



## Financiële prikkels aan de aanbodzijde

**Auteur(s):**

Laan, K.  
Roorda, W.  
Waart, J. van der.

Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid. [CLaan@minszw.nl](mailto:CLaan@minszw.nl)

**Verschenen in:**

ESB, 88e jaargang, nr. 4405, pagina D8, 12 juni 2003

**Rubriek:**

Dossier: Arbeidsmarktbeleid via financiële prikkels

**Trefwoord(en):**

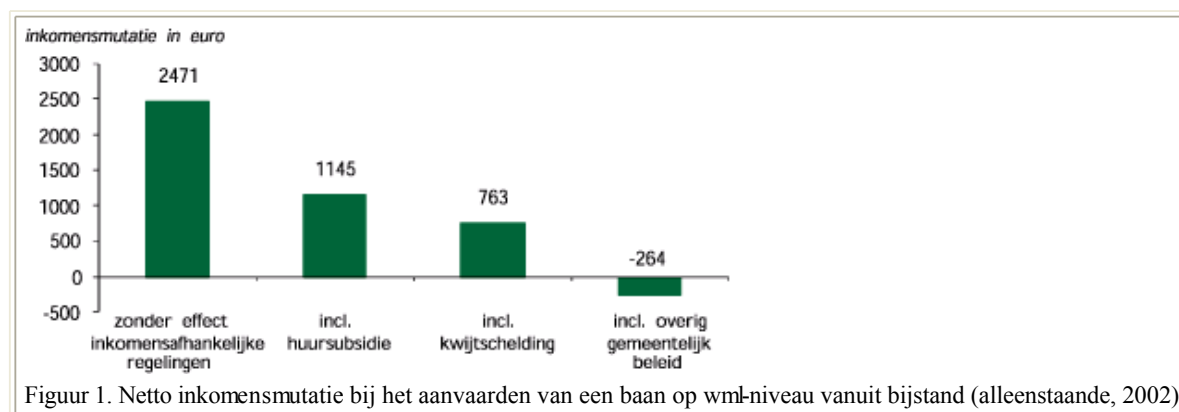
onderkant

*Aan de onderkant van de arbeidsmarkt doen zich twee problemen voor. De productiviteit is laag in verhouding tot het loon en er zijn weinig prikkels om werk te aanvaarden. De armoedeval moet worden bestreden.*

De werkloosheid heeft in Nederland meerdere dimensies. Enerzijds blijken vaardigheden tekort te schieten, zodat een productiviteit gelijk aan tenminste de minimumloonkosten niet wordt gehaald, ondanks vele, ook laagbetaalde, vacatures. Anderzijds bestaat er geen financiële prikkel om werk te aanvaarden, omdat er als gevolg van de cumulatie van belastingen, premies en verlies aan inkomensafhankelijke regelingen een lang inkomenstraject is waar men er in netto besteedbaar inkomen niet of nauwelijks op vooruitgaat. Broer, Draper en Huizinga constateren dat het niveau van belastingen, de hoogte van replacement rates en de reële interestvoet een belangrijke rol spelen voor het Nederlandse niveau van evenwichtswerkloosheid<sup>1</sup>. De eerste twee factoren zijn sterk bepalend voor de prikkelstructuur aan de aanbodzijde van de arbeidsmarkt, die hier centraal staat. In dit artikel analyseren we het optreden van de armoedeval, bezien we welke lessen uit buitenlandse ervaringen kunnen worden getrokken en sluiten we af met enkele uitgangspunten voor beleid.

### Analyse armoedeval

De financiële prikkel om werk op minimumloonniveau te aanvaarden is klein. Dat geldt in zijn algemeenheid voor alle soorten huishoudens. Ter illustratie: voor een alleenstaande in de bijstand betekent in 2002 het aanvaarden van een dergelijke baan een inkomensverlies van € 264 (figuur 1). Dit is het saldo van een stijgend inkomen na aftrek van belastingen, premies en verwervingskosten (eerste kolom) en het verlies van huursubsidie, kwijtschelding en overige gemeentelijke regelingen. Er zijn dus verschillende aangrijpingspunten voor beleid: lastenverlichting om het netto-inkomen uit arbeid te verhogen, maar ook het beperken van het verlies aan subsidies. De problematiek van de armoedeval speelt niet alleen in Nederland. Uit onderzoek van het ioo blijkt dat veel landen inkomensafhankelijke regelingen kennen, die met name zijn gericht op de kosten van huisvesting en kinderen<sup>2</sup>. Een poging het effect hiervan op de armoedeval te kwantificeren is gedaan door het nei<sup>3</sup>. Voor een alleenverdiener met twee kinderen is de bijdrage van inkomensafhankelijke regelingen rond het minimumloon aan de marginale druk in Nederland bijvoorbeeld 58 procentpunt. Andere landen met een grote marginale druk, met name uit de kinderregelingen, zijn Ierland (59 procentpunt), het Verenigd Koninkrijk (37 procentpunt), Finland (32 procentpunt), Duitsland (22 procentpunt) en de Verenigde Staten (21 procentpunt).



### Buitenlandse ervaringen

In het beleid kan veel geleerd worden van ervaringen elders, ook al behoeft dat wat in andere landen werkt niet per se ook in Nederland te werken. Bij de initiatieven om laagbetaald werk financieel aantrekkelijker te maken zijn de Verenigde Staten en het Verenigd Koninkrijk het meest interessant, omdat daarvan systematische evaluaties beschikbaar zijn<sup>4</sup>.

## Verenigde Staten

Halverwege de jaren negentig werd in de Verenigde Staten de bijstand hervormd. Ondanks diverse pogingen het aantal uitkeringsgerechtigden te beperken, toonde het aantal mensen in de bijstand een vrijwel continue stijging, tot circa veertien miljoen personen in 1993 (ruim vijf procent van de beroepsbevolking), met een sterke stijging begin jaren negentig. Zelfs de banengroei van twintig miljoen in de jaren tachtig ging gepaard met een stijging van het aantal huishoudens in de bijstand. Het aantal personen met bijstand is inmiddels gedaald tot onder de zes miljoen (minder dan drie procent van de beroepsbevolking). De daling betreft vooral personen die er via betaald werk in zijn geslaagd hun inkomenspositie te verbeteren. Vrijwel alle studies vinden een direct verband tussen de hervormingen en de afnemende van de bijstandspopulatie. De hervormingen bestonden onder andere uit het leggen van een grotere financiële prikkel bij de staten, de introductie van een maximale uitkeringsduur (vijf jaar), verlaging van de uitkeringsniveaus en een verhoging van de eic en het minimumloon. Het is moeilijk het effect van de uitbundige economie te onderscheiden van de beleidswijzigingen. Laagbetaalde banen werden financieel aantrekkelijker. Degenen die uit de bijstand werden 'geduwd', vormden een effectief arbeidsaanbod voor de ruim beschikbare banen. Het gaat dus om een wederzijds versterkend proces. De verhoging van het minimumloon heeft de werkgelegenheid nauwelijks beïnvloed. Dat de daling van het beroep op de bijstand in de vs niet alleen kan worden toegeschreven aan de gunstige economie, blijkt uit de parallel met de jaren tachtig.

## Verenigd Koninkrijk

In het vk is men in de jaren negentig overgestapt op een beleid waarin 'making work pay' centraal kwam te staan. De aanleiding hiervoor was soortgelijk als die in de vs. Ondanks een sterke stijging van de werkgelegenheid en het gemiddelde inkomen, bleef een specifieke groep (alleenstaande ouders en laag opgeleide paren met kinderen) kampen met werkloosheid en laagbetaalde banen. Dit leidde tot de introductie van de Working Family Tax Credit (wftc), een inkomensafhankelijke arbeidskorting ter vervanging van de Family Credit, en de New Deal, een hervorming van het actief arbeidsmarktbeleid. Deze hervormingen dateren van 1999. Blundell concludeert dat financiële prikkels zeker effect hebben op de arbeidsparticipatie, maar dat ook flankerend beleid zoals bijvoorbeeld sollicitatieplicht (gecombineerd met sancties) belangrijk is. Het specifiek richten van financiële prikkels op lage inkomens in een uitkering is kosteneffectief, maar de afbouw hiervan bij hogere inkomens en voor degenen die al (langer) werken mag niet te abrupt zijn. Een belangrijke conclusie is voorts, dat de participatie van vrouwen met weinig verdienende partners afneemt. Dit hangt samen met de huishoudinkomenstoets in de vormgeving van de wftc. Nickell wijst op het lage niveau waarop in Engeland in april 1999 een nationaal wettelijk minimumloon is ingevoerd. Daardoor is voor laagopgeleiden werk niet lonend, wat het arbeidsaanbod niet stimuleert. Hij constateert dat de invoering van het minimumloon nauwelijks negatieve werkgelegenheidseffecten heeft opgeroepen en suggereert om het minimumloon geleidelijk op te trekken tot dergelijke effecten zich wél voordoen.

## Beleidsagenda voor Nederland

Op basis van het voorgaande kunnen een aantal conclusies worden getrokken die van belang zijn voor de Nederlandse situatie. Bestrijding van de armoedeval vergt een integrale aanpak, liefst met meerjarig perspectief en binnen een breder kader waarin ook aandacht is voor de productiviteitsval en de uitvoering. Bestrijden van het probleem via verhoging van de arbeidskorting kan een belangrijke bijdrage leveren, maar ook maatregelen die direct aangrijpen bij de oorzaken van de armoedeval moeten overwogen worden. De buitenlandse ervaringen suggereren dat een dergelijke aanpak los staat van de stand van de conjunctuur. De uitkomst is immers een structurele verlaging van de evenwichtswerkloosheid. Er bestaat een uitruil tussen marginale druk, budgettaire beslag en inkomensbescherming. Een individuele inkomensafhankelijke arbeidskorting naar analogie van de Amerikaanse eic kan de armoedeval sterk beperken en is aanzienlijk goedkoper dan de huidige vormgeving in Nederland waarin iedere werknemer hetzelfde bedrag krijgt. De vormgeving luistert nauw, omdat marginale druk hoger in het inkomensgebouw wordt geïntroduceerd. In de Amerikaanse situatie is dit minder problematisch vanwege de veel lagere belastingdruk en de grotere loonverschillen. In Nederland zijn de beloningsverschillen geringer, zodat er meer werknemers met de hogere marginale druk van het afbouwtraject te maken krijgen. Daardoor zal per saldo het effect op de participatie geringer zijn dan in de vs; berekeningen van het cpb laten zelfs zien dat dit niet positief hoeft te zijn<sup>5</sup>. Het belang van een goede uitvoering kan niet onderschat worden. Dit bewijst het effect van het in één hand leggen van uitvoering en financiële verantwoordelijkheid in de vs. Het Wetsvoorstel Werk en bijstand tracht succesvolle elementen hieruit in Nederland over te nemen. Door eenvoud en transparantie in de inkomensafhankelijke regelingen kan de effectiviteit van het arbeidsmarktbeleid toenemen. Uit dien hoofde kan samenvoeging en harmonisatie van deze regelingen worden bepleit, ook in de uitvoering. Vanwege een beperkte overlap in doelgroep en regelingsspecifieke voorwaarden (zoals in de huursubsidie, tegemoetkoming studiekosten, kinderopvang en thuiszorg) vergt samenvoeging en harmonisatie een substantiële inhoudelijke wijziging in de regelingen. Dit leidt tot negatieve inkomens- of budgettaire effecten (als geharmoniseerd wordt op het niveau van de 'gunstigste' regeling). Uiteindelijk kan harmonisatie er toe leiden dat ook samenvoeging met het belastingstelsel mogelijk wordt en fiscalisering van de regelingen een feit is. Fiscalisering is echter allerminst noodzakelijk om de voordelen van harmonisatie en gezamenlijke uitvoering te realiseren.

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 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** P. Broer, N. Draper en F. Huizinga, The equilibrium rate of unemployment, Research memorandum, nr. 156, Centraal Planbureau, Den Haag, juli 1999.

**2** M. Buurman en S. Desczka, International income statistics, Elsevier, 2001.

**3** A. van Riel en W. Koolmees, De armoedeval in perspectief, bijlage bij Verkenning belastingen en premies, Ministerie van Financiën, Den Haag, 2001.

**4** Het navolgende is voor de VS gebaseerd op: R. Blank, Evaluating welfare reform in the United States, Journal of Economic Literature, 2002. R. Blank en D. Ellwood, The Clinton legacy for America's poor, NBER Working Paper, nr. 8437, augustus 2001. Zie voor het VK: R. Blundell, Welfare-to-work: which policies work and why?, Keynes Lecture in Economics 2001 en S. Nickell, Poverty and worklessness in Britain, Royal Economic Society Presidential Address at the 2003 Conference.

**5** Zie ook CPB, Nogmaals: arbeidsmarkteffecten van inkomensafhankelijke regelingen, CPB-notitie, nr. 02/36, Den Haag, 2002.