
Het subsidiëren van laaggeschoolde arbeid, of: de actieve welvaartsstaat tussen droom en daad

Het boek 'De sociale zekerheid tussen droom en daad' (Deleek et al., 1980) was zowat de eerste empirische evaluatie van de Belgische sociale zekerheid. De uitkomsten waren verrassend en op sommige punten zelfs ontnuchterend. Tot dan had men vooral gespeculeerd over de impact van de sociale zekerheid op basis van juridische analyses en studies van de uitgavenontwikkeling. De eerste studie naar de daadwerkelijke impact van de sociale zekerheid op de welvaartsverdeling leerde dat er in veel opzichten een verrassend grote kloof bestond tussen wat men dacht te realiseren en wat men effectief leek te realiseren.

Ondertussen zijn de ambities er niet bescheidener op geworden. Integendeel. We maken nu de opgang mee van de doctrine van de 'actieve welvaartsstaat'. Deze doctrine re-affirmeert het belang van sociale bescherming maar legt tegelijkertijd nadruk op het belang van actieve participatie en werk. Eén van de meer concrete doelstellingen is het verhogen van de tewerkstellingsgraad, met name bij lagergekwalificeerden, zonder te raken aan de verworvenheden inzake sociale bescherming. De positie van lagergekwalificeerden in de arbeidsmarkt blijft immers problematisch, ook in deze tijden van lage werkloosheid en krapte op de arbeidsmarkt.

In de standaardanalyse van dit probleem staat doorgaans de zogenaamde 'productiviteitskloof' centraal. Veel lagergekwalificeerde arbeid zou in verhouding tot haar economische waarde te duur zijn. Om de vraag naar laaggeschoolde arbeid te stimuleren wordt daarom heil verwacht van maat-

regelen zoals structurele of tijdelijke lastenverlagingen op lage lonen, aanwervingssubsidies en sociale lastenverlagingen voor langdurig werklozen, dienstencheques, etc.

Ook aan de aanbodzijde zou er een probleem zijn. De netto-opbrengst van werk in de reguliere sector (het nettoloon min kosten voor vervoer, kinderopvang, etc.) zou dikwijls niet opwegen tegen een uitkeringspakket. Vooral veel

werklozen en bijstandstrekkers zouden zich in een zogenaamde 'afhankelijkheidsval' bevinden. Daarom probeert men werk aantrekkelijker te maken dan een uitkering, ondermeer door het selectief verlichten van de fiscale last op laagbetaalde arbeid. In sommige landen is men daadwerkelijk overgegaan tot het financieel 'belonen' van mensen die de overstap maken van een uitkering naar werk. Belastingkredieten voor mensen of gezinnen met een laag arbeidsinkomen zijn in sommige landen aan het uitgroeien tot basispijlers van de sociale zekerheid.

In het beleidsdebat wordt dikwijls verwezen naar de uitkomsten van theoretische redeneringen, modellen en simulaties. Deze modellen laten soms sterk positieve effecten verhoppen, met name wat de impact van subsidies en lastenverlagingen betreft. Maar de resultaten van theoretische simulatieoefeningen zijn doorgaans ook erg gevoelig voor de veronderstellingen die men maakt.

Het is daarom belangrijk na te gaan wat de ervaring in de praktijk leert. In het kader van een VIONA-opdracht gingen we na of subsidies inderdaad wel de verhoopde resultaten opleveren. We brachten daartoe het beschikbare empirische evaluatiemateriaal uit binnen- en buitenland samen. Wat blijkt? Ook in de actieve welvaartsstaat bestaat er blijkbaar een aanzienlijke kloof tussen droom en daad...

Subsidies voor werkgevers

We keken eerst naar de gemeten effecten van tewerkstellingssubsidies of patronale bijdrageverlagingen. De meeste empirische evaluatiestudies suggereren dat de netto-tewerkstellingseffecten van dergelijke maatregelen doorgaans veel kleiner zijn dan verhoopt, zelfs indien ze welomlijnde 'zwakke' doelgroepen zoals langdurig werklozen beogen. De meest frappante vaststelling is dat de *gemeten* impact van tewerkstellingssubsidies en socialelastenverlagingen consistent veel lager is dan wat de theoretische modellen en simulaties doorgaans voorspellen.

Waarom deze kloof tussen theorie en praktijk? Theoretische modellen hanteren, zo suggereert toch het empirisch onderzoek, doorgaans veel te optimistische veronderstellingen inzake de zogenaamde deadweight- en substitutiekost van subsidies. In praktijk lijkt vooral de deadweightkost dikwijls erg hoog te liggen. Dit betekent dat veruit de meeste gesubsidieerden *die effectief worden aangeworven* ook zouden zijn aangeworven zonder de subsidie of patronale vermindering. Er is blijkbaar veel ruimte voor afroming zelfs binnen vrij strikt gedefinieerde doelgroepen, zoals langdurig werklozen. Dit deadweight-effect alleen al *kan*, zo blijkt, de effectiviteit van een subsidie met 90 procent doen verminderen. Verder zijn er aanwijzingen dat aanwervingen van mensen uit bevoordeelde doelgroepen ten koste gaan van tewerkstelling bij categorieën die daar (net) buiten vallen (bv. relatief kortdurig werklozen). Ook dit substitutie-effect heeft, zo blijkt, doorgaans een substantieel negatieve impact (in de orde van 20 tot 30 procent) op de netto-opbrengst van een maatregel in termen van bijkomende tewerkstelling. Indien men alleen al de deadweight- en substitutiekost van de meeste geëvalueerde maatregelen samentelt komt men tot

maximaal 10 tot 20 procent bijkomende tewerkstelling. Dan is er nog geen rekening gehouden met eventuele verdringingseffecten als gevolg van competitievertekening. Het is overigens merkwaardig dat empirische evaluatiestudies tot dergelijke hoge schattingen komen inzake deadweight- en substitutiekost als men weet dat de meeste evaluaties gebaseerd zijn op enquêtes onder werkgevers, die bezwaarlijk neutrale respondenten kunnen genoemd worden.

Daarmee is niet gezegd dat tewerkstellingssubsidies en aanverwante maatregelen noodzakelijkerwijs niet kosteneffectief zijn. Het punt dat we willen maken is dat de gemeten opbrengst doorgaans een stuk lager ligt dan de door veel theoretische modellen gesuggereerde opbrengst. Een subsidie die een netto-tewerkstellingsimpact van 10 procent bij langdurig werklozen heeft kan nog steeds kosteneffectiever zijn dan bijvoorbeeld overheidstewerkstelling voor dezelfde groep. Publieke tewerkstelling is immers in de regel veel duurder dan een subsidie en blijft evenmin gevrijwaard van deadweightverlies. Over kosteneffectiviteit van tewerkstellingssubsidies en afdrachtkortingen kan men pas zinvolle uitspraken doen indien men de kosteneffectiviteit van de alternatieven in de weegschaal legt.

Wat de kosteneffectiviteit van tewerkstellingssubsidies en aanverwante maatregelen betreft is in elk geval grote voorzichtigheid op zijn plaats, mede door de inherente onnauwkeurigheid van het evaluatie-instrument. Een voorbeeld uit Nederland is veelzeggend in deze context. In Nederland werd de impact en kosteneffectiviteit van de Specifieke Afdrachtkorting (de SPAK) door verschillende instanties geëvalueerd. De SPAK bestaat uit een korting op de belasting- en premieafdracht van werkgevers en dit voor werknemers met een loon tot 115 procent van het wettelijk minimumloon. Het bedrag van de korting ligt in de orde van 1 200 Gulden per jaar en is gericht op alle laagbetaalde werknemers, ook diegenen die al in dienst zijn.

Op basis van een studie van Polanen Petel et al. (1999) kan men concluderen dat de SPAK in het beste geval een structureel effect van 100 000 voltijdbanen oplevert en dat de kost neerkomt op omgerekend zowat 380 000 BEF per voltijdbaan. Het is op basis van een optimistische lezing van deze stu-

die dat Dunnewijk en Vogels (2000) in ESB uitroepen 'Loonkostensubsidie werkt!'. Het Sociaal en Cultureel Planbureau schat de kost per geplaatste persoon echter een stuk hoger, namelijk op meer dan 900 000 BEF (De Beer, 2000). Een derde studie vindt op basis van een tijdreeksanalyse geen bijkomende jobgroei, althans niet op een statistisch significant niveau (Mühlau en Salverda, 2000). Wat dus zou betekenen dat de SPAK zo goed als weggegooid geld is, althans vanuit het oogpunt van het scheppen van bijkomende tewerkstelling.

We hebben ook nagegaan wat empirisch onderzoek leert over de impact van een periode van gesubsidieerde tewerkstelling op het latere carrièreverloop van begunstigden. Studies lijken aan te tonen dat een periode van gesubsidieerde tewerkstelling *op zich* niet volstaat om de tewerkstellingskansen van werklozen en mensen met weinig kwalificaties te verbeteren. Een periode van gesubsidieerde tewerkstelling kan blijkbaar zelfs een negatief effect hebben op latere tewerkstellingskansen. Mensen die uit gesubsidieerde tewerkstelling komen en hun kansen wagen in de reguliere arbeidsmarkt worden, zo vermoeden sommigen, al snel gepercipieerd worden als mensen waar iets mis mee is. Hier moet wel aan worden toegevoegd dat een aantal studies wel gunstige resultaten laten zien voor programma's waarbij gesubsidieerde tewerkstelling gekoppeld wordt aan opleiding en begeleiding.

Subsidies voor werknemers

Een tweede deel van ons rapport kijkt naar effecten van subsidies aan laagbetaalde werknemers of aan gezinnen met een laag arbeidsinkomen. Deze dienen in de regel om laaggeschoold werk financieel aantrekkelijker te maken dan een uitkering. Ze beogen dus het effectieve arbeidsaanbod te stimuleren en afhankelijkheidsvallen te neutraliseren. In de continentaal Europese landen gebeurt dit vooral onder de vorm van het selectief verlagen van de fiscale en parafiscale lasten op lage lonen. In de Angelsaksische landen zijn belastingkredieten voor gezinnen met een laag arbeidsinkomen aan het uitgroeien tot basispijlers van de sociale zekerheid.

Het vandaag beschikbare evaluatieonderzoek komt vrijwel uitsluitend uit de Verenigde Staten,

Canada en het Verenigd Koninkrijk. Dit onderzoek verschaft sterke aanwijzingen dat het financieel 'belonen' van mensen die de overstap maken van een uitkering naar een laagbetaalde job een aanzienlijk positief effect kan hebben op de tewerkstelling, ook bij traditioneel moeilijk te activeren groepen, zoals langdurige bijstandstrekkers en werklozen. Voorwaarde lijkt wel dat de geboden subsidies laagbetaald werk aanzienlijk lonender maken dan een uitkeringspakket. (In de VS kan het Earned Income Tax Credit, dat volgens verschillende studies een substantieel positief effect heeft gehad op het arbeidsaanbod van alleenstaande moeders, oplopen tot het equivalent van zowat 160 000 frank per jaar.)

Inkomenstransfers aan werknemers met een laag arbeidsinkomen kunnen ook een bijdrage leveren tot het verminderen van armoede en ongelijkheid. Nu is het probleem van de 'working poor' meer een Angelsaksisch dan een Europees probleem. Misschien komt dat voor een stuk omdat de tewerkstellingsgraad hier aanzienlijk lager blijft. Gezinnen met een relatief laag arbeidsinkomen zijn hier zelden echt arm. Maar een aanzienlijk deel heeft een lage levensstandaard. Dat is vooral het geval voor éénoudergezinnen en grote éénverdienersgezinnen. Een gericht transferbeleid kan hieraan verhelpen op voorwaarde dat men *gezinnen* met een laag arbeidsinkomen subsidieert en niet laagbetaalde *individuen*. Veruit de meeste laagbetaalde *individuen* leven immers in een tweeverdienersgezin en hebben een relatief hoge levensstandaard. Verminderingen van sociale werknemersbijdragen en dergelijke kunnen dus maar een beperkte impact op armoede hebben. Beleid dat gericht is op *gezinnen* met een laag arbeidsinkomen – in de regel is dat een fiscaal beleid – kan in dit opzicht veel effectiever zijn, zeker indien men de gezinscontext in rekening brengt.

Het belastingkrediet zoals het in België zal worden ingevoerd is internationaal atypisch omdat het aan laagbetaalde *individuen* zal worden toegekend en niet aan *gezinnen* met een laag arbeidsinkomen, zoals in de VS of Groot-Brittannië. Omdat de overgrote meerderheid van laagbetaalde individuen in een tweeverdienerscontext leeft zal het belastingkrediet in België vooral toevloeien naar gezinnen in de middelste en hogere regionen van de welvaartsverdeling. De impact op armoede zal bijge-

volg zeer gering zijn (zie ook Cantillon, Kerstens en Verbist: 2000).

Het subsidiëren van gezinnen met een laag arbeidsinkomen lijkt minstens één belangrijke schaduwzijde te hebben. Het per definitie selectieve karakter van deze subsidies maakt immers dat gezinnen met een arbeidsinkomen in de 'uitdoofzone' – de zone waarin de subsidie vermindert met elke extra verdiende frank – feitelijk geconfronteerd worden met hoge marginale belastingvoeten. Het selectief subsidiëren van laagbetaalde arbeid betekent hoe dan ook dat vanaf een bepaald bedrag méér verdienen feitelijk wordt bestraft. Een generous belastingkrediet voor gezinnen met een laag arbeidsinkomen – met name gezinnen met een laagbetaalde kostwinner – kan een negatief effect hebben op het arbeidsaanbod van de mogelijke partner. Een dergelijk krediet kan dus tweeverdienerschap ontmoedigen en in feite neerkomen op een subsidie voor 'vrouw aan de haard'. Een steil afdalende uitdoofzone kan bovendien de verticale inkomensmobiliteit belemmeren, vooral van mensen met een laag verdienpotentieel (lagergeschoolden). Zij kunnen in de regel maar naar een modaal inkomen opklimmen door stapsgewijs opslag te krijgen en promotie te maken. Aan deze problemen kan men in principe verhelpen door de uitdoofzone vrij breed en vlak te maken – door deze bijvoorbeeld te laten uitstrekken tot gezinnen met een modaal arbeidsinkomen. Het nadeel is dan dat het systeem budgettair vrij duur wordt.

Er wordt in de literatuur gespeculeerd dat het subsidiëren van laagbetaalde werknemers loonerosie aan de onderkant van de arbeidsmarkt zou kunnen stimuleren. Werkgevers zouden geneigd zijn nog lagere lonen te betalen als ze weten dat hun laagbetaalde werknemers van overheidswege gesubsidieerd worden. Werknemers zouden op hun beurt geneigd zijn lagere lonen of een zwakke loongroei te aanvaarden als ze weten dat de overheid het verschil helemaal of gedeeltelijk goedmaakt. Deze speculaties lijken plausibel, maar empirisch is nog nauwelijks iets geweten.

Nood aan meer en betere evaluatie

Welke lessen kunnen we trekken? Er vloeit in België, vooral op federaal niveau, een hoop geld naar

de vraagzijde, vooral onder de vorm van patronale lastenverlagingen. Deze hebben als doel laaggeschoolde arbeid goedkoper te maken en daardoor de tewerkstellingskansen van lagergekwalificeerden te verhogen. In budgettaire omvang veruit de belangrijkste maatregel is de structurele lastenverlaging, een permanente verlaging van werkgeversbijdragen, vooral op het niveau van de lage lonen. In 2000 kwam de budgettaire kost van deze maatregel neer op zowat 90 miljard. Over de netto-impact op de tewerkstelling is weinig of niets geweten. Toch is het nog maar de vraag of de tewerkstellingsopbrengst in verhouding staat tot de budgettaire kost. Zoals we eerder hebben gezien suggereren evaluaties van een gelijkaardige maatregel in Nederland (de SPAK) dat de netto-tewerkstellingsimpact wel eens zeer klein tot nihil zou kunnen zijn. Dat zou ook betekenen dat de kost per extra arbeidsplaats veel hoger zou liggen dan nu wordt aangenomen.

Daarnaast zijn er de meer gerichte lastenverlagingen, zoals deze in het kader van het startbanenplan, het voordeelbanenplan, het Plan plus 1/2/3 en de sociale maribel (samen in 2000 goed voor meer dan 20 miljard). Ook naar de effectiviteit van deze meer gerichte maatregelen blijft het vooralsnog gissen. Empirische evaluaties van vergelijkbare maatregelen suggereren opnieuw dat de opbrengst in termen van additionele tewerkstelling wel eens veeleer gering zou kunnen zijn en niet in verhouding tot de budgettaire kost van deze programma's.

Als het bestaande empirisch evaluatieonderzoek een leidraad mag zijn dan is het maar de vraag of de opbrengst in verhouding staat tot de budgettaire kost. We kunnen uiteraard maar een antwoord krijgen op deze vraag als de doelmatigheid van beleidsinitiatieven hier te lande op een systematische wijze zouden worden geëvalueerd. Op Vlaams niveau wordt dat nu op een vrij systematische wijze gedaan. Op federaal niveau echter nog nauwelijks. De budgettaire kost van de verschillende loonkostverlagende maatregelen legitimeren dergelijke evaluaties nochtans ten volle. Die evaluaties zijn overigens niet alleen nodig om de effectiviteit van specifieke maatregelen te evalueren, ze kunnen ook helpen de modellen bij te sturen die nu gebruikt worden voor het simuleren van beleid. Het Nederlands Centraal Planbureau hanteert nu voor het maken van simulaties assumpties die op basis

van empirisch evaluatieonderzoek realistischer mogen genoemd worden dan de assumpties die bijvoorbeeld het Belgisch Federaal Planbureau hanteert.

Niet alleen is er nood aan meer systematische evaluatie, er is ook nood aan betere evaluatie. De evaluatiemethode die in veel opzichten de meest betrouwbare resultaten en inzichten oplevert – het gecontroleerd experiment – wordt hier niet of nauwelijks beoefend. De essentie van deze methode bestaat erin dat er op basis van toevallige toewijzing twee perfect vergelijkbare groepen worden gecreëerd. De ene groep wordt gedurende een bepaalde periode aan een bepaalde maatregel onderworpen, de andere groep niet. Een vergelijking van beide groepen op geregelde tijdstippen laat toe de impact van de onderzochte maatregel na te gaan. Deze methode levert in veel opzichten de meest zuivere en interessante resultaten op; het blijft immers zeer moeilijk om gedragsreacties econometrisch te modelleren en voor allerlei vormen van selectievertekening te corrigeren. In een aantal landen worden nieuwe initiatieven nu vrijwel systematisch volgens een dergelijke experimentele methode geëvalueerd vooraleer tot grootschalige implementatie wordt overgegaan.

Ive Marx
Centrum voor Sociaal Beleid
UFSIA (Universiteit Antwerpen)

Referenties

- Beer, P. de (2000), 'Banengroei en hardnekkige armoede', in Engbersen, G., Vrooman, J.C. en E. Snel (red.), *Balans van het armoedebeleid; Vijfde jaarrapport armoede en sociale uitsluiting*, Amsterdam: Amsterdam University Press.
- Cantillon, B., B. Kerstens en G. Verbist (2000), "De verdelingseffecten van het ontwerp van fiscale hervorming (plan Reynders)", Antwerpen: Centrum voor Sociaal Beleid.
- Deleeck, H., Berghman, J., Van Heddegem, P. en L. Vereycken (1980), *De sociale zekerheid tussen droom en daad.*, Van Loghum Slaterus: Deventer-Antwerpen.
- Dunnewijk, B. en E. Vogels (2000), Loonkostensubsidie werkt!, *Economisch-Statistische Berichten* 19/5/2000.
- Mühlau, P. en W. Salverda (2000), Employment effects of low-wage subsidies: The case of 'SPAK' in the Netherlands., in Salverda, W., Lucifora, C. en B. Nolan, *Policy Measures for Low-Wage Employment in Europe*, Cheltenham: Edward Elgar.
- Polanen Petel, V.C.A. van, T.W. Hu, J. de Koning en C. van der Veen (1999), *Werkgelegenheidseffecten van de SPAK en VLW*, Rotterdam: NEI.