



Fiscalisering: wel typisch, niet ideaal

Auteur(s):

Zijl, J. van.

Voorzitter van de Raad voor Werk en Inkomen rjanssens@rwi.nl**Verschenen in:**

ESB, 88e jaargang, nr. 4405, pagina D2, 12 juni 2003

Rubriek:

Dossier: Arbeidsmarktbeleid via financiële prikkels

Trefwoord(en):

inleiding

Laat ik maar meteen duidelijk zijn. Volgens de beleidsanalyse moet je eerst een doelstelling bepalen, voordat je de instrumenten kiest. Ik kies daarom niet bij voorbaat het fiscale instrument en vind fiscalisering geen ideaaltypisch scenario. Dat betekent overigens niet dat bij arbeidsmarktbeleid geen fiscale instrumenten kunnen worden gebruikt. Geen misverstand daarover.

Vanwaar de belangstelling voor het fiscale instrument als ideaaltypisch scenario? Ongetwijfeld heeft dat te maken met het zoeken naar eenvoud van beleid. Daarom zoeken beleidsmakers naar automatismen, zoals bijvoorbeeld het marktmechanisme. Kun je met financiële prikkels dat mechanisme corrigeren? Dat is moeilijk, want veel arbeidsmarktproblemen ontstaan door falen van dat mechanisme of doordat uitkomsten ervan politiek ongewenst zijn. De doelstellingen van het arbeidsmarktbeleid zijn: het bevorderen van de werkgelegenheid en het bestrijden van werkloosheid. De Raad voor Werk en Inkomen (rwi) vindt dat de middelen die daartoe worden ingezet, moeten worden gekozen op basis van gebleken inzicht in de effectiviteit en doelmatigheid ervan¹.

Effectiviteit van maatregelen

Wie de afgelopen decennia de uitvoering van het arbeidsmarktinstrumentarium overziet, moet constateren dat daar tot nu toe weinig consequente systematiek in heeft bestaan. Miljarden euro's zijn eraan uitgegeven; instituties zijn opgebouwd en weer afgebouwd. Boekenkasten staan vol met publicaties over arbeidsmarktbeleid. Eén ding ontbreekt echter: een afdoende analyse van de effectiviteit. Wel is gebleken dat van fiscale instrumenten veel gebruik wordt gemaakt: de doelgroep wordt gemakkelijk in haar geheel bereikt. Of gebruik ervan door de hele doelgroep altijd nodig is, is de vraag. Decennialang wordt er ad hoc gereageerd op arbeidsmarktproblemen. De oplossingen daarvoor zijn steeds, afhankelijk van de conjuncturele situatie, gezocht in scholingsmaatregelen, in loonkostensubsidies en in het creëren van tijdelijke arbeidsplaatsen. Desondanks is de werkloosheidsproblematiek een steeds weer terugkerend fenomeen. Hoe komt het dat we ons steeds weer laten overvallen door de werkloosheid? Zijn de maatregelen wel effectief? Ik geef op deze vraag drie antwoorden. Ten eerste reageert het arbeidsmarktbeleid op ontwikkelingen in de economie. De marktsector is in eerste instantie verantwoordelijk voor een goed functionerende arbeidsmarkt. Zij moet zorgen voor voldoende bedrijvigheid en een loonontwikkeling die daarbij past. De overheid ondersteunt dat met wetgeving. Naast dit voorwaardenschepende arbeidsmarktbeleid komt de overheid met curatief arbeidsmarktbeleid als er problemen op de arbeidsmarkt ontstaan en met preventief arbeidsmarktbeleid om problemen te voorkomen. Arbeidsmarktbeleid is dus complementair en mag geen verantwoordelijkheden van de marktsector overnemen. Ten tweede stelt complementariteit eisen aan de vormgeving van het beleid. Daarnaast moet het beleid er rekening mee houden dat arbeidsmarktproblemen een resultaat zijn van het economische krachten spel met moeilijk voorspelbare uitkomsten. De maatregelen moeten daarom flexibel, snel en effectief zijn. Deze drie voorwaarden zijn vaak moeilijk tegelijk te verwezenlijken. Arbeidsmarktproblemen worden wel snel gesignaleerd, maar het vergt veel tijd om tot maatregelen te komen. Wetgeving en eventueel overleg met sociale partners kosten tijd. Het resultaat is vaak dat de 'goede' maatregel op het 'verkeerde' moment van kracht wordt. Traagheid in besluitvorming en uitvoering dreigen daardoor een conjunctuurversterkend in plaats van een -afzwakkend effect te hebben. Fiscale maatregelen hebben zowel voor- als nadelen. Eenmaal ingevoerd, zijn ze snel (automatisch) toe te passen. Ze zijn echter ongeschikt voor individueel maatwerk en daardoor minder geschikt voor curatief beleid. Ten derde wordt veel gezondigd tegen de regel dat je voor een maatregel het doel moet definiëren alvorens het daarbij passende middel te zoeken. Dat maakt effectiviteitsonderzoek zo moeilijk. Het moet zo zijn dat maatregelen worden geëvalueerd op een moment dat ze nog relevant zijn, dat doel en middel in hun onderlinge relatie bij de besluitvorming worden geëxpliciteerd en dat een systeem wordt opgezet om het aantal toepassingen en effecten in de tijd te meten. De rwi heeft vorig jaar daarom voorgesteld, mede naar aanleiding van het eindrapport van de Werkgroep Toekomst van het Arbeidsmarktbeleid tot een systematische aanpak van het effectiviteitsonderzoek te komen en daarbij prioriteit te geven aan instrumenteren in het kader van de Wet op de Reïntegratie Arbeidsgehandicapten (rea), scholingsinstrumenten en sluitende aanpak².

Arbeidsmarktinstuties

Ook in de besluitvorming met betrekking tot de arbeidsmarktinstuties zijn in het verleden goede besluiten op het verkeerde moment gekozen. Ik zal dat met enkele voorbeelden toelichten. In de jaren tachtig kampte Nederland met een ernstig werkgelegenheidsprobleem. Daarnaast klonk steeds vaker het geluid dat Arbeidsvoorziening, toen nog een directoraat-generaal van het Ministerie van Sociale Zaken, beter zou functioneren onder verantwoordelijkheid van de sociale partners. De ingezette weg naar een meer op de markt afgestemd Arbeidsbureau Nieuwe Stijl, raakte voortijdig achterhaald door de voorbereiding van de Arbeidsvoorzieningswet. Die voorbereiding duurde wel ongeveer tien jaar. Pas in 1991 werd deze wet ingevoerd. De politiek kon echter niet wachten op de in de wet voorziene evaluatie. Vooruitlopend op deze evaluatie werden door Paars-I al evaluerende conclusies getrokken die een drastische bezuiniging op het arbeidsvoorzieningsbeleid rechtvaardigden. Ondertussen werkte Arbeidsvoorziening aan de problemen van de jaren

tachtig. Structurele arbeidsmarktproblemen vroegen toen om nauwe samenwerking met de instellingen voor sociale zekerheid en met de onderwijsinfrastructuur. De samenwerking met sociale zekerheid kreeg pas structureel vorm in de suwi-wetgeving van 2002 en die met onderwijs door overheveling van het Centrum Vakopleiding naar de roc's in 2003. Hoewel suwi meer beoogt dan het reageren op een actueel arbeidsmarktprobleem, kan de criticus gemakkelijk beweren dat pas in de loop van 2002 het antwoord werd gegeven op de arbeidsmarktproblemen van de jaren tachtig. Het is overigens niet onmogelijk dat deze vertragingen een conjunctuurgolf lang hebben geduurd waardoor suwi het antwoord zou moeten kunnen geven op de arbeidsmarktproblemen die zich thans aandienen en die enige gelijkenis beginnen te tonen met die van de jaren tachtig.

Lessen voor de toekomst

Vanuit het verleden trek ik vijf lessen voor de toekomst. Les één: bij de ontwikkeling van het huidige arbeidsmarktbeleid moet men attent zijn op de arbeidsmarkt van 2010. Er moet worden gekeken naar demografische ontwikkelingen (een vergrijzende arbeidsmarkt met groei van 'groene' minderheden), uitbreiding van de Europese Unie met te verwachten instroom van werkzoekenden uit de nieuwe lidstaten, integratie van culturen en een verdere globalisering van de wereldeconomie. Is in die ontwikkeling een structurele trend te herkennen, zoek dan daarvoor naar automatische instrumenten, zoals het fiscale. Les twee: laat de arbeidsmarktinstituties enige tijd intact. De forse wijzigingen vanaf de jaren tachtig daarin hebben niet alleen de aanzet gegeven tot een effectievere structuur voor arbeidsmarktbeleid, maar waren ook een belemmering voor het functioneren daarvan. Geef de instituties de gelegenheid te volgroeien en van hun fouten te leren. Probeer eventuele weeffouten in suwi en de daaruit voortkomende instituties pragmatisch te corrigeren. Wees daarom terughoudend met het inschakelen van fiscale instituties. Probeer ook bestaande maatregelen te verbeteren in plaats van nieuwe maatregelen te zoeken. Les drie: houd vast aan de filosofie van complementair arbeidsmarktbeleid. Hoewel ik me niet kan voorstellen dat de Nederlandse economie goed zou kunnen functioneren zonder een door de overheid geëntamerd arbeidsmarktbeleid, zouden we eigenlijk zonder moeten kunnen. De markt lost niet zelf haar problemen op. Let dan de verantwoordelijkheid bij het bi- en tripartiete overleg. Les vier: zorg ervoor dat arbeidsmarktmaatregelen snel worden ontwikkeld en snel kunnen worden toegepast om te voorkomen dat ze achterhaald raken door een langdurig besluitvormingsproces. Het ligt voor de hand daarbij te denken aan financiële prikkels die een werkzoekende stimuleren een baan te accepteren of een scholing te volgen. Daarin past ook fiscalisering. De rwi heeft vorig jaar met betrekking tot enkele fiscale instrumenten geadviseerd om tot een structurele verbetering te komen van werkzoekenden met een grote afstand tot de arbeidsmarkt³. Het kiezen voor fiscale instrumenten is ook gedaan om te kunnen voldoen aan de Zalmnorm. Bij twijfel over het effect ervan moet niet worden geschroomd tot defiscalisering over te gaan. Fiscalisering is ongeschikt om flexibel in de tijd en per persoon te worden toegepast. Maatwerk is onmogelijk, tenzij we bereid zijn de belastingen ingewikkeld te maken en de belastingambtenaar bij te scholen tot arbeidsbemiddelaar. Dat laatste zie ik nog niet zo gauw gebeuren. Les vijf is eerder een opletpunt. Arbeidsmarktbeleid corrigeert de werking van de arbeidsmarkt. Maatregelen kunnen daarom een marktcontraire uitwerking hebben. Ze beogen veelal werkzoekenden met een zwakke arbeidsmarktpositie een plaats op de arbeidsmarkt te geven of lang openstaande vacatures bij voorrang te vervullen. Dat kan tot verdringing leiden, met een negatieve invloed op bijvoorbeeld de economische groei.

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 grijschijs 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?](#)

1 RWI, Beleidskader Werk en Inkomen 2002, Den Haag, blz. 143-144.

2 Aan de slag, Interdepartementaal Beleidsonderzoek, IBO, Den Haag, 2001; RWI, Beleidskader Werk en Inkomen 2002, Den Haag, 2002, blz. 136-139.

3 RWI, Beleidskader Werk en Inkomen 2002, Den Haag, 2002, blz.. 14-15.

Copyright © 2003 Economisch Statistische Berichten (www.economie.nl)