor de overheid en de maatschappelijke welvaart als geheel zijn de voordelen echter substantieel: doordat de werkloze een baan aanvaardt, vallen de uitkeringslasten vrij⁵.

Het zal natuurlijk nooit zo zijn, dat met iedere extra euro aan scholing alleen werklozen bereikt worden die 'net dat ene zetje' nodig hebben.

Voor een deel zullen scholingsgelden opgaan aan werklozen die hun gedrag niet wezenlijk aanpassen en werkloos blijven of toch een baan zouden hebben gevonden. Het is dus de vraag in hoeverre de extra scholing de gemiddelde kans op werk vergroot. Een complicatie is dat het niet gaat om een momentopname: als een werkloze door de scholing morgen werk aanvaardt, maar overmorgen weer werkloos is, is de toegevoegde waarde vanzelfsprekend minder dan als hij deze baan voor altijd behoudt. Idealiter zou de totale besparing over de hele levensloop moeten worden meegewogen. In de praktijk is dit niet eenvoudig: hoe breder de tijdshorizon die we daarbij nemen, hoe onzekerder en moeilijker meetbaar de toegevoegde waarde van scholing. Daar tegenover staat dat het belang van deze perioden veel geringer zal zijn. Er wordt immers niet alleen verdisconteerd over de tijd, maar ook naar de kans dat de extra baan inmiddels verloren is gegaan. In de praktijk zal het veelal voldoende zijn om alleen de eerste vijf jaar mee te wegen. Samenvattend leidt dit tot de volgende beslisregel:

Beslisregel 1

Een scholingsmaatregel voor een werkloze rendeert als de besparing in de gemiddelde verdisconteerde uitkeringslast groter is dan de kosten van de scholing.

Toepassing van deze beslisregel vereist dat de besparing kan worden vastgesteld. Moderne econometrische analysetechnieken maken dit mogelijk. Een groot probleem daarbij is dat het moeilijk is om een goede controlegroep te vinden die als vergelijkingsbasis kan dienen om te bepalen wat er zonder scholing zou zijn gebeurd. Idealiter moet daarvoor een experiment worden gebruikt, waarbij op basis van het lot wordt bepaald wie wel en niet voor de scholing in aanmerking komt. Indien men echter beschikt over gedetailleerde informatie over het arbeidsverleden van werkzoekenden, dan kan dat veelal ook een redelijk houvast bieden voor de vaststelling van de juiste controlegroep ⁶. Door de administraties van uwv en de cwi's te koppelen aan het Inkomenspanelonderzoek (ipo) dat is gebaseerd op de belastingadministratie kan dit in Nederland relatief eenvoudig worden gerealiseerd.

Eerdere studies (uit zowel binnen- als buitenland) geven een eerste indruk van de implicaties van een bovenstaande beslisregel. Er is weinig reden tot optimisme over de effectiviteit van scholing. Dit komt omdat de bereikte verkorting van werkloosheidstijd en daarmee de besparing in uitkeringslasten in de regel zeer klein is, en iedere reële inschatting van de scholingskosten hier bovenuit komt ⁷.

Voordelen van scholing die zich pas na enige tijd openbaren, zoals een geleidelijke verhoging van loon en productiviteit, worden in de regel bij een sociaal experiment niet meegenomen, omdat mensen niet lang genoeg worden gevolgd. Met administratieve gegevens kan dit wel. Ook de empirische resultaten omtrent zulke effecten zijn niet hoopgevend.

Betaalde arbeid als 'merit good'?

Beslisregel 1 legt het volle gewicht bij de gevolgen voor de overheidsbegroting. Schijnbaar worden daardoor allerlei effecten veronachtzaamd, zoals het effect op de werkgelegenheid. Zoals wij eerder aangaven is dat echter niet het geval. Een werkloze maakt immers zelf een afweging of het accepteren van een bepaald aanbod voor hem of haar aantrekkelijk is. Zijn waardering van de marginale baan en van werkloosheid zijn daarom gelijk. Sommigen zullen ongetwijfeld tegenwerpen dat het hebben van een betaalde baan vanuit maatschappelijk oogpunt zo fundamenteel is dat de maatschappij daar extra waarde aan moet toekennen, boven de waardering die de werkloze daar zelf aan toekent. Dit komt in feite neer op het klassieke 'merit good' argument: de overheid weet beter wat goed is voor de burger dan de burger zelf. De auteurs zien geen legitimatie voor een dergelijke bewering. Wel kunnen we de volgende aanvulling op de beslisregel noteren:

Indien betaalde arbeid niet als 'merit good' wordt beschouwd, is Beslisregel 1 adequaat. Anders mag per 'gewonnen' arbeidsjaar een bedrag bij de uitkeringsbesparingen worden opgeteld.

Verdringing en substitutie

Beslisregel 1 concentreert zich volledig op de directe effecten van scholing en bemiddeling voor de betreffende werkloze. Echter, men kan verwachten dat de baanvindkans van de één slechts kan worden vergroot ten koste van de baanvindkans van de ander. Dit verschijnsel staat bekend als verdringing of substitutie ⁸. De arbeidsmarktmaatregel heeft dus een negatief extern effect op andere werklozen: zij zullen minder makkelijk aan het werk komen. We kunnen dit proces ook op een andere manier beschouwen: door een scholingsmaatregel wordt het effectieve aanbod van arbeid vergroot. Dit leidt op korte termijn tot lagere lonen en een hoger rendement op kapitaal. Op wat langere termijn is het aanbod van kapitaal echter elastisch. Het hogere rendement zal leiden tot een uitbreiding van de voorraad, zodat het rendement terug zal vallen tot zijn oorspronkelijk niveau. Beslisregel 1 is op korte termijn dus te positief over de effecten van de arbeidsmarktmaatregel. Op lange termijn werkt de beslisregel echter goed. We komen tot de volgende conclusie:

Beslisregel 1 geeft een bovengrens voor de marginale opbrengsten van arbeidsmarktmaatregelen. Op korte termijn zijn de marginale opbrengsten lager. Hoe langer de termijn en hoe elastischer vraag en aanbod van productiefactoren, des te beter werkt Beslisregel 1.

Legitimatie

Beslisregel 1 maakt duidelijk dat beleid alleen zinvol is als er een uitkeringsstelsel is: zonder uitkeringen geen bespaarde lasten en geen legitimatie voor arbeidsmarktbeleid. Het garanderen van een bestaansminimum gaat gepaard met inactiviteit onder een deel van de bevolking. Arbeidsmarktbeleid is een poging om deze groep alsnog aan de slag te krijgen. Dit is niet ongebruikelijk: in een wereld waar het functioneren van markten verstoord is, kennen tal van interventies een legitimatie die in een 'first best' wereld slechts tot welvaartsverlies zouden leiden.

Beslisregel 1 biedt ook een handvat voor een betere institutionele vormgeving van het arbeidsmarktbeleid. Het is niet nodig een budget vast te stellen: immers, waar de legitimatie van het beleid ligt in de bespaarde uitkeringslasten, moet het beleid zichzelf kunnen financieren. Dit inzicht kan in de praktijk ook handen en voeten krijgen: laat reïntegratiebedrijven bieden op een 'kavel' uitkeringsgerechtigden. Een bod betekent dat een bedrijf tegen een vergoeding de verantwoordelijkheid overneemt voor de volledige uitkeringslast. Het bedrijf bepaalt dan zelf of het brood ziet in een bepaalde maatregel. De eerder besproken econometrische technieken

maken het zowel voor de biedende reïntegratiebedrijven als voor veilende overheid beter mogelijk de verwachte uitkeringsbesparingen en daarmee de kavels te waarderen. Dat vergroot de transparantie van de veiling. Het reïntegratiebedrijf zal dan Beslisregel 1 gebruiken om zijn winst te maximaleren. Ook zonder een dergelijke institutionele vormgeving kan Beslisregel 1 houvast bieden al was het maar door het uvv en sociale diensten hun administratie van uitgaven conform dit uitgangspunt te laten inrichten.

Lastenverlichting

Laten we nu eens kijken naar de andere belangrijke beleids optie: lastenverlichting aan de onderkant. Door de vlv en spak is feitelijk een vermenging van fiscaal beleid en arbeidsmarktbeleid tot stand gekomen: lastenverlichting wordt specifiek gericht op het vergroten van de werkgelegenheid aan de onderkant van arbeidsmarkt. Thans heft de overheid dus in eerste instantie bij iedereen belasting, om vervolgens bij specifieke groepen die belastingheffing deels ongedaan te maken via 'lastenverlichting'. Deze omweg leidt tot veel verwarring. Als het goed is wordt de hoogte van de noodzakelijke belastingheffing bepaald door de omvang van de gewenste publieke uitgaven. Daarbij wordt rekening gehouden met de zogenaamde 'public funds multiplier': iedere gulden extra belastingheffing leidt tot meer dan een gulden verlies in de private sector, vanwege de versturende werking van de belastingen. Het heeft dan geen zin om eerst belastingen te heffen die de arbeidsmarkt verstoren, om met de opbrengst van die belasting een budget op te bouwen dat wordt gebruikt om die belasting (en dus die verstoring) weer ongedaan te maken. Dit zijn niet twee afzonderlijke vragen, de een is slechts het omgekeerde van de ander. Beide posten kunnen dus beter meteen worden gesaldeerd, om vervolgens integraal te beslissen over de dekking van de gewenste publieke uitgaven door belastingen:

Beslisregel 2

Een specifiek budget voor lastenverlichting in het kader van arbeidsmarktbeleid is zinloos. Besluitvorming over de lastendruk aan de onderkant van het loongebouw kan beter worden geïntegreerd in de algemene discussie over het dekkingsplan.

Beslisregel 2 biedt hiermee een handvat voor institutionele vormgeving: schaf de budgetten voor lastenverlichting af en saldeer ze meteen met de noodzakelijke dekking. De verdeling van de belastingdruk is echter vooral een politieke kwestie, omdat het gaat om een afweging van de belangen van verschillende groepen.

Tot slot

Hoe het arbeidsmarktbeleid in te richten? Het lijkt een hopeloos ingewikkelde vraag, zeker in een 'second best' wereld, waar alle markten zijn verstoord door

marktperfectionen en belastingtarieven. Toch blijkt met een aantal relatief eenvoudige beslisregels het probleem redelijk uiteen te rafelen. Hoofdconclusie is dan dat individuele trajecten enerzijds en lastenverlichting anderzijds zich niet in één raamwerk laten vatten. In het eerste geval staat de vraag centraal, of deze trajecten zichzelf terugverdienen. Bij lastenverlichting is echter veeleer sprake van een politieke afweging: welke inkomensgroepen moeten de lasten dragen?

Onze analyse is vanzelfsprekend niet compleet: aanvullende werkgelegenheidsprogramma's als de i/d-banen en de wsw zijn buiten beschouwing gebleven, evenals meer specifieke vormen van lastenverlichting. Dergelijke programma's vergen een meer gedetailleerde analyse. Naar ons idee geven de twee beslisregels voorlopig voldoende stof tot overdenking.

1 Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, Een werkend perspectief, arbeidsparticipatie in de jaren '90, Sdu, Den Haag, 1990.

2 Ministerie van SZW, Aan de slag, Den Haag, 2001.

3 Zie ook B. van der Klaauw en G.J. van den Berg, [Goed beleid begint met goede toetsing](#), ESB, 23 november 2001, blz. 904-905

4 We kiezen doelbewust voor een eenvoudige formulering, waarbij werklozen onmiddellijk een afweging kunnen maken tussen een baan en werkloosheid. In de praktijk zullen werklozen moeten zoeken voor zij een geschikte baan vinden. De zoektheorie laat echter zien dat dit voor de kosten-baten analyse geen wezenlijk verschil maakt, afgezien van de optiewaarde van het verder zoeken. Verder laten wij fricties in de loonvorming, met name door van het minimumloon, buiten beschouwing.

5 Technisch gesproken zijn de voordelen voor de werkloze van tweede orde, terwijl die voor de overheid van eerste orde zijn. In een marginale analyse worden tweede orde effecten buiten beschouwing gelaten.

6 Zie J.J. Heckman, R.J. LaLonde en J.A. Smith, The economics and econometrics of active labor market programs, in: Handbook of Labor Economics, North-Holland, Amsterdam, 1999.

7 Zie Aan de slag, hoofdstuk 4 voor een handzaam overzicht van enige relevante literatuur.

8 Het begrip verdringing is theoretisch niet geheel precies gedefinieerd. In het praktische spraakgebruik wordt gehanteerd is het meestal identiek aan het begrip substitutie.