



Scenario's voor vormgeving van de fiscalisering

Auteur(s):

Donker van Heel, P.

ECORYS Nederland, divisie Arbeid en Sociaal Beleid. peter.donkervanheel@ecorys.com**Verschenen in:**

ESB, 88e jaargang, nr. 4405, pagina D21, 12 juni 2003

Rubriek:

Dossier: Arbeidsmarktbeleid via financiële prikkels

Trefwoord(en):

prikkels

De Belastingdienst zou uitvoerende taken van bestaande uitvoeringsorganisaties kunnen overnemen. Een viertal scenario's voor de vormgeving hiervan wordt geschetst, waarna de fiscale variant wordt uitgediept.

Dit artikel betreft de vormgeving van de prikkelstructuur. Het gaat om de uitvoering van het arbeidsmarktbeleid. Ik versta daaronder ook het arbeidsvoorzieningsbeleid en het sociale zekerheidsbeleid. Wat houdt fiscalisering in voor de vormgeving van de uitvoering? Een viertal scenario's wordt hieronder kort beschreven. Scenario 1 (status quo) is het handhaven van de huidige structuur met suwi en afzonderlijke fiscale regelingen. In dit scenario bestaat geen beleidsmatige relatie tussen cwi, uwv en gemeenten enerzijds en de belastingdienst anderzijds. Arbeidsmarktpartijen opereren binnen twee van elkaar gescheiden kaders. Scenario 2 (beperkte fiscalisering) gaat uit van premieheffing via de fiscus. uwv zou deze taken verliezen, maar wel taken hebben bij claimbeoordeling (medische keuringen) en uitkeringsverstrekking. Dit scenario treedt vermoedelijk in werking in 2005. Dan wordt ook de Wet administratieve lastenverlichting en vereenvoudiging in de sociale verzekeringswetten (walvis) van kracht. Door deze wet ontstaat een uniform loonbegrip in de sociale verzekeringen, dat vergelijkbaar is met het fiscaal loonbegrip. Scenario 3 (volledige fiscalisering) gaat uit van premieheffing en uitkeringverstrekking wao, ww en bijstand door de belastingdienst. Personen met een claim zouden van tevoren een 'uitkeringsbeschikking' bij de belastingdienst kunnen aanvragen die, net zoals de loonbeschikking, achteraf moet worden verantwoord. In scenario 4 (privatisering) worden de premieheffing en de uitkeringverstrekking verzorgd door private ondernemingen.

Consequenties per scenario

Er zijn voorstanders van het handhaven van de status quo¹. Daarentegen zijn er ook kritische geluiden te horen. Zo blijkt uit recent onderzoek dat de samenwerking tussen cwi, uwv en gemeente nog verre van optimaal is². Scenario 2 wordt zeer waarschijnlijk realiteit. De gevolgen voor suwi zullen relatief beperkt zijn. Richting bedrijven kan via de Belastingdienst beleid worden ontwikkeld om het volume van de ww en de wao te beheersen. Dit kan worden gekoppeld aan de bestrijding van fraude. Handhaving bij premieheffing wordt een zaak van de fiscus (risicoanalyse, opsporing en sanctienering). Handhaving aan werknemerskant en de claimbeoordeling blijven in dit scenario bij uwv. Scenario 3 is het meest vergaand: suwi verdwijnt. Voor de huidige uitvoeringsorganisaties resteert claimbeoordeling. Het cwi kan dit wellicht het best doen voor de ww, gezien de aanwezige kennis van de arbeidsmarkt. uwv heeft expertise op het gebied van arbeidsongeschiktheid (wao) en de gemeente heeft ervaring met de bijstandsproblematiek. Het meest efficiënt lijkt het om de handhavingfunctie geheel bij de fiscus te plaatsen. Wellicht dat op onderdelen handhavingstaken kunnen worden gegeven aan cwi, uwv en gemeente. Het sanctioneren geschiedt geheel door de Belastingdienst. Een verdere consequentie is dat gemeenten in dit scenario niet meer verantwoordelijk zijn voor het bijstandsvolume. Gemeentes beschikken niet meer over budgetten. Tevens verdwijnt de verplichte inkoop door uwv en gemeente van diensten van private reïntegratiebureaus. Reïntegratie wordt meer een individuele plicht dan een plicht van de overheid. Hiervoor kunnen fiscale faciliteiten worden ontwikkeld. De consequentie van privatisering van de uitvoering is dat - net als in scenario 3 - cwi, uwv en gemeenten zich beperken tot claimbeoordeling. Integratie van de drie organisaties en plaatsing bij de gemeente is nog een optie. Monopolieposities van private uitvoeringskantoren zijn ongewenst.

Samenhang in arbeidsmarktbeleid

Door een verdergaande fiscale aanpak zou beleidsmatig meer samenhang kunnen worden aangebracht tussen de sociale zekerheid, arbeidsmarkt en kwaliteit van de arbeid; de vraag naar arbeid en het aanbod van arbeid; de instroomproblematiek en uitstroomproblematiek; het landelijk, regionaal en sectoraal beleid³. Ten opzichte van de huidige aanpak en de private variant lijkt dit een voordeel. De vraag in hoeverre fiscale arbeidsmarktmaatregelen op zichzelf effectief en efficiënt zijn, verdient apart aandacht.

Afstemming met flankerend beleid in de fiscale variant

Afstemming met flankerend beleid in de fiscale variant is op landelijk niveau nodig tussen szw en Financiën. Afstemming met flankerend beleid is vervolgens nodig op sectoraal niveau (sociale partners) en regionaal niveau (provincies, gemeenten). Sociale partners zouden een belangrijke rol kunnen krijgen door de landelijke overheid te adviseren over sectorspecifieke knelpunten en werkbare oplossingen. Tevens zouden de sociale partners richting hun achterban meer nadrukkelijk een rol kunnen innemen van (fiscale) voorlichter en adviseur. Voor de sociale partners sluit dit aan bij een trend van individualisering van de arbeidsverhoudingen; een trend die al veel langer gaande is. Voor provincies en gemeenten is een vergelijkbare rol weggelegd. Vanuit de rechtvaardigheidsdoelstelling dient te

worden geanticipeerd op negatieve consequenties voor bepaalde groepen in de samenleving. Niet ondenkbaar is dat hiervoor aanvullend beleid moet worden ontwikkeld. Voor de sociale partners is hier een rol te bedenken, maar ook voor bijvoorbeeld gemeentelijke welzijnsinstellingen. Verdere inzet van elektronische middelen voor informatie, interactie en transactie is noodzakelijk. Aangesloten kan worden bij initiatieven van het ministerie van bzk op het terrein van de elektronische overheid, zoals de ontwikkeling van een gemeenschappelijke basisregistratie. Het ministerie van Financiën is een voorloper op dit gebied.

Is uitvoering via de fiscus effectiever?

Door de prikkels rechtstreeks te laten lopen via de portemonnee van het individu, in casu het bedrijf, worden de effecten van het eigen handelen direct voelbaar. Daar komt bij dat bedrijven en individuen in staat worden gesteld verschillende arbeidsmarktgerelateerde beslissingen met elkaar in verband te brengen. De 'verknoping' van beslissingen levert de samenhang en de hoogste effectiviteit op voor de individuele beslisser. Voorheen diffuse en onvergelijkbare maatregelen zijn immers op één noemer gebracht. Vervolgens vertaalt deze aanpak zich in een optimale vorm op meso- en macroniveau. De uitvoering van regelingen blijft op het hogere niveau van de fiscus liggen, zodat schaalvoordelen bij het verzekeren van de betreffende risico's en daaruit voortvloeiende efficiëntiewinst, maar ook van een redelijke mate van solidariteit, niet onbenut blijven. Een niet onbelangrijk punt is dat conjunctuurschommelingen met het fiscale instrument wellicht beter kunnen worden gepareerd dan met het 'oude' instrumentarium. Wanneer investeringen in bijvoorbeeld scholing over een aantal jaren terug en naar voren verrekend kunnen worden (net als bij de wir) kunnen belemmeringen worden weggenomen. Tenslotte bieden analyses van fiscale en arbeidsmarktgegevens aanknopingspunten voor de ontwikkeling, afbouw en bijstelling van concrete fiscale regelgeving (maatvoering). Effectief arbeidsmarktgedrag kan verder worden bevorderd door informatievoorziening over voordelen en nadelen van fiscale opties, kosten en baten, rekenvoorbeelden, rechten en plichten, enzovoort.

Is uitvoering via de fiscus efficiënter?

Het onafhankelijk beslissen van organisaties op het middenniveau vermindert het aantal uitvoeringsorganisaties en verlaagt de uitvoeringskosten. Het rechtstreeks subsidiëren van belangenorganisaties en beleidsvoorbereidende organisaties kan worden verminderd en het aantal arbeidsmarktprojecten (regionaal, sectoraal) kan worden beperkt. Dit verhoogt de efficiëntie. Een sterke vermindering van administratieve lasten voor bedrijven en individuen wordt behaald doordat geen subsidie vooraf aangevraagd hoeft te worden (met de daarmee gepaard gaande bureaucratie). Toetsing achteraf is voldoende. De administratieve last wordt door de inzet van elektronische hulpmiddelen nog verder verminderd. Het opsporen van fraude in de sociale zekerheid gaat sneller en beter, hetgeen maatschappelijke baten oplevert.

Conclusie

Wanneer uitvoeringstaken van cwi, uvw en gemeente door de belastingdienst worden overgenomen ontstaan nieuwe mogelijkheden om samenhang, effectiviteit, efficiëntie en transparantie aan te brengen in het arbeidsmarktbeleid. Met privatisering van de uitvoering worden veel voordelen gemist. Veel voordelen kunnen pas worden behaald wanneer alle soorten uitvoering bij een en dezelfde organisatie terecht zouden komen en dat kan geen private monopolist zijn. Dit is bij voorkeur een publieke organisatie, met een hand op de knip van bedrijven en burgers.

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 grijsstijf 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 Zie bijvoorbeeld de bijdrage van Van Zijl in dit ESB-Dossier.

2 M. Arents, N. Brusse, P.A. Donker van Heel en J. van Velden, Evaluatie Regionale Platforms Arbeidsmarktbeleid, Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid/ECORYS-NEI, Den Haag/Rotterdam, 2003.

3 Gezien de verschillen in arbeidsmarktproblematiek tussen regio's en tussen sectoren zou differentiatie fiscaal mogelijk moeten zijn (zoals bij de WIR).