



**Met een subsidie aan het werk.
Wat leert evaluatieonderzoek?**

Ive Marx

december 2000

B E R I C H T E N

CENTRUM VOOR SOCIAAL BELEID
UFSIA - UNIVERSITEIT ANTWERPEN

D/2000/6104/06

Inhoudstafel

1.	Inleiding	1
2.	Subsidies aan werkgevers	3
	2.1. <i>Waarom werkgevers subsidiëren?</i>	3
	2.2. <i>Tewerkstellingseffecten</i>	5
	2.3. <i>Doorstroming naar het reguliere arbeidscircuit</i>	14
3.	Subsidies aan werknemers	16
	3.1. <i>Waarom werknemers subsidiëren?</i>	16
	3.2. <i>Een beschrijving van de besproken maatregelen</i>	18
	3.3. <i>De impact op het arbeidsaanbod</i>	20
	3.4. <i>De impact op armoede</i>	24
	3.5. <i>De impact op inkomensmobiliteit</i>	27
	3.6. <i>De impact op lonen</i>	28
4.	Samenvatting: wat leert empirisch evaluatieonderzoek?	29
5.	Conclusie: Een reflectie op de actieve welvaartsstaat in België	33
	Bibliografie	37

1. Inleiding

We weten dat de zwakke positie van lagergekwalificeerden in de arbeidsmarkt een belangrijke beleidsuitdaging blijft, ook in landen of regio's met een sterke vraag naar arbeid en een lage werkloosheid. Nederland en Vlaanderen, om maar twee voorbeelden te noemen, kennen vandaag dan wel een lage werkloosheid, de arbeidsmarktpositie van de lagergeschoolden en vooral dan de laagstgeschoolden laat nog steeds veel te wensen over.

De laagstgeschoolden lopen nog steeds een onaanvaardbaar hoog risico op langdurige werkloosheid of herhaalde periodes van werkloosheid. De spectaculaire jobgroei in Nederland gedurende de laatste 15 jaar heeft maar een verassend beperkte impact gehad op het niveau van de langdurige werkloosheid, vooral onder laaggeschoolden en meer specifiek bij allochtone laaggeschoolden. Nederland is in dit opzicht geen uitzondering, zoals bijvoorbeeld studies van de OESO aantonen (OECD, 1997).

Meer algemeen blijft de tewerkstellingsgraad van lagergeschoolden ver onder het gemiddelde in de meeste Europese landen. Dat is vooral voor lagergeschoolde vrouwen het geval. Ter illustratie: in de Europese Unie is gemiddeld slechts 34 procent van de vrouwen tussen de 25 en 65 jaar met een diploma van ten hoogste hoger secundair onderwijs tewerkgesteld. Van de vrouwen in dezelfde leeftijdscategorie met een diploma hoger onderwijs is gemiddeld 77 procent tewerkgesteld (OECD, 2000). In België is de kloof nog groter. De lage tewerkstellingsgraad bij lagergeschoolde vrouwen wordt steeds meer als een probleem gezien in een tijdperk waarin tweeverdienerschap de norm is geworden. Er lijkt immers een nieuwe ongelijkheid te ontstaan tussen hooggeschoolde 'werk-rijke' en laaggeschoolde 'werk-arme' gezinnen (waarbij men mag aannemen dat het sociologische fenomeen van onderwijs-homogamie een belangrijke ongelijkheidsversterkende factor is.)

In de standaardanalyse van de relatief zwakke arbeidsmarktpositie van lagergeschoolden staat de zogenaamde "productiviteitskloof" centraal, althans wat de vraagzijde van het probleem betreft. Veel lagergekwalificeerde arbeid zou in verhouding tot haar toegevoegde economische waarde structureel te duur zijn in continentaal Europa. Dit zou vooral te wijten zijn aan de hoge minimumlonen. Niet alleen zijn de wettelijke of nationaal onderhandelde minimumlonen in de continentaal Europese landen vrij hoog, de feitelijke minimumlonen, zoals onderhandeld in sectorale of bedrijfs CAO's liggen doorgaans nog een stuk hoger. Verder kennen de Europese landen sterk uitgebouwde welvaartsstaten die overwegend gefinancierd worden door sociale bijdragen op lonen. Vermits deze sociale bijdragen doorgaans op een proportionele basis worden geheven rust er een relatief grote last op de lage lonen. Deze twee factoren - de hoge feitelijke minimumlonen en de hoge parafiscale druk - zouden aan de basis liggen van de relatief zwakke effectieve vraag naar lagergeschoolde arbeid. Om de vraag naar laaggeschoolde arbeid te stimuleren wordt heil verwacht van maatregelen zoals structurele lastenverlagingen op lage lonen, tijdelijke aanwervingssubsidies en afdrachtskortingen voor langdurig werklozen, dienstencheques, etc (zie o.a. Fay, 1996; Leroy, 1996; Martin, 1998; Deleeck, 1998).

De persistentie van de langdurige werkloosheid en de blijvend lage tewerkstellingsgraad bij laaggeschoolden zou echter niet enkel te wijten zijn aan een inadequate vraag. Ook aan de aanbodzijde zou er een probleem zijn. De netto-opbrengst van werk in de reguliere sector (het netto-loon 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 nu in vele landen werk aantrekkelijker te maken dan een uitkering. Men doet dit 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. Terugbetaalbare belastingskredieten 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 modellen en simulaties. Deze modellen laten soms sterk positieve effecten verhoppen, met name wat de impact van tewerkstellingssubsidies en patronale lastenverlagingen betreft. Maar de resultaten van theoretische simulatie-oefeningen zijn doorgaans erg gevoelig voor de veronderstellingen die men a priori maakt. Hanteert men gunstige veronderstellingen dan krijgt men doorgaans gunstige resultaten. Hanteert men iets minder gunstige veronderstellingen dan wordt de impact soms al snel nihil of zelfs negatief.

Het is daarom belangrijk na te gaan wat de ervaring in de praktijk leert. Nu zou men mogen verwachten dat er veel evaluatiestudies beschikbaar zijn. In vele landen worden immers al lange tijd substantiële budgettaire middelen ingezet voor tewerkstellingssubsidies en lastenverlagingen. Toch blijft het beschikbare evaluatiemateriaal vrij schaars. Er bestaat immers in veel landen geen traditie van systematische beleidsevaluatie. België is in dit opzicht geen uitzondering.

De studies die beschikbaar en redelijkerwijs toegankelijk zijn hebben we doorgenomen in functie van de belangrijkste vragen in de beleidsdiscussie. Dit bericht is georganiseerd in twee delen. Een eerste luik kijkt naar de gemeten effecten van tewerkstellingssubsidies en selectieve patronale lastenverlagingen. Deze dienen vooral om de vraag naar arbeid te stimuleren. Een tweede luik gaat over de effecten van uitkeringen aan laagbetaalde werknemers en werknemers met een laag gezinsinkomen. Deze hebben vooral als doel het aanbod - de werkbereidheid - te stimuleren. Een laatste deel vat samen en concludeert.¹

¹ Dit CSB-Bericht is gebaseerd op het rapport “Het subsidiëren van laaggeschoolde arbeid: Lessen uit empirisch evaluatieonderzoek” dat tot stand kwam in opdracht van de Vlaamse Minister van Werkgelegenheid en Toerisme Renaat Landuyt en dit in het kader van het Vlaams Interuniversitair Onderzoeksnetwerk Arbeidsmarktrapportering (VIONA).

Dank aan Rebecca Blank, Joost Bollens, Bea Cantillon, David Card, Paul de Beer, Herman Deleeck, Lieve De Lathouwer, Boris Dunnewijk, Johan Fritzell, Koen Hendrickx, Francis Kramarz, Wim Koevoets, Abigail McKnight, Ides Nicaise, Wiemer Salverda, Henri Sneessens, Tom Schatteman, Barbara Tan, Karel Van Den Bosch, Bruno Van Der Linden, Walter Van Trier en Gerre Verbist voor hulp en suggesties. De auteur dankt ook de leden van de stuurgroep Strategisch Arbeidsmarktonderzoek.

2. Subsidies aan werkgevers

2.1. *Waarom werkgevers subsidiëren?*

In vele landen probeert men al lang de tewerkstellingskansen van werklozen en andere zwakke groepen in de arbeidsmarkt te verbeteren door middel van al dan niet tijdelijke tewerkstellingssubsidies en sociale afdrachtskortingen. Typisch gaat het hier om maatregelen waarbij de werkgever gedurende een aantal jaren een subsidie of afdrachtskorting geniet voor elke bijkomende aanwerving van een persoon uit een welomschreven doelgroep. In België is er bijvoorbeeld het Voordeelbanenplan voor langdurig werklozen, in Nederland de Vermindering Langdurig Werklozen (VLW). Maar ook in andere Europese landen bestaan dergelijke programma's (zie bv. Fay, 1996; OECD, 1997; Martin, 1998).

Maar de budgettaire veruit meest kostelijke maatregelen zijn de structurele (permanente) afdrachtskortingen op de lage lonen, die als doel hebben de vraag naar laaggekwalificeerde arbeid in het algemeen te stimuleren. In Nederland is er de Specifieke Afdrachtskorting (SPAK) die zowat 2 miljard Gulden of ongeveer 38 miljard Belgische frank per jaar kost. In België is er de zogenaamde Structurele Maatregel waarvan de kost voor 2000 op zowat 90 miljard frank of 4,7 miljard Gulden wordt geschat. In andere landen, zoals Frankrijk, zijn er gelijkaardige maatregelen (Malinvaud, 1998).

In het beleidsdebat hieromtrent wordt dikwijls verwezen naar de uitkomsten van theoretische analyses en simulatie-oefeningen. Deze laten soms sterk positieve effecten verhoppen. Snower (1994, 1997) bijvoorbeeld claimt dat tewerkstellingssubsidies voor langdurig werklozen de werkloosheid met zowat een derde zou kunnen doen verminderen. De subsidies zouden zichzelf zelfs ruim terugbetalen, niet alleen in budgettaire zin, maar vooral ook in economische en sociale zin. De Amerikaanse econoom Phelps (1997, 1997b) maakt gelijkaardige claims. Simulaties zoals deze van het Belgische Federaal Planbureau (Bossier et al., 1995; Hendrickx et al., 1997; Bossier et al., 1998) en die van anderen (Sneessens en Shadman, 2000) laten uitschijnen dat het verlagen van sociale lasten op lage lonen een substantiële impact zou hebben op de tewerkstelling en de werkloosheid. Vooral lagergeschoolden en mensen met weinig ervaring (jongeren) zouden profiteren.

De uitkomsten van theoretische modellen en simulaties blijken echter sterk gevoelig voor de theoretische en parametrische veronderstellingen die men maakt (zie bv. Hui en Trivedi, 1986, Jongen, 1999; Granier en Nyssen, 1995). Een belangrijke theoretische kwestie is bijvoorbeeld de vraag in hoeverre sociale bijdragen effectief de loonkost verhogen. In het publieke debat wordt er doorgaans vanuit gegaan dat de sociale bijdragen die de werkgever moet betalen de loonkost verhogen. De sociale bijdragen die ten laste zijn van de werknemer zouden veeleer het netto-loon van de werknemer verminderen. De economische theorie, althans de handboekversie, stelt echter dat sociale bijdragen, ook die ten laste zijn van werkgevers, hoofdzakelijk, zonet volledig, afgewenteld worden op de werknemers. Elke

para-fiscale ingreep zou dus op lange termijn veeleer een impact hebben op de netto-lonen van werknemers dan wel op de loonkost (Nickell en Bell, 1997). Of, in welke mate en hoe snel dergelijke afwentelingsprocessen zich voltrekken zou echter afhangen van de institutionele context waarin de loonzetting plaatsgrijpt (OECD, 1994). Het lijkt redelijk om aan te nemen dat deze afwentelingseffecten zich redelijk traag voltrekken in de vrij rigide continentaal-Europese context - al is het maar omdat loonakkoorden periodiek en niet op continue basis onderhandeld worden. Verminderingen van patronale bijdragen hebben dikwijls een tijdelijk en gericht karakter, waardoor men redelijkerwijs mag aannemen dat ze althans op korte termijn het effect hebben van een loonkostvermindering.

Verder zijn er de parametrische veronderstellingen. In modellen en simulaties is men bijvoorbeeld genoodzaakt veronderstellingen te maken over de mate waarin gesubsidieerde jobs ten goede komen aan mensen die anders geen job zouden hebben gevonden. Indien dat wel het geval is spreekt men van een 'deadweight' kost (er bestaat geen gangbare Nederlandse term). Verder moet men een veronderstelling maken over de mate waarin gesubsidieerde jobs ten koste gaan van niet-gesubsidieerde jobs. Een theoretisch analist zoals Snower, die een sterk pleitbezorger van tewerkstellingssubsidies voor werklozen is, gaat er bijvoorbeeld van uit dat de deadweight en substitutiekost samen ongeveer 50 procent bedragen. Zoals we nog zullen zien is dat wel een heel optimistische veronderstelling.

Een andere sleutelparameter is uiteraard de kostelasticiteit van laagbetaalde of laaggeschoolde arbeid. De cruciale assumptie is dat gerichte subsidies en afdrachtskortingen effectiever zijn dan lineaire verminderingen omdat de vraag naar laaggeschoolde en laagbetaalde arbeid relatief sterker zou reageren op veranderingen in de kost. Theoretische simulaties suggereren maar sterke tewerkstellingseffecten indien men a priori veronderstelt dat de vraag naar dergelijke arbeid daadwerkelijk sterk reageert op een verlaging van de kost van dergelijke arbeid. Dat is wat bijvoorbeeld het Belgisch Federaal Planbureau doet in haar simulatiemodellen.

Sommige empirische onderzoeken naar de vraag naar arbeid doen inderdaad vermoeden dat de vraag naar laaggeschoolde arbeid vrij sterk zou kunnen toenemen indien dergelijke arbeid goedkoper werd. Verschillende studies schatten de vraagelasticiteit van laaggeschoolde arbeid in de orde van -0,4 à -0,5 (Hamermesh, 1993). Sommige studies komen tot nog hogere schattingen. Konings en Roodhooft (1997) komen voor België zelfs tot een schatting van -1,8. Maar andere, meer recente studies doen dan weer vermoeden dat de vraag naar laaggeschoolde arbeid misschien wel helemaal niet zo gevoelig is voor veranderingen in de kost. Een recente OESO studie vindt bijvoorbeeld dat variaties in minimumlonen in de OESO regio nauwelijks of geen statistisch significant effect hebben gehad op de tewerkstellingskansen van volwassenen (OECD, 1999). Ook andere, soortgelijke studies wijzen in deze richting (Dolado et al., 1995). Voor jongeren wordt er doorgaans wel een statistisch significant maar geen sterk effect gevonden. Een verlaging van het minimumloon van 10 procent zou een tewerkstellingsimpact tussen de 2 en 4 procent hebben. Verdere aanwijzingen dat er misschien geen dramatische tewerkstellingseffecten mogen worden verwacht van loonkostverlagingen vindt men in resultaten van enquêtes bij bedrijven. Zelfs

onder de hypothese van een zeer substantiële loonkostverlaging geeft een ruime meerderheid van in 1995 bevroegde Nederlandse bedrijven te kennen meer geïnteresseerd te zijn in de kwaliteit van de arbeid dan in de kost (De Beer, 1996).

Bovendien is het nog maar de vraag of empirische schattingen van de vraagelasticiteit een goede leidraad vormen voor het simuleren van de respons van werkgevers op een subsidie. Niet alle werkgevers zijn immers op de hoogte van het bestaan van een bepaalde subsidie. Bovendien zijn er doorgaans administratieve en andere kosten verbonden aan een aanvraag (Katz, 1998). Ook het tijdelijk karakter van een subsidie en de kosten verbonden aan afdanking kunnen een ontmoedigende invloed hebben.

Het is dus interessant om te kijken wat de ervaring met dergelijke maatregelen effectief leert. Dit CSB-Bericht brengt samen wat empirische evaluatiestudies leren, vooral dan met betrekking tot de volgende twee vragen:

- 1) Wat is er geweten over de tewerkstellingseffecten van dergelijke subsidies ?
- 2) Wat is er geweten over de graad van mobiliteit naar het reguliere arbeidscircuit ?

2.2 *Tewerkstellingseffecten*

2.2.1 De opname van subsidies door werkgevers

Het beschikbare empirische evaluatiemateriaal suggereert dat de respons op tewerkstellings-subsidies en patronale lastenverlagingen vrij sterk varieert (OECD, 1993; Fay, 1997; Katz, 1998; Martin, 1998). Er lijkt daarbij een samenhang te zijn met de reikwijdte, generositeit, duur en bestaansduur van dergelijke initiatieven. Relatief genereuze maatregelen met een relatief brede reikwijdte die bovendien een substantiële subsidie of vermindering voorzien kunnen in de regel op een hogere respons rekenen. Dikwijls is onwetendheid een reden voor niet gebruik, wat lijkt samen te hangen met het feit dat programma's dikwijls een experimenteel, plaatselijk of tijdelijk karakter hebben. Ook geven werkgevers te kennen dat de (gepercipieerde) bureaucratische rompslomp en de daarmee samenhangende bedrijfskost dikwijls in de weg staat van een aanvraag, zeker voor programma's waar maar weinig werknemers voor in aanmerking komen. Voucher systemen, waarbij werknemers het recht op een subsidie als het ware meekrijgen, lijken meer effectief als men subsidies wil richten op heel specifieke groepen.

Een enquête bij Vlaamse industriële bedrijven die veel laaggeschoolde arbeidskrachten tewerkstelden omstreeks het begin van de jaren 90 leerde dat een aanzienlijk percentage bedrijven – dikwijls 50 tot 60% – niet op de hoogte was van allerlei (tijdelijke) RSZ-verlagingen bij aanwerving van bepaalde doelgroepen, zoals jongeren of langdurig werklozen. Vooral kleine bedrijven leken minder goed op de hoogte (Lamberts, 1993). Het percentage bedrijven dat effectief gebruik maakte van de maatregelen was nog veel lager, met name

omdat vele bedrijven die vertrouwd waren met het bestaan van bepaalde verminderingen deze niet of matig toepasbaar achtten. Ook dat was meer uitgesproken het geval bij kleinere bedrijven. Lamberts (1993) schrijft de vrij lage bekendheid en toepassingsgraad toe aan de complexiteit en de variabiliteit van de wetgeving. Dat zou met name verklaren waarom kleinere bedrijven minder gebruik maakten, terwijl sommige maatregelen toch een zeer aanzienlijke, zij het tijdelijke lastenverlaging inhielden. Een gelijkaardige enquête door Ameels et al. (1994) verschaft verdere aanwijzingen dat de percipieerde complexiteit en administratieve kost een reden is voor werkgevers om geen gebruik te maken van bepaalde maatregelen.

In Nederland werd meer recentelijk gekeken naar het gebruik van de specifieke afdrachtkorting lage lonen (SPAK). De SPAK bestaat uit een korting op de belasting- en premieafdracht van werkgevers en dit voor werknemers met een loon tot 115% van het wettelijk minimumloon. Het bedrag van de korting ligt in de orde van 1.200 Gulden per jaar. De SPAK is gericht op alle laagbetaalde werknemers, ook diegenen die al in dienst zijn. Een onderzoek door van Nes et al. (1998) suggereert dat de SPAK wordt gebruikt door 72% van de bedrijven die in aanmerking komen. In vrijwel alle sectoren ligt het gebruik boven de 65%. Het hoogst scoren de openbare diensten, het laagst de sectoren zakelijke dienstverlening, groothandel, horeca, metaalindustrie, bouw, vervoer en telecommunicatie. Een aantal van laatstgenoemde bedrijfstakken worden nochtans dikwijls genoemd als sectoren waar de kost van arbeid als een probleem wordt ervaren. Het gebruik ligt hoger in grotere bedrijven (van Nes et al., 1998). Waarom maken bedrijven niet ten volle gebruik van de SPAK? Zowat 12% van de bedrijven geeft te kennen dat de besparing op de loonkost niet opweegt tegen de additionele administratieve kost. Ongeveer twee derde van de bedrijven die in aanmerking komen voor de Nederlandse SPAK maken geen gebruik omdat ze niet op de hoogte zijn van de regeling. Vooral in het midden en kleinbedrijf lijkt onwetendheid een belangrijke rol te spelen (van Nes et al., 1998).

2.2.2 *'Deadweight' kost*

In sommige gevallen wordt er massaal gebruik gemaakt van subsidies en patronale lastenverlagingen. Maar dit wil niet zeggen dat er ook daadwerkelijk een sterk positief effect is op de tewerkstelling van zwakke groepen. Algemeen wordt aangenomen dat er doorgaans een substantiële 'deadweight' kost is. Deze kritiek komt erop neer dat veel gesubsidieerden (doorgaans werklozen) ook een job vinden zonder een tewerkstellingssubsidie. Dit is niet enkel een efficiency-probleem maar ook een rechtvaardigheidsprobleem. Als bedrijven subsidies krijgen voor jobs die er toch zouden zijn gekomen dan is er immers dikwijls sprake van een regressieve inkomenstransfer.

De meeste subsidies zijn gericht op een welbepaalde "zwakke" doelgroep. In beginsel profiteren dus alleen de leden van die doelgroep. In de regel gaat het om langdurig werklozen. Binnen die groep van de langdurig werklozen is er doorgaans een grote heterogeniteit; men treft er zowel hoog als laaggeschoolden aan, zowel jongeren als ouderen,

zowel allochtonen als autochtonen. Er is dus veel ruimte voor afroming. Alle indicaties zijn dat dit ook effectief gebeurt. Zo bedroeg het aandeel ongeschoolden in een arbeidsplaats met een KRA-subsidie (een Nederlandse subsidie voor langdurig werklozen) slechts 11%, terwijl zij de helft van de doelgroep uitmaakten; één van de zes banen werd bezet door een hoog opgeleide (de Beer, 1996: 256). Ook voor een reeks Belgische maatregelen gericht op kansarme jongeren en langdurig werklozen is er evidentie dat er afroming is. Met name zeer langdurig werklozen zouden sterk ondervertegenwoordigd zijn, terwijl vele maatregelen precies tot doel hebben de aanwervingkansen van de meest zwakke groepen te verhogen (Bollens et al., 1996).

Tabel 1. Korte omschrijving van besproken maatregelen.

<i>Maatregel</i>	<i>Doelgroep</i>	<i>Modaliteiten</i>
Wet Vermeend-Moor (NL)	langdurig werklozen	* vermindering sociale bijdragen voor 4 jaar * éénmalige aanwervingpremie
RAP (NL)	langdurig werklozen	* vermindering sociale bijdragen voor 4 jaar * aanwervingpremie (hoger met duur werkloosheid)
Workstart (GB)	langdurig werklozen	* tijdelijke loonsubsidie
Jobstart (Aus)	langdurig en bijna-langdurig werklozen	* tijdelijke loonsubsidie
Employment Incentive (Ier)	langdurig werklozen	* tijdelijke loonsubsidie
Jongerenbanenplan (BE)	werkloze jongeren	* tijdelijke, regressieve vermindering sociale bijdragen
VLW (NL)	langdurig werklozen	* vermindering sociale bijdragen voor 4 jaar
SPAK (NL)	laagbetaalden	* permanente vermindering sociale bijdragen

Vele subsidies zijn van het type zoals deze die werden toegekend onder de Nederlandse Wet Vermeend-Moor of de RAP (Reguliere Arbeidsplaatsenvariant). Beide maatregelen boden werkgevers een substantiële vermindering van sociale bijdragen voor elke bijkomende aanwerving van een langdurig werkloze en dit voor een periode van 4 jaar. Bovendien konden ze aanspraak maken op een éénmalige aanwervingpremie. Een evaluatie door de Koning et al. (1995) schatte de deadweight kost voor de RAP op iets meer dan 42% (zie tabel 2). De Koning (1993) kwam eerder tot een gelijkaardige schatting voor de Wet Vermeend-Moor. Zowat 4 op de 10 langdurig werklozen die werden aangeworven met een subsidie zouden ook een job hebben gevonden indien zonder de extra financiële stimulans van de overheid. Dit is een relatief gunstig resultaat. De meeste evaluatiestudies schatten immers de deadweight kost aanzienlijk hoger.

De Britse *Workstart* maatregel voorzag in het begin van de jaren negentig een tijdelijke maar substantiële subsidie aan werkgevers die een voltijdse job aanboden aan iemand die minstens

2 jaar werkloos was. Op basis van een evaluatie van een pilot kwam men tot een schatting van 53% volledige deadweight kost en 27% partiële deadweight kost. Dit laatste verwijst naar jobs die wel zouden zijn aangeboden aan de betrokkenen, maar niet voltijds.

Deze resultaten zijn consistent met wat voor soortgelijke maatregelen werd gevonden in andere landen. Zo werd de deadweight kost voor het Ierse *Employment Incentive programma* en het Australische *Jobstart* programma op rond de 70% geschat (OESO, 1993, op basis van Breen en Halpin, 1989 en Department of Employment, Education and Training, 1989). Van der Linden (1997) schat de deadweight kost van een reeks subsidies² voor jongeren, werklozen en andere zwakke groepen die in voege waren in België begin jaren 90 op ongeveer 53%.

Een recente Nederlandse studie (van Polanen Petel et al., 1999) schat de deadweight kost van de Vermindering Langdurig Werklozen (VLW) – een patronale bijdragevermindering van maximaal 4.750 gulden per jaar over 4 jaar voor langdurig werklozen – op tussen de 27 en 60% (het interval is breed omwille van het gehanteerde statistische betrouwbaarheidsinterval). In dit onderzoek werd ook expliciet gevraagd naar de motivatie van werkgevers om een langdurig werkloze aan te nemen. Zowat 40% van de bedrijven gaven aan dat te doen om na te gaan of de betrokkene voldoende functioneert in de organisatie. Zowat een derde van de bedrijven noemde een ‘sociaal motief’.

Er is onlangs ook een evaluatie gemaakt van een meer algemene maatregel, de Nederlandse SPAK (zie hierboven). Het gaat hier dus om een permanente reductie in patronale bijdragen voor werknemers die tot 115% van het minimumloon verdienen. Deze afdrachtmindering lage lonen is niet enkel gericht op werklozen maar beoogt het stimuleren van laaggeschoolde arbeid in het algemeen. Ook reeds tewerkgestelden komen in aanmerking. Het ligt dus in de lijn van de verwachting dat de deadweight kost van meer algemene maatregelen zoals deze hoger is. Dat blijkt ook het geval te zijn: de deadweight kost alleen al van de Nederlandse SPAK wordt op 93% geschat, wat doet suggereren dat het netto-tewerkstellingseffect zeer klein is (van Polanen Petel et al., 1999).

Zowat alle bovengenoemde evaluatiestudies zijn gebaseerd op interviews met werkgevers. Het is best mogelijk dat deze studies nog tot onderschattingen komen, gezien de waarschijnlijkheid van selectievertekening en opportunistisch antwoorden. Een dergelijke benadering, waarbij men de directe tewerkstellingseffecten tracht te schatten op basis van interviews met belanghebbenden, heeft duidelijk een aantal beperkingen. Ten eerste is de respons doorgaans vrij laag. De zojuist vernoemde Nederlandse studie naar het effect van de SPAK had een respons van ongeveer 10%. Ten tweede, en wellicht belangrijker, zijn de schattingen van de deadweight kost gebaseerd op uitspraken van de werkgevers zelf, die

² Van der Linden evalueert de volgende maatregelen die begin jaren 90 in voege waren: een vermindering van patronale bijdragen gedurende 8 trimesters bij aanwerving van jongeren of langdurig werklozen, de degressieve vermindering van patronale bijdragen voor aanwerving van jongeren aan het einde van hun stage, een tijdelijke subsidie van werklozen in het kader van bepaalde projecten, de Waalse stelsels “Primes plus” en “Prime d’emploi” en maatregelen ter stimulering van de aanwerving van een gehandicapte.

uiteraard belanghebbende partij zijn. De werkgever moet dus zelf aangegeven of hij de gesubsidieerde werkloze/ laagbetaalde al dan niet zou hebben aangenomen zonder de subsidie. De geciteerde studies laten zien dat veel werkgevers hierop bevestigend antwoorden, wat misschien enigszins verassend is gezien het belang dat de bevraagde bedrijven hebben de subsidie te blijven ontvangen. De impact hiervan op de bekomen schattingen is wellicht niet onaanzienlijk. Een studie van een kleinschalig Brits project voor langdurig werklozen in bepaalde Schotse regio's (het betrof een subsidie van 50 tot 100% voor een periode van 26 weken) vond een lage deadweight kost, in de orde van 15 tot 20%. Dit atypisch resultaat is allicht te verklaren door het feit dat om in aanmerking te komen werkgevers vooraf formeel moesten verklaren dat ze de job niet zouden hebben aangeboden zonder de subsidie (Fay, 1996).

2.2.3 *Substitutie kost*

Een andere veel geformuleerde kritiek is dat gesubsidieerde jobs dikwijls ten koste gaan van niet gesubsidieerde jobs. Niet-gesubsidieerde werknemers worden (vroegtijdig) uitgestoten of niet aangeworven ten voordele van goedkopere gesubsidieerde werknemers. In sommige gevallen kan dat effectief wenselijk zijn. De vraag is dus relevant wie bevoordeeld wordt ten koste van wie. Het beleid kan het wenselijk achten dat oudere werknemers plaats ruimen voor jonge werklozen. Het kan ook wenselijk zijn dat een laaggeschoolde dankzij een subsidie sneller toegang verwerft tot de arbeidsmarkt dan een hooggeschoolde wiens lange-termijn perspectieven beter zijn. Maar het is doorgaans niet de bedoeling dat sommige zwakke groepen in de arbeidsmarkt, bijvoorbeeld jonge laaggeschoolde werklozen, bevoordeeld worden ten nadele van andere zwakke groepen, zoals oudere langdurig werklozen. Ook kan het onmogelijk de bedoeling zijn dat de netto-impact negatief is. Onder de meeste stelsels is het trouwens verboden om werknemers te ontslaan om in de plaats een gesubsidieerde werkloze te kunnen aannemen.

De weinige beschikbare studies – alle maatregelen en studies werden reeds eerder vermeld – geven alleen globale schattingen. Er wordt zelden aangegeven welke groepen specifiek verdrongen worden ten voordele van de gesubsidieerden. De schattingen variëren van rond de 20% voor het Ierse *Employment Incentive* en het Britse *Workstart Program* tot rond de 50% voor de Nederlandse RAP en het VLW. Van der Linden (1997) schatte de substitutie-kost van een reeks Belgische subsidies (zie boven) op 36%.

Deze schattingen suggereren substantiële substitutie-effecten maar ze lopen vrij sterk uiteen. Dit kan verband houden met de modaliteiten van elk van de onderzochte maatregelen, bijvoorbeeld met de omlijning van de doelgroep. Maar het is minstens even waarschijnlijk dat verschillen in methodologie, met name de wijze van bevraging, aan de basis liggen van de verschillen.

2.2.4 'Displacement' kost

Over displacement effecten is empirisch het minst geweten. Deze zijn ook veruit het moeilijkst te meten. Het gaat hier over het jobverlies door competitievertekening; het jobverlies dat veroorzaakt wordt doordat firma's die geen subsidies ontvangen marktaandeel verliezen. De negatieve jobimpact is zeer moeilijk te schatten; het verlies of het niet winnen van marktaandeel is moeilijk aan één enkele factor toe te wijzen. Het verband tussen het verlies van marktaandeel en de tewerkstelling in een bedrijf is ook zelden simpel. Evaluatiestudies die gebaseerd zijn op interviews met werkgevers kunnen bijna onmogelijk tot schattingen komen.

Nu is het waarschijnlijk dat de displacement-effecten reëel zijn. Immers, alle empirisch evaluatiemateriaal suggereert dat veel gesubsidieerden ook zouden zijn aangenomen zonder de subsidie (zie boven). Dat betekent dat de subsidies de facto neerkomen op een subsidie aan het bedrijf. En dat kan de concurrentiële positie van de bedrijven met gesubsidieerde werknemers ten goede komen. Zowat 28% van de bedrijven die een subsidie onder de Nederlandse Wet Vermeend-Moor ontvingen gaven te kennen dat ze dankzij de subsidie hun omzet hadden kunnen vergroten. In het geval van het RAP was dat 36% (de Koning et al., 1995) en in het geval van het Britse *Workstart* programma 33%. Een stuk daarvan zal wellicht ten koste zijn gegaan van andere bedrijven en de tewerkstelling aldaar. Maar zoals gezegd is het moeilijk om een schatting te maken van de daadwerkelijke negatieve tewerkstellingseffecten in bedrijven die geen of minder gebruik maken van gesubsidieerde arbeid.

2.2.5 De netto tewerkstellingseffecten: schattingen op basis van tijdreeksen

Tenslotte zijn er ook studies die getracht hebben de globale tewerkstellingsimpact te evalueren door het analyseren van tijdreeksen. Daarbij wordt gekeken of de introductie van een maatregel gepaard is gegaan met een additionele jobgroei (of verminderde jobdestructie) die niet door andere meetbare factoren te verklaren is. Of er wordt gekeken naar de impact van een verandering in de modaliteiten van een maatregel. De waarde van deze schattingen hangt dus af van de degelijkheid waarmee voor andere factoren, zoals conjuncturele schommelingen, wordt gecontroleerd³. Dergelijke evaluaties werden met name gedaan voor een aantal Amerikaanse programma's, zoals het Targeted Job Tax Credit (TJTC) dat in voege was tussen 1979 en 1994. Dit was een substantiële fiscale aftrek (ter waarde van 50% van het loon in het eerste jaar, 25% in het tweede) voor bedrijven die bijkomende mensen rekruteerden uit welbepaalde categorieën, zoals jongeren uit achtergestelde gebieden, bijstandstrekkers enz. Rond het midden van de jaren 80 waren er zowat 650.000 begunstigden. Een tijdreeksanalyse keek specifiek naar de impact op de tewerkstelling van

³ Een aantal jobgroei-stimulerende subsidies werden vreemd genoeg geïmplementeerd net op het moment dat de conjunctuur weer aantrok. Dat was in de VS het geval (Katz, 1998), maar ook in België. Dit benadrukt het belang van een adequate correctie voor andere beleidsfactoren en omgevingsfactoren in de evaluatie van een maatregel (Van Trier, 1998).

jongeren (18 tot 24 jarigen). Katz (1998) schat de netto-tewerkstellingsimpact van het TJCC op zowat 7% (of 3 procentpunt) bij jongeren met een zwakke positie op de arbeidsmarkt. Wat volgens Katz overigens consistent is met een vraagelasticiteit van $-0,5$ (onder de vrij restrictieve assumptie dat het arbeidsaanbod bij de betreffende groep onbeperkt is).

Voor België bestaat een gelijkaardige tijdreeksanalyse van de tewerkstellingseffecten van het Jongerenbanenplan. Het Jongerenbanenplan werd geïntroduceerd in 1993 en voorzag een degressieve vermindering van patronale bijdragen, voor maximaal drie jaar (100% gedurende het eerste jaar, 75% in het tweede en 50% in het derde) voor elke aanwerving van een min 26 jarige die minstens 6 maand werkloos was. Het Jongerenbanenplan werd geïmplementeerd aan het begin van een conjuncturele heropleving en de bruto-respons overtrof met ruime marge de initiële verwachtingen. Holderbeke (1994) wees op een waarschijnlijk substitutie-effect ten nadele van kortdurig werkloze jongeren: zij zagen immers hun tewerkstellingskans na de introductie van het plan merkkelijk verminderen. Koevoets (2000) bevestigt deze vaststellingen, maar wijst erop dat het moeilijk is tot conclusieve resultaten te komen omwille van het ontbreken van een adequate referentiegroep.

Voor Frankrijk is er gekeken naar de tewerkstellingseffecten van verminderingen van patronale bijdragen op minimumloonniveau. In 1993 begon de Franse regering met het verminderen van de patronale bijdragelast op minimumlonen en lonen net boven het minimumloon. De patronale bijdragelast op het minimumloon daalde van grofweg 40% aan het begin van de jaren 90 tot grofweg 22% in 1996. Het brutominimumloon zelf steeg echter wel gedurende deze periode. Kramarz en Philippon (1999) keken naar de tewerkstellingsimpact van de veranderingen in de arbeidskost tussen 1990 en 1997. Zij vergelijken daarbij de transitiekansen, van werk naar niet-werk en omgekeerd, van mensen op en rond het minimumloon en mensen net daarboven, die niet genoten van de selectieve patronale lastenverlaging. Ze vinden dat verhogingen van de kost van arbeid op minimumloonniveau gepaard gingen met een sterk negatieve impact op de tewerkstelling. Ze schatten de elasticiteit op -3 . Dat is in vergelijking met soortgelijk onderzoek zeer hoog. Tegelijkertijd stellen ze echter vast dat verminderingen in de kost van minimumloonarbeid niet echt gepaard gingen met een netto-tewerkstellingsgroei. Ze vinden veeleer aanwijzingen voor een substitutie-effect, ten nadele van werknemers die net niet van de patronale reducties konden profiteren. Ze maken ook melding van anekdotische aanwijzingen dat werkgevers niet overtuigd zijn dat de patronale reducties permanent zijn. Ze vinden dus een asymmetrisch effect: een stijging van de kost van minimumloonarbeid leidt tot jobverlies maar een afname leidt blijkbaar tot substitutie van laagbetaalden ten nadele van iets beter betaalden.

Voor Nederland is recent onderzoek beschikbaar met betrekking tot de tewerkstellingsimpact van een permanente patronale lastenverlaging op lage lonen. Het gaat om de eerder besproken SPAK. Eerder evaluatieonderzoek schatte de netto-tewerkstellingsimpact op maximaal 7%. Muhlau en Salverda (2000) vinden op basis van tijdreeksanalyse dat de introductie van de SPAK geen meetbare additionele tewerkstellingsgroei teweeg heeft gebracht, ook niet in sectoren zoals kleinhandel en horeca. Zij maken een tijdreeksanalyse van de sectoriële tewerkstellingsgroei, waarbij wordt gecontroleerd voor een reeks van factoren die variaties in

tewerkstelling beïnvloeden. Interessant is dat de auteurs vonden dat reeds groeiende bedrijven meer geneigd waren effectief van de subsidie gebruik te maken dan bedrijven met een relatief stabiel personeelsbestand in de jaren voor de introductie van de subsidie. Het is dus onwaarschijnlijk dat de jobstimulerende effecten onderschat worden omwille van zelfselectie van bedrijven die het niet voor de wind gaat.

2.2.6 Netto-tewerkstellingseffecten: conclusie

Zowat alle beschikbare evaluatiestudies suggereren dus dat de netto-tewerkstellingseffecten van selectieve tewerkstellingssubsidies voor langdurig werklozen en andere zwakke groepen in de arbeidsmarkt klein zijn. Vrijwel alle studies suggereren dat minstens 50 tot 70% van de gesubsidieerden ook zouden zijn aangenomen zonder de subsidie. Sommige studies suggereren een ‘deadweight’ kost zo hoog als 85 tot 90%. De beschikbare studies suggereren dat ook de substitutie-effecten aanzienlijk zijn, in de orde van de 20 tot 35%. Over ‘displacement’ effecten is niet veel geweten, gedeeltelijk omdat deze moeilijk meetbaar zijn. Sommige studies suggereren echter dat ook deze substantieel kunnen zijn. Maar het gecumuleerde effect van deadweight en substitutie-effecten alleen al is voldoende om te vermoeden dat de netto-tewerkstellingsimpact van selectieve loonkostsubsidies voor werklozen en aanverwante groepen gering moet zijn, zo in de orde van 10%. Het netto-tewerkstellingseffect van meer algemene maatregelen, zoals verlagingen van patronale bijdragen op lage lonen, ligt waarschijnlijk nog lager. De kosteneffectiviteit van loonkostverlagingen en tewerkstellingssubsidies lijkt dus redelijk laag; tegenover een substantiële minopbrengst voor de schatkist of de sociale zekerheid staan doorgaans maar relatief weinig nieuwe jobs. Een groot gedeelte van de gederfde inkomsten vloeit feitelijk naar ondernemers.

Tabel 2. Samenvatting van enkele belangrijke resultaten.

<i>Naam (land)</i>	<i>Deadweight</i>	<i>Substitutie</i>	<i>Totaal (deadweight + substitutie)</i>
Vermeend-Moor Wet (Nederland)	80-85 %		> 80%
RAP (Nederland)	42%	47%	> 89%
Workstart (Groot-Brittannië)	55%	25%	> 80%
Jobstart (Australië)	67-79%	-	> 67%
Employment Incentive (Ierland)	70%	21%	95%
“Voordeelbanen” (België)	53%	36%	> 89%
VLW (Nederland)	27-60%	37-63 %	57-87 %
SPAK (Nederland)	93%	-	93%

Het grootste probleem is dat de meeste gesubsidieerde werknemers ook een job zouden hebben gevonden zonder de subsidie. Zelfs binnen vrij strak gedefinieerde doelgroepen is er

sprake van afroming. Dat is wellicht de voornaamste reden waarom de gemeten deadweight kost consistent hoger is dan wat doorgaans in theoretische analyses, zoals deze van Snower, wordt verondersteld. Een oplossing zou erin kunnen bestaan om de doelgroep nog strakker te omlijnen, bijvoorbeeld de subsidie te beperken tot zeer langdurig, laaggeschoolde werklozen. De vraag dan is of een subsidie, zeker een tijdelijke subsidie, een voldoende incentief gaat bieden om een kennelijk ongeschikt persoon aan te nemen. Bovendien is het gevaar dat extreem selectieve subsidies een nog sterker stigmatiserend effect hebben, m.a.w. dat mensen in een gesubsidieerde job nog meer het label ‘probleemgeval’ krijgen (zie verder).

Noteren we nog dat sommige economen (Richardson, 1998) aanvoeren dat de indirecte positieve effecten van tewerkstellingssubsidies en dergelijke op langere termijn groter zouden kunnen zijn. Langdurig werklozen, zo voeren ze in essentie aan, zijn nu ‘outsiders’. Zij vormen slechts in theorie een arbeidsreserve. In feite oefenen ze weinig neerwaartse druk op lonen uit omdat ze mensen met een reguliere job niet echt in hun tewerkstelling bedreigen. Tewerkstellingssubsidies voor langdurig werklozen zouden kunnen helpen deze ‘outsiders’, of althans een deel ervan, toe te voegen aan de effectieve arbeidsreserve; al is het maar in de perceptie van diegenen met een reguliere job. Als dat een dempend effect heeft op de looneisen dan zou er dus een gunstige impact kunnen zijn op de werkloosheid. In feite hangt veel hier af van de graad van doorstroming van gesubsidieerde naar reguliere – ongesubsidieerde – arbeid. Dat roept de vraag op: is het inderdaad zo dat de ervaring die een werkloze opdoet in gesubsidieerd werk hem of haar daadwerkelijk in staat stelt mee te dingen naar reguliere jobs? Daar gaan we nu verder op in.

2.3 Doorstroming naar het reguliere arbeidscircuit

Over de doorstroming van gesubsidieerd werk naar reguliere arbeid is opvallend weinig geweten. In de literatuur zijn dikwijls wel anekdotische aanwijzingen te vinden, maar degelijke empirische studies zijn nauwelijks beschikbaar. De datavereisten zijn dan ook niet gering: men heeft longitudinale informatie nodig over de periode van de gesubsidieerde tewerkstelling en de periode daarna. Het verzamelen van goede representatieve longitudinale data is kostelijk en methodologisch moeilijk.

Het meest interessante onderzoek in deze context is een Amerikaans onderzoek daterend uit de jaren 80 (Burtless, 1985). Het betrof een gecontroleerd experiment waarbij aan een bepaalde groep bijstandstrekkers een voucher werd gegeven waardoor de werkgever bij aanwerving aanspraak kon maken op een subsidie. Aan een andere groep werd de voucher niet gegeven ook al kwamen de betrokkenen in principe in aanmerking. Mensen werden op basis van toeval ingedeeld, zodanig dat de groepen vergelijkbaar waren qua samenstelling. De studie vond dat de lange termijn impact op de tewerkstellingskansen van participanten vrij gering was. Men kwam zelfs tot de verbluffende conclusie dat de tewerkstellingskansen van de experimenteel gesubsidieerde werknemers veeleer verslechterde dan verbeterde. De niet-gesubsidieerden deden het op langere termijn beter. Ook een andere gelijkaardige Amerikaanse studie kwam tot een conclusie in dezelfde lijn (Hollenbeck en Willke, 1991, geciteerd door Katz 1998).

Een Australische studie keek naar de effecten van JOBSTART, een subsidie aan werkgevers voor het aanwerven van werklozen. Participanten werden gevolgd zes maanden na het beëindigen van de gesubsidieerde tewerkstelling. Hun tewerkstellingskansen leken merkkelijk verbeterd, maar de studie corrigeerde niet voor selectie-vertekening (Byrne, 1994; Fay, 1996). Dat is een ernstig probleem. Door de afoming die plaatsgrijpt hebben de begunstigen immers een aanzienlijk gunstiger profiel dan de rechthebbenden. Dat zou kunnen verklaren waarom mensen die een periode van gesubsidieerde tewerkstelling achter de rug hebben het beter doen dan de rechthebbenden. Een andere studie keek naar het effect van een andere Australische subsidie voor jonge werklozen, het *Special Youth Employment Training Program*. Deze studie vond, na controle voor selectievertekening op waarneembare variabelen, ook een significant positief effect op de tewerkstellingskansen van participanten, twee jaar na het aflopen van de subsidie (Richardson, 1998). Dit gunstige resultaat zou verband kunnen houden met het feit dat het hier niet een pure subsidie betreft. Er is immers ook een opleidingsvoorwaarde aan de subsidie gekoppeld.

Het is niet duidelijk in hoeverre deze resultaten overdraagbaar zijn naar de continentaal Europese context. Bollens et al. (1996) keken voor België naar de tewerkstellingskansen van mensen 24, 30 en 36 maand na het verlaten van een job die recht gaf op een vermindering van sociale bijdragen. Ze vonden dat hun tewerkstellingskansen vergelijkbaar waren met die van voorheen niet-gesubsidieerde werklozen. De auteurs merken echter terecht op dat deze

laatst geen goede referentiegroep vormen omdat ze een gunstiger profiel hebben: er is met andere woorden geen controle voor selectievertekening. Ook Cockx et al. (1998) keken naar het effect van tewerkstellingssubsidies op de kans om een job te kunnen houden. In deze studie werd wel gecorrigeerd voor selectievertekening⁴. Zij vinden een positief maar statistisch niet-significant effect van pure tewerkstellingssubsidies op het vermogen een job te kunnen behouden (job tenure). Voor gesubsidieerde opleidingprogramma's wordt wel een significant positief effect gevonden.

Studies die keken naar de effecten van directe publieke tewerkstelling in België vonden overigens ook beperkte doorstroom. Zo was de doorstroom van werklozen vanuit de tijdelijke Bijzonder Tijdelijk Kader (BTK)-jobs aan het eind van de jaren 70 beperkt. Velen kwamen blijkbaar terug in de werkloosheid terecht, wat mogelijk toe te schrijven is aan de destijds ongemeen ongunstige economische context (Bauwen et al., 1978; gecit. Nicaise, 2000). Mahy et al. (1996) vonden dat tewerkstelling in programma's zoals DAC en GESCO de kans op tewerkstelling naar reguliere arbeid deed verminderen. Doorstroming was echter geen prioritaire doelstelling van deze programma's en de betrokkenen werden ook maar in beperkte mate gestimuleerd om regulier werk te zoeken. Dat de doorstroming uit directe overheidstewerkstelling gering is wordt ook door internationaal onderzoek bevestigd (Haveman en Hollister, 1991; OECD, 1993; Fay, 1996; Nicaise et al., 1995).

Er zijn verschillende mogelijke redenen waarom er maar een beperkte doorstroming vanuit gesubsidieerd naar regulier werk is. De verklaring die veel in de literatuur wordt genoemd is stigmatisering. Gesubsidieerd werk zou de begunstigen 'stigmatiseren' en dat zou hun kans op tewerkstelling soms veeleer verslechteren dan verbeteren. De redenering is dat mensen die in een gesubsidieerde job hebben gezeten of ervoor in aanmerking komen al snel gepercipieerd worden als mensen waar iets mis mee is, mensen die onvermogen zijn om in het reguliere circuit een job te vinden. Een werkloze die zich aanbiedt bij een werkgever kan nog te kennen geven dat zijn of haar werkloosheid tot op zekere hoogte "vrijwillig" was, dat hij of zij op zoek was naar een werkelijk "passende betrekking". Iemand die uit gesubsidieerd werk komt geeft in feite impliciet te kennen te willen werken maar onvermogen te zijn een reguliere job te kunnen verwerven.

Een tweede verklaring voor de gebrekkige doorstroming is dat de ervaring die mensen opdoen in hun gesubsidieerde job niet volstaat om hun 'productiviteitsval' te ontsnappen. Dat suggereert dat de zwakke arbeidsmarktpositie van bepaalde groepen, zoals langdurig werklozen, niet gewoon een kwestie is van gebrek aan ervaring en aansluiting met de arbeidsmarkt. Katz (1998) concludeert op basis van een evaluatie van een aantal Amerikaanse projecten dat dergelijke subsidies vooral, zoniet enkel werken indien ze gecombineerd worden met opleiding en begeleiding. Dat is ook wat men lijkt te mogen afleiden uit evaluaties van Australische programma's die opleiding koppelen aan een subsidie (Richardson, 1998), uit de

⁴ Het blijkt overigens dat de bekomen resultaten redelijk gevoelig zijn voor de wijze waarop voor selectievertekening wordt gecorrigeerd. Met name de assumptie omtrent de distributie van niet-geobserveerde heterogeniteit blijkt cruciaal.

bovenvermelde studie van Cockx et al. (1998) en uit Fay's overzicht (1996) van actief arbeidsmarktbeleid in de OESO regio.

3. Subsidies aan werknemers

3.1. Waarom werknemers subsidiëren?

Chronische uitkeringsafhankelijkheid bij mensen met een laag verdienpotentieel blijft een belangrijke beleidsuitdaging in de OESO regio, ook in landen met een lage werkloosheid en een sterke jobgroei. Onder beleidsmakers is nu een consensus gegroeid dat het wenselijk is mensen die langdurig passief afhankelijk zijn van een uitkering te 'activeren': te reïntegreren in de arbeidsmarkt. De uitdaging, zo is althans de perceptie, ligt erin dit te doen zonder armoede te verergeren (lees: zonder uitkeringen en minimumlonen te verlagen). Men spreekt in deze context over de noodzaak om te evolueren naar een actieve welvaartsstaat: een sociaal marktmodel waarin mensen een adequate sociale bescherming genieten, maar tegelijkertijd aangemoedigd worden om te participeren en te produceren.

Subsidies aan laagbetaalde werknemers of gezinnen met een laag arbeidsinkomen kunnen helpen werk financieel aantrekkelijker te maken dan uitkeringsafhankelijkheid. In vele continentaal Europese landen wint deze vorm van subsidiëring vooral veld onder de vorm van het selectief verlagen van de fiscale en parafiscale lasten op lage lonen. Directe transfers komen nog maar op beperkte schaal voor. De inkomensgarantieuitkering in België is een voorbeeld van een directe cashtransfer die deeltijds, relatief laagbetaald werk financieel aantrekkelijker moet maken dan werkloosheid. Subsidiëring van laagbetaalde werknemers wint echter vooral aan belang in de Angelsaksische landen. In de Verenigde Staten is het Earned Income Tax Credit (EITC) – een belastingkrediet voor gezinnen met een laag arbeidsinkomen – nu veruit het belangrijkste transferprogramma voor mensen op actieve leeftijd. In het Verenigd Koninkrijk wordt een gelijkaardig systeem, het Working Families Tax Credit (WFTC) één van de basispijlers van de sociale zekerheid voor actieven. Ook in andere landen bestaan nu dergelijke belastingkredieten of wordt invoering overwogen. Zo omvat de recent voorgestelde belastinghervorming ondermeer de introductie van een dergelijk krediet in België (zie Cantillon, Kerstens en Verbist, 2000).

Het subsidiëren van laagbetaalde werknemers en gezinnen met een laag arbeidsinkomen groeit vanuit twee bekommernissen. Ten eerste is er de blijvend hoge uitkeringsafhankelijkheid bij bepaalde segmenten van de actieve bevolking, zelfs in landen met een sterke jobgroei en een lage werkloosheid. Ten tweede, groeit de bekommernis om het lot van de zogenaamde 'working poor': mensen die werken en toch niet voldoende verdienen om uit de armoede te blijven. In verschillende landen hebben de laagstbetaalden immers hun relatief loon zien achteruitgaan (OECD, 1996). Tegelijkertijd is er de stijging van het aantal alleenstaanden en éénundergezinnen. Dergelijke gezinnen hebben het dikwijls moeilijk om van één laag arbeidsinkomen rond te komen.

Het subsidiëren van laagbetaalde werknemers maakt zoals gezegd vooral opgang in de Angelsaksische wereld. Systemen zoals EITC in de VS of het WFTC in het VK werden geïmplementeerd om: 1) werk aantrekkelijker te maken dan uitkeringsafhankelijkheid en 2) om de welvaartspositie van gezinnen met een laag arbeidsinkomen te verbeteren. De bespreking van dergelijke systemen is echter ook relevant in de continentaal Europese context. De geringe spanning tussen uitkeringen en nettominimumlonen is immers ook bij uitstek een continentaal Europees probleem. Een verlichting van de lasten op laagbetaalde arbeid kan hier soelaas brengen maar het is mogelijk dat werk nog steeds weinig lucratief blijft voor bepaalde segmenten zelfs indien de lastenverlichting tot het uiterste wordt doorgedreven. Indien men niet (verder) aan uitkeringen of minimumlonen wil raken dan is het rechtstreeks ophogen van de netto-arbeidsinkomsten een optie. Het verlagen van uitkeringen is immers een optie die in veel landen onwenselijk lijkt gezien de reeds hoge armoede onder werkloze kostwinners. Zelfs een land als België, waar uitkeringen relatief genereus zijn, kampt met een zeer hoge armoede onder bepaalde groepen van uitkeringstrekkers (Cantillon et al., 1999). Het is om deze reden dat systemen zoals het EITC ook veel aandacht krijgen in een land zoals Nederland, waar men het gevoel begint te krijgen dat een beleid van bevriezing van minimumlonen en bijstandsuitkeringen aan de ene kant en loonmatiging en loonlastenverlagingen aan de andere kant op limieten stoot (van Oers et al., 1999).

Is het subsidiëren van mensen of gezinnen met een laag arbeidsinkomen een goed idee? Voorstanders voeren aan dat dergelijke uitkeringen twee cruciale doelstellingen tegelijkertijd kunnen realiseren: integratie in de arbeidsmarkt en armoedebestrijding. De grote kritiek op ‘passieve’ uitkeringen is immers dat ze deelname aan de arbeidsmarkt de facto ontmoedigen en daardoor uitkeringsafhankelijkheid en uitsluiting versterken. Sceptici wijzen echter op het risico dat de afhankelijkheidsval wordt verlegd van gesubsidieerde passiviteit (werkloosheid) naar gesubsidieerd laagbetaald werk. Sommige trekken bovendien in twijfel of er werkelijk nood is aan armoedebestrijding onder werkenden. Een laag arbeidsinkomen zou, zo argumenteren ze, slechts zelden gepaard gaan met armoede. Ook wordt er gesuggereerd dat het subsidiëren van lage lonen loonerosie daadwerkelijk kan stimuleren. De redenering is dat werkgevers geneigd zijn nog lagere lonen te betalen als ze weten dat hun laagbetaalde werknemers van overheidswege gesubsidieerd worden. Deze laatsten, op hun beurt, zijn misschien geneigd lagere lonen of toch een zwakke loongroei te aanvaarden omdat de overheid het verschil tot op zekere hoogte goedmaakt.

In wat volgt gaan we in op de belangrijkste controverses en dit vooral op basis van de ervaringen in de Verenigde Staten, Canada en Groot-Brittannië. De reden is dat er voor die landen het meest interessante empirisch evaluatie-onderzoek beschikbaar is. We gaan na wat er geweten is met betrekking tot de volgende vragen:

Ten eerste, in welke mate stimuleren loonaanvullende uitkeringen daadwerkelijk het arbeidsaanbod? Weegt de additionele tewerkstelling en de baten die daaruit voortvloeien op tegen de budgettaire kost?

Ten tweede, wat is de potentiële herverdelende impact van subsidies aan werknemers. In welke mate kunnen ze bijdragen tot armoedebestrijding?

Ten derde, is er empirische evidentie dat loonsupplementen de afhankelijkheidsval verleggen? In welke mate is er opwaartse mobiliteit vanuit gesubsidieerd laagbetaald werk? Is deze mobiliteit groter dan vanuit passieve uitkeringsafhankelijkheid?

Ten vierde, is er empirische evidentie dat het subsidiëren van laagbetaald werk inderdaad het fundamenteel probleem verergert, namelijk de erosie van lonen aan de onderkant van de arbeidsmarkt?

3.2. Een beschrijving van de besproken maatregelen

3.2.1 Het Amerikaanse Earned Income Tax Credit (EITC)

Het 'Earned Income Tax Credit' werd voor het eerst in de VS geïntroduceerd in 1975 als een vrijstelling van sociale werknemersbijdragen voor arme werkende gezinnen met kinderen. In 1986, 1990 en 1993 werd het systeem uitgebreid. Vooral de hervorming van 1993 maakte het EITC tot het belangrijkste anti-armoedeprogramma voor gezinnen op actieve leeftijd. Om in aanmerking te komen voor het EITC moet een Amerikaans gezin aan drie voorwaarden voldoen. Ten eerste, er moet effectief een verdiend arbeidsinkomen zijn. Andere inkomsten worden van dit verdiend arbeidsinkomen afgetrokken. Ten tweede, het verdiend arbeidsinkomen moet kleiner zijn dan een bepaald bedrag. Zo mag een gezin met twee kinderen maximaal om en bij de 30.000 dollar verdienen. Ten derde, er moet een afhankelijk kind in het gezin zijn dat jonger is dan 19 of jonger dan 24 en voltijds studerend. Gezinnen met een gehandicapt kind komen ook in aanmerking.

Het bedrag van EITC hangt af van het verdiende arbeidsinkomen. Het bedrag neemt toe a rato van 40 cent per verdiende dollar en bereikt een maximum zo rond de 9.000 dollar. Een werkend gezin met twee kinderen ontvangt dan een bedrag van ongeveer 3.600 dollar. Vanaf een bepaald inkomen daalt het EITC weer, a rato van 21%. Gezinnen die meer dan 28.500 dollar verdienen krijgen niets meer. De drempelwaarden hangen af van het aantal kinderen. Het EITC is genereuzer voor gezinnen met meerdere kinderen.

Het EITC gaat dus niet alleen naar gezinnen onder de armoedelijjn. Ongeveer de helft van de EITC uitgaven zou gaan naar gezinnen beneden de armoedelijjn (Scholz, 1994). Dat komt omdat het EITC niet enkel bedoeld is om armoede te bestrijden maar ook om mensen met een laag arbeidsinkomen te stimuleren om meer uren te gaan werken.

Het EITC wordt doorgaans als een eenmalig bedrag uitbetaald aan het eind van het jaar. Weinigen maken gebruik van de mogelijkheid om het EITC in de vorm van periodieke voorschotten te krijgen uitbetaald.

Mensen ontvangen EITC niet automatisch. Er is een speciale aanvraag nodig. Een groot deel van de potentieel gerechtigden lijkt gebruik te maken van EITC. Scholz (1994) schat de take-up tussen 75 en 90%. Dit is aanzienlijk hoger dan voor vele andere voorzieningen en uitkeringen voor de armen. Eén mogelijke verklaring is dat er op de opname van EITC in het geheel geen stigma lijkt te rusten. Het wordt ook niet gepercipieerd als een bijstandsvoorziening. Er zijn weliswaar indicaties dat non-take-up hoger ligt bij laaggeschoolden. Het aantal aanvragen ligt overigens aanzienlijk hoger dan het aantal effectief gerechtigden. Vooral zelfstandigen proberen soms EITC ten onrechte te claimen.

3.2.2 Het Canadese Self-Sufficiency Project

Het SSP biedt een experimenteel loonsupplement voor alleenstaande ouders die langdurig afhankelijk zijn van een bijstandsuitkering. Het SSP voorziet genereuze loonsupplementen die zelfs hoger kunnen zijn als het verdiend inkomen. De bedoeling is het inkomen van alleenstaande ouders die voltijds werken tot het gemiddelde te brengen van het arbeidsinkomen van voltijds werkende vrouwen in de twee Canadese provincies waar het experiment werd uitgevoerd. Cruciaal is dat men maar voor het supplement in aanmerking komt als men voltijds werkt (30 uren per week). Men kan het supplement voor maximaal 36 maanden ontvangen. Onverdiend inkomen en inkomen van andere gezinsleden hebben geen impact op de hoogte van het supplement. In tegenstelling tot het EITC is het dus het individueel inkomen dat van tel is.

3.2.3 Het Britse Family Credit/Working Families Tax Credit/ Employment Tax Credit

Het zopas geïntroduceerde Working Families Tax Credit (WFTC) lijkt erg op het Amerikaanse EITC en is de opvolger van het Family Credit (FC); een cash-transfer voor werkende gezinnen met kinderen dat werd ingevoerd door de Conservatieve regering in 1988.

Family Credit was een sociale zekerheidsuitkering voor werkende gezinnen met afhankelijke kinderen. Om in aanmerking te komen moest er minstens één volwassene in het gezin zijn die minstens 16 uren per week werkte. In 1995 was er een basisbedrag voorzien van £45.10 per week per volwassene. Voor elk kind kwam er tussen £11.40 en £32.80 bij, afhankelijk van de leeftijd van het kind. Wat het gezin effectief kreeg hing af van het daadwerkelijk verdiende inkomen in relatie tot een bepaald referentie-inkomen. Indien dat referentie-inkomen overschreden werd verminderde het ontvangen bedrag a rato van 70%.

Het aantal gezinnen dat FC ontving steeg van ongeveer 300.000 in 1988-'89 tot zowat 500.000 in 1994-'95. De take-up wordt geschat op rond de 70% (Evans, 1996). In 1994 waren

ongeveer 44% van de gezinnen die FC ontvingen éénoudergezinnen, 39% waren koppels met een mannelijke kostwinner en 17% met een vrouwelijke kostwinner.

Het zopas geïntroduceerde WFTC verschaft een belastingskrediet aan gezinnen met kinderen met tenminste één volwassene die minimum 16 uren per week werkt. Dit belastingkrediet wordt verminderd a rato van 55% indien het gezinsinkomen, minus inkomensbelastingen en *National Insurance* bijdragen, 90 pond per week overschrijdt. Er zijn plannen om het WFTC te veralgemenen tot een Employment Tax Credit (ETC) voor alle werkende gezinnen en individuen, dus ook diegenen zonder kinderen.

3.3 De impact op het arbeidsaanbod

3.3.1 Probleemsituering: de geringe spanning tussen uitkeringen en lage lonen

Verschillende studies tonen aan dat werklozen en bijstandstrekkers financieel dikwijls weinig te winnen hebben bij een overstap naar een laagbetaalde job, althans op korte termijn. Dat is vooral het geval voor enige kostwinners met kinderen (De Lathouwer, 1996; OECD, 1998; Cantillon et al., 1999; Doudeijns et al., 2000). Het gaat in deze context trouwens om meer dan de pure spanning tussen uitkeringen en netto-lonen. Mensen met een werkloosheids- of een bijstanduitkering genieten immers doorgaans nog andere voordelen, zoals bijkomende kinderbijslag, die een overstap naar laagbetaald werk minder aantrekkelijk maken. De netto-opbrengst van werk is ook doorgaans lager dan het netto-loon omwille van de bijkomende kosten verbonden aan werk, zoals deze die voortspruiten uit vervoer en kinderopvang.

Algemeen wordt aangenomen dat een geringe spanning tussen transferinkomen en potentieel netto arbeidsinkomen een negatieve invloed heeft op de bereidheid om laagbetaald werk te zoeken en te aanvaarden. Sommigen zien hierin zelfs één van de hoofdoorzaken voor Europa's persistent werkloosheidsprobleem (zie o.a. OECD, 1995).

Er bestaat relatief veel econometrisch onderzoek over de relatie tussen uitkeringsgenerositeit en werkbereidheid (zie o.a. Atkinson en Micklewright, 1991; Atkinson, 1993; Pedersen en Westergaard-Nielsen, 1993; OECD, 1995; OECD, 1997; OECD, 1998; Blundell en MaCurdy, 1999). Verschillende studies vinden een statistisch significante relatie tussen uitkeringsgenerositeit en de kans om de werkloosheid te verlaten. Vooral voor de duurtijd van uitkeringen worden statistisch significante verbanden gevonden; hoe langduriger de uitkeringen hoe lager de kans om de werkloosheid te ontsnappen. Wel is het zo dat veel studies niet adequaat controleren voor de variatie in de onderzochte populatie (bv. met betrekking tot de variatie in werkloosheidsduur⁵). Ook is het niet steeds duidelijk wat de

⁵ Verschillen in uitkeringsniveau hangen doorgaans samen met karakteristieken zoals opleiding, leeftijd, gezinssituatie, arbeidsverleden, werkloosheidsduur ...etc., karakteristieken die uiteraard de kans op hertewerkstelling sterk beïnvloeden.

uitstroombestemming is; mensen die de werkloosheid verlaten vinden niet noodzakelijk een job. Dikwijls komen ze in niet-activiteit terecht.

Vrijwel alle studies suggereren elasticiteiten die lager liggen dan 1. Dat betekent in principe dat een verlaging van de werkloosheidsuitkering met 10% de gemiddelde werkloosheidsduur met maximaal 10% zou verkorten. Het is echter aannemelijk dat de causaliteit in deze niet symmetrisch is. Dat België een hoge langdurige werkloosheid kent is misschien voor een stuk te verklaren door het langdurige karakter van de uitkeringen⁶. Maar het is de vraag of het beperken van de uitkeringsduur op korte termijn een even grote negatieve impact zou hebben op de langdurige werkloosheid. Het is immers aangetoond dat mensen na een periode van langdurige werkloosheid vele van de vaardigheden en gewoonten verliezen die ze nodig hebben om te kunnen functioneren in de arbeidsmarkt.

Ook maakt recent onderzoek duidelijk dat tal van factoren een rol spelen in de afweging tussen uitkering en werk (veronderstellende dus dat het aan de werkloze is om te 'kiezen'). De beschikbaarheid van betaalbare kinderopvang, ook buiten de standaard arbeidsuren, is zoals bekend een cruciale factor bij werkloze moeders (zie bv. De Lathouwer en Bogaerts, 2000). De gevraagde financiële (meer)opbrengst lijkt ook vrij sterk samen te hangen met de inhoud van het werk en de werkomstandigheden. Werk aan de lopende band, lawaaierig, vuil of lichamelijk zwaar werk wordt, zoals men mag verwachten, heel onaantrekkelijk gevonden en de gevraagde financiële compensatie is dan ook aanzienlijk groter. Ook voor onregelmatige uren en lange reistijden wordt een 'premie' gevraagd. Nederlands onderzoek suggereert dat de gevraagde premie voor onaantrekkelijke werkomstandigheden in sommige gevallen wel eens heel hoog zou kunnen zijn. Nederlandse werklozen die niet bereid bleken om onaantrekkelijke jobs zoals schoonmaakwerk tegen minimumloon op te nemen eisten premies die ver boven het minimumloon lagen, gemiddeld zo een 50%. Een kwart gaf te kennen nooit dergelijk werk te willen aannemen. Voor nog minder aantrekkelijke jobs is de acceptatiebereidheid nog lager en de gevraagde premie nog hoger, soms tot het dubbele van het minimumloon. Er zijn ook aanwijzingen dat de acceptatiebereidheid groter is bij bepaalde groepen. Jongeren en allochtonen vertonen de grootste acceptatiebereidheid. Oudere werklozen vertonen de laagste bereidheid om weinig aantrekkelijke banen te aanvaarden (de Beer, 204-205).

Onderzoek lijkt dus te suggereren dat het financieel lonender maken van laagbetaald werk een effect zou kunnen hebben op zoekgedrag en acceptatiebereidheid, mits de jobs als relatief aantrekkelijk worden ervaren en indien bepaalde randvoorwaarden vervuld zijn, zoals de beschikbaarheid van betaalbare kinderopvang en vervoer. Wat is nu het daadwerkelijk effect van loonsubsidies op het arbeidsaanbod? In wat volgt zullen we zoals gezegd vooral aandacht hebben voor onderzoek uit de Angelsaksische wereld. Er is spijtig genoeg nog weinig of geen empirisch onderzoek te vinden over de tewerkstellingseffecten van fiscale en para-fiscale lastenverlagingen voor laagbetaalden.

⁶ Een recente studie van De Lathouwer en Bogaerts (2000) naar de effecten van schorsingen in de werkloosheid laat zien dat een aanzienlijk percentage geschorsten zich na schorsing terugtrekken uit de arbeidsmarkt. Dit zou erop kunnen wijzen dat ze ook niet werkelijk beschikbaar waren voor de arbeidsmarkt in de periode dat ze als werkloos geregistreerd stonden.

3.3.2 Aanbodeffecten van het Amerikaanse EITC

Er is de laatste jaren redelijk veel onderzoek gebeurd naar de effecten van het Amerikaanse Earned Income Tax Credit (EITC), een subsidie voor gezinnen met een laag arbeidsinkomen. Om de aanbodseffecten in context te plaatsten is het echter nuttig de beleidsomgeving te schetsen waarin het EITC functioneert.

Ten eerste, het EITC werd vooral na de hervorming van 1993 een belangrijk programma. De aanbodeffecten doen zich dus voor in een uitzonderlijk gunstige economische context, die onder andere wordt gekenmerkt door een zeer krachtige jobgroei en een historisch lage werkloosheid. Ten tweede, de expansie van het EITC ging gepaard met een merkelijke verstrenging van het passief uitkeringsbeleid. Eén van de hoofddoelstellingen van EITC is immers het verhogen van de tewerkstellingsgraad van alleenstaande moeders en het verminderen van de passieve uitkeringsafhankelijkheid. De voornaamste bijstandsregeling voor alleenstaande moeders, de Aid for Families with Dependent Children (AFDC) werd kort na de expansie van het EITC drastisch hervormd. Met name werden strikte tijdlimieten ingevoerd waardoor alleenstaande moeders normaliter na een totaal van drie jaar uitkeringsafhankelijkheid geen aanspraak meer kunnen maken op een bijstandsuitkering (de effectieve duur verschilt van staat tot staat). Ten derde, de introductie van EITC ging gepaard met verhoogde inspanningen op het vlak van opleiding, kinderopvang en toegang tot gezondheidszorg (met name uitbreiding van gratis gezondheidszorg tot ‘working poor’). Ten vierde, het nationale minimumloon werd herhaaldelijk en substantieel verhoogd.

Wat is nu het effect van EITC op de arbeidsparticipatie? Het EITC werd in belangrijke mate geïmplementeerd om de arbeidsparticipatie van alleenstaande moeders te stimuleren. Dat lijkt te zijn gelukt. De tewerkstellingsgraad bij alleenstaande moeders is gestegen van zowat 73% 15 jaar geleden tot zowat 83% nu. De stijging van de arbeidsparticipatie situeert zich grotendeels na 1993, toen de stelselmatige verhogingen van het EITC in voege kwamen. Het percentage alleenstaande moeders met een bijstanduitkering is gezakt van 19% in 1992 tot 8% in 1997. Voor een deel is de sterke daling van de bijstandsafhankelijkheid en de sterke stijging van de tewerkstellingsgraad bij alleenstaande moeders een gevolg van de ongekend sterke economische expansie die de VS sedert het begin van de jaren 90 kennen. Maar de waarschijnlijke impact van beleidsfactoren spreekt uit het feit dat de tewerkstellingsgraad aanzienlijk minder sterk toenam bij andere zwakke groepen, zoals alleenstaande vrouwen zonder kinderen. Econometrische analyses concluderen eensgezind dat het EITC in combinatie met de andere genoemde beleidsmaatregelen, vooral dan de verhogingen van het minimumloon, moet hebben bijgedragen tot de sterke stijging van de arbeidsparticipatie van alleenstaande moeders (Eissa en Liebman, 1996; Meyer en Rosenbaum, 1999; Blank, Card en Robins, 1999). Ook zijn er indicaties dat er een nog sterkere positieve impact is geweest op het arbeidsaanbod indien uitgedrukt in aantal gewerkte uren. Het EITC maakt het immers voor laagbetaalde (kort) deeltijds werkende alleenstaande moeders interessant om meer uren te gaan werken. Meer recente studies hebben gekeken naar de impact van het EITC op het

arbeidsaanbod van andere groepen. Zo kijken Eissa en Hoynes (1998) naar het effect op gehuwde koppels. Ze vinden een klein positief effect op het arbeidsaanbod van gehuwde mannen, maar een groot negatief effect op dat van gehuwde vrouwen. Het netto effect zou een daling van het arbeidsaanbod voor gehuwde koppels zijn.

De empirische resultaten geven dus een gemengd beeld. Aan de ene kant is het zeker zo dat het EITC werk veel lucratiever maakt voor diegenen die niet werken. Zij worden gestimuleerd om een minimum aantal uren te werken. Dit is ook expliciet de bedoeling. Maar het is ook eigen aan een systeem zoals het EITC dat diegenen die reeds werken en een benedenmodaal arbeidsinkomen hebben gestimuleerd worden om minder te gaan werken. Nu is het probleem dat vrij veel gezinnen in de VS een arbeidsinkomen hebben dat zich in het phase-out interval bevindt; het interval waarin de ontvangen subsidie afneemt naarmate het verdiend inkomen groter is. Zij zijn dus geneigd hun aantal uren te verminderen om hogere supplementen te krijgen. Maar zelfs indien het totale effect op het arbeidsaanbod, uitgedrukt in totaal aantal gewerkte uren, negatief zou zijn dan kunnen beleidsmakers het nog steeds wenselijk achten dat meer mensen werken, zij het sommigen minder uren.

3.3.3 Aanbodeffecten van het Canadese Self-Sufficiency Project

Het Canadese Self-Sufficiency Project is een experimenteel programma dat zeer genereuze maar tijdelijke loonsupplementen biedt aan alleenstaande ouders die langdurig van de bijstand afhankelijk zijn. Voorwaarde is het aanvaarden van een voltijdse job. Onder het SSP werden twee groepen gecreëerd: een groep die de uitkering effectief kreeg aangeboden en een controlegroep. De toewijzing gebeurde volledig per toeval om twee perfect vergelijkbare groepen te creëren. Initiële resultaten na 18 maanden laten zien dat 30% van de groep die de uitkering kreeg aangeboden aan het werk was tegen 16% voor de controlegroep. De nieuw voltijds werkenden bleken vooral te zijn ingestroomd vanuit niet-participatie veeleer dan vanuit deeltijds werk (Card en Robbins, 1996; Lin et al., 1998).

Er werd ook gekeken naar de tewerkstellingseffecten van een variant van SSP, namelijk het zogenaamde SSP-plus. Deze variant voorziet niet alleen een financiële premie om te werken maar ook in een actieve begeleiding van langdurige bijstandstrekkers. Deze neemt vooral de vorm aan van sollicitatietraining en begeleiding. Van de experimentele groep die SSP genoot was na 18 maanden zowat 33% tewerkgesteld. Dat is dus ongeveer 17 procentpunt meer dan de controlegroep en 3 procentpunt meer dan de groep die enkel de financiële aanmoediging kreeg (Card en Robbins, 1996).

3.3.4. Aanbodeffecten van het Britse Family Credit/ Working Families Tax Credit

Er is weinig empirisch evaluatieonderzoek over de aanbodeffecten van het Family Credit (FC), een bescheiden inkomensaanvulling voor gezinnen met minstens één tewerkgestelde. Er is vooral beschrijvend onderzoek beschikbaar over de take-up (Evans, 1996) en de ervaringen van FC gebruikers (Marsh en MacKay, 1993). Er is wel gepoogd de aanbodeffecten te simuleren op basis van geavanceerde aanbodmodellen. Zo besluiten Duncan en Giles (1996) dat de positieve effecten van FC op het arbeidsaanbod waarschijnlijk beperkt waren. Het systeem was onvoldoende aantrekkelijk voor 66% van de alleenstaande moeders om de transitie van bijstandsafhankelijkheid naar werk te maken. Dit vooral omwille van de hoge vaste kosten verbonden aan werk, zoals kinderopvang.

Simulaties van het zopas geïntroduceerde Working Families Tax Credit (WFTC), dat genereuzer is dan het FC, suggereren een positief effect op het arbeidsaanbod van alleenstaande moeders, in de orde van 3%. Tegelijkertijd zou er een negatief effect zijn op het arbeidsaanbod van gehuwde vrouwen, in de orde van 0,6%. Bovendien zou er een zwak negatief effect zijn op het aantal gewerkte uren van deze groep. De terugval situeert zich uiteraard bij vrouwen met een laagbetaalde man. Tenslotte zou er een positief effect zijn op het arbeidsaanbod van vrouwen met een niet-werkende partner. Het totale effect op het arbeidsaanbod zou volgens deze simulaties zwak positief zijn (Duncan en Giles, 1998; Duncan en MacCrae, 1999). Deze simulaties suggereren dus effecten die gelijkaardig zijn aan dat van het Amerikaanse EITC: een duidelijke positieve impact op de tewerkstelling van diegenen die niet in de arbeidsmarkt zijn en een licht negatieve impact op het arbeidsaanbod van werkende partners in een tweeverdienersgezin met een laagbetaalde kostwinner.

3.4. De impact op armoede

De groei van subsidies/belastingkredieten voor laagbetaalde werknemers vloeit ook voort uit bekommernis voor de zogenaamde ‘working poor’, mensen die voltijds werken maar toch niet voldoende verdienen om de armoede te ontsnappen.

Er wordt in het beleidsdebat dikwijls aangenomen dat er een sterke band is tussen laagbetaald werk en armoede. Empirisch onderzoek heeft echter aangetoond dat deze band in feite vrij zwak is (Marx en Verbist, 1998; OECD, 1999; Nolan en Marx, 2000). In de meeste OESO-landen leeft slechts 10 tot 15% van de voltijds werkende laagbetaalden onder de relatieve armoedegrens⁷. De verklaring rust in het feit dat een laag loon doorgaans een tweede gezinsinkomen is. Veel laagbetaalden leven zelfs in een gezin met een relatief hoog gezinsinkomen, precies omdat het tweeverdienersgezin betreft. Maar tegelijkertijd is het zo dat de minderheid gezinnen die enkel op een laag arbeidsinkomen moeten rondkomen wel

⁷ Laagbetaald zijn hier diegenen die voltijds werken en minder verdienen dan 66% van het mediaan brutoloon van voltijds werkenden.

degelijk een hoog armoederisico hebben. Armoedepercentages voor laagbetaalde kostwinners met kinderen lopen op tot 50% in sommige landen. In termen van hun welvaartspositie zijn laagbetaalden dus een bijzonder gevarieerde groep, gaande van een minderheid laagbetaalde kostwinners die dikwijls in diepe armoede leven tot laagbetaalde partners met een welvaartsniveau dat de armoedenorm ver overstijgt.

Vanuit het perspectief van armoedebestrijding zal het dus een groot verschil maken of subsidies aan individuen dan wel aan gezinnen worden toegekend. Sociale bijdrageverminderingen worden vrijwel steeds op individueel niveau toegekend, terwijl fiscale verminderingen en subsidies doorgaans op gezinsniveau worden toegekend. Gezien vele laagbetaalden in relatief welvarende gezinnen leven zullen ook relatief welvarende gezinnen profiteren van verminderde sociale lasten op lage lonen. De impact op armoede zal dus minimaal zijn, zeker in verhouding tot de budgettaire kost. Fiscale lastenverlagingen en kredieten daarentegen worden doorgaans op gezinsniveau toegekend, het belastbaar inkomen en de gezinssituatie worden immers in rekening gebracht. Ze zijn dus veeleer gericht op werkende gezinnen met een laag welvaartsniveau dan werkende individuen met een laag arbeidsinkomen. De potentiële impact van fiscale maatregelen op armoede is dus veel groter.

Fiscale regelingen zoals het Amerikaanse EITC of het Britse WFTC zijn expliciet bedoeld om armoede bij werkende gezinnen met een laag arbeidsinkomen te bestrijden. Wat is hun impact op armoede?

3.4.1. Het effect op armoede van het Amerikaanse EITC

Het Amerikaanse EITC is zo ontworpen dat het voltijds werkende gezinnen boven de officiële Amerikaanse armoedelijntilt. Het Amerikaanse Census Bureau schat dat het EITC in 1997 4.3 miljoen Amerikanen uit de armoede hielp, een verdubbeling ten opzichte van 1993, het jaar waarin het EITC uitgebreid werd. Het Census Bureau noteert vooral een daling van de armoede bij kinderen, vooral dan bij kinderen levend in een gezin met een alleenstaande ouder. De daling van de armoede is een gecombineerd gevolg van de stijging van de arbeidsparticipatie bij alleenstaande moeders en de stijging van hun inkomen. Het gecombineerd effect van de verhogingen van het minimumloon (9%) en van het EITC (38%) tussen 1993 en 1997 was zo dat de ratio van het netto arbeidsinkomen ten opzichte van de armoedelijnt voor voltijds werkende alleenstaande ouders met één kind steeg van 0.93 tot 1.06 (CEA, 1998).

Er is ook gekeken naar hoe het EITC geld wordt gebruikt. De meesten ontvangen hun EITC uitkering immers in één keer aan het eind van het fiscaal jaar, ook al bestaat de mogelijkheid om het in de vorm van voorschotten te krijgen. Critici merken op dat het EITC arme gezinnen in feite niet helpt om de eindjes aan mekaar te knopen op het moment dat ze het misschien het meest nodig hebben. Onderzoek suggereert inderdaad dat EITC geld niet gebruikt wordt om lopende uitgaven te bekostigen. Gezinnen lijken het geld vooral te gebruiken voor

investeringen, om een opleiding te betalen, om een auto te kopen of te herstellen, om duurzame gebruiksgoederen te kopen. Zowat een kwart spaart het geld voor later gebruik (Smeeding et al., 1998).

Nu is het waarschijnlijk dat de positieve impact van het EITC, met name dan op de welvaartspositie van alleenstaande vrouwen, niet losstaat van de hervormingen in de bijstand die in dezelfde periode plaatsvonden. De impact van de tijdslimieten in de bijstand laten zich pas de laatste jaren gevoelen en er is nog relatief weinig geweten over de impact op de armoede. Het blijft uitkijken naar wat er gebeurt met vrouwen die hun bijstandsuitkering verliezen en geen job vinden die recht geeft op EITC. Indien blijkt dat deze in extreme armoede terechtkomen dan stelt zich de vraag hoe men een hervorming moet evalueren die een substantiële welvaartsverbetering oplevert voor sommigen (misschien wel een meerderheid) maar een val in extreme armoede impliceert voor anderen.

3.4.2. Het effect op armoede van het Canadese SSP

Onder het SSP worden genereuze inkomenssupplementen toegekend aan langdurige bijstandstrekkers die een voltijdse job vinden. Een evaluatie na 18 maanden liet zien dat de tewerkstellingseffecten substantieel zijn (zie boven). Ook de impact op armoede zou substantieel zijn. Het verschil in armoede tussen testgroep en controlegroep zou in de orde van 11 procentpunten bedragen (21 versus 32%), het verschil in de armoedekloof in de orde van 17%. Verder blijkt dat SSP gezinnen het additionele geld vooral gebruiken voor het afbetalen van schulden, om duurzame gebruiksgoederen te kopen en om te sparen (Lin et al., 1998).

3.4.3. Het effect op armoede van het Britse Family Credit/ WFTC

Voor het Britse Family Credit zijn geen empirische gegevens beschikbaar over de impact op armoede en welvaart. Voor het zopas geïntroduceerde Working Families Tax Credit is dat evenmin het geval. Simulaties laten echter zien dat FC zowat vanzelfsprekend een positieve impact had op het inkomen van gezinnen die de uitkering effectief ontvingen (Evans, 1996). Duncan en Giles (1996) besluiten op basis van een simulatie dat de positieve herverdelende impact van FC duidelijk domineerde over de impact op het arbeidsaanbod. Met andere woorden, de impact van FC lag niet zozeer op het vlak van het stimuleren van de tewerkstelling, maar wel op het vlak van het verbeteren van de welvaartspositie van werkende gezinnen met een laag arbeidsinkomen. Simulaties laten een gelijkaardig beeld zien voor het zopas geïntroduceerde en aanzienlijk meer genereuze WFTC. Het WFTC is wel veel adequater in het compenseren voor de bijkomende kosten (zoals kinderopvang en vervoer) verbonden aan een overstap van bijstand naar laagbetaald werk. De verwachte positieve impact op de tewerkstelling is daarom groter. Maar ook voor het WFTC verwacht men dat de

directe herverdelende impact groter zal zijn dan de impact op het arbeidsaanbod (Duncan en Giles, 1998; Duncan en MacCrae, 1999)

3.5. *De impact op inkomstenmobiliteit*

Een frequente kritiek op supplementen voor laagbetaalde werknemers is dat ze de afhankelijkheidsval verschuiven van inactiviteit naar laagbetaald werk. Gezinnen met een arbeidsinkomen dat zich in de “uitdoofzone” bevindt – de zone dus waarin de subsidie weer afneemt met elke extra verdiende frank – worden immers geconfronteerd met hoge tot zeer hoge marginale belastingsvoeten. Gezinnen in de uitdoofzone van het Britse FC werden de facto geconfronteerd met een marginale belastingsvoet van 70%. Immers, voor elke extra pond verdiend inkomen boven het inkomen dat recht gaf op de maximumuitkering kreeg het gezin 70 pence minder FC. Onder het nieuwe schema, het WFTC, is de uitdoofzone “vlakker”, namelijk 55%. Maar dat betekent dat de hoogste marginale belastingsvoeten in Groot-Brittannië nog steeds voorbehouden zijn voor relatief arme werkende gezinnen. De uitdoofzone van het Amerikaanse EITC is veruit het meest vlak, afhankelijk van het aantal kinderen varieert deze van ongeveer 21 tot 8%. De uitdoofzone van het EITC strekt dan ook uit tot gezinnen met zowat een modaal arbeidsinkomen.

De kans is dus reëel dat het selectief subsidiëren van laagbetaald werk mensen met een laag tot benedenmodaal verdienpotentieel ontmoedigt hun volle verdienpotentieel te realiseren. Indien selectieve loonsupplementen opwaartse inkomensmobiliteit remmen is dat niet alleen problematisch vanuit economisch en sociaal oogpunt, het ondergraaft ook één van de voornaamste politieke bestaansredenen van deze “welfare-to-work” programma’s. Een systeem zoals EITC is immers in het leven geroepen om langdurige uitkeringsafhankelijkheid te verminderen en economische zelfstandigheid te stimuleren. Als voormalige uitkerings-trekkers in laagbetaald, gesubsidieerd werk “blijven hangen” terwijl ze eigenlijk het potentieel hebben om trapsgewijs naar beter betaalde jobs door te groeien dan kan dat op termijn repercussies hebben voor de politieke legitimiteit van dergelijke systemen.

Er is nog weinig geweten over de mobiliteit van EITC begunstigden. Maar zoals we hebben gezien zijn er in elk geval empirische aanwijzingen dat het EITC een licht negatief effect heeft op het arbeidsaanbod van gezinnen in de uitdoofzone, met name op het arbeidsaanbod van partners. Voor het oude en nieuwe Britse systeem zijn geen empirische gegevens beschikbaar, maar de simulaties van Duncan et al. (zie boven) suggereren eveneens een substantiële negatieve impact op het arbeidsaanbod van werkende gezinnen met een arbeidsinkomen in de uitdoofzone. Deze bevindingen laten vermoeden dat er inderdaad een negatieve impact zou kunnen zijn op de inkomensmobiliteit, vooral van gezinnen met een laag verdienpotentieel.

3.6. De impact op lonen

Het subsidiëren van lage lonen zou kunnen leiden tot opportunistisch gedrag vanwege werkgevers. Immers, indien ze weten dat hun laagbetaalde werknemers een overheidssubsidie ontvangen dan zijn ze misschien geneigd nog minder loon te betalen of dat althans te proberen. Dit in de hoop dat hun laagbetaalde, gesubsidieerde werknemers bereid zijn lagere lonen of zwak groeiende lonen te aanvaarden omdat de overheid het verschil toch volledig of partieel goedmaakt.

Er is empirisch nog weinig geweten over de impact op lonen. De introductie van het EITC in de VS, tot nu het best geëvalueerde systeem van loonsubsidies, ging gepaard met stelselmatige verhogingen van het minimumloon. De expansie van het EITC speelde overigens mede een rol in de beslissingen om het minimumloon te verhogen. Het minimumloon stelt een ondergrens aan de eventuele neerwaartse druk op lonen van EITC gerechtigden. Maar vele EITC gerechtigden hebben een uurloon dat het minimumloon overstijgt en een eventuele neerwaartse druk is dus in principe waarneembaar. Toch is er tot op heden is weinig of geen onderzoek beschikbaar over de impact op de loonvorming. Sommigen voeren aan dat het effect wellicht beperkt is omdat werkgevers dikwijls niet weten dat hun werknemers EITC ontvangen of ervoor in aanmerking komen. Ook werknemers zelf zijn onzeker hoeveel ze zullen ontvangen aan het einde van het jaar. Het EITC bedrag zelf wordt immers berekend op basis van het totaal van de arbeidsinkomsten over het ganse fiscale jaar.

4. Samenvatting: Wat leert empirisch evaluatieonderzoek ?

Dit CSB Bericht brengt samen wat empirisch evaluatieonderzoek leert over het subsidiëren van (overwegend) laaggekwalificeerde arbeid.

In een eerste deel keken we naar de effecten van tewerkstellingssubsidies of patronale bijdrageverlagingen. De meeste studies suggereren dat de netto-tewerkstellingseffecten van dergelijke maatregelen doorgaans veel kleiner zijn dan verwacht, zelfs indien ze welomlijnde ‘zwakke’ doelgroepen zoals langdurig werklozen beogen. De meest frappante vaststelling die uit de empirische evaluatieliteratuur naar voren komt is dat de *gemeten* impact van tewerkstellingssubsidies en sociale lastenverlagingen consistent veel lager is dan wat de meeste theoretische modellen en simulaties voorspellen.

Waarom deze discrepantie tussen theorie en praktijk ? Theoretische modellen, zoals die van Snower (1994), hanteren zo suggereert het empirisch onderzoek, veel te optimistische veronderstellingen inzake de deadweight en substitutie-kost van subsidies. In praktijk lijkt vooral de deadweight kost dikwijls erg hoog te liggen. Evaluatieonderzoek leert 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, al liggen de meeste schattingen voor gerichte maatregelen toch een stuk lager. 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 substantiële 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 kunnen 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 kosten-effectiever zijn dan bijvoorbeeld publieke tewerkstelling 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 afdrachtskortingen kan men pas zinvolle

uitspraken doen indien men de kosteffectiviteit van alternatieve maatregelen in de weegschaal legt. Die afweging valt echter buiten het opzet van deze bijdrage.

Wat de kosteffectiviteit van tewerkstellingssubsidies en aanverwante maatregelen betreft is overigens wel grote voorzichtigheid op zijn plaats, gegeven de inherente onnauwkeurigheid van de huidige evaluatieinstrumenten. Dunnewijk en Vogels (2000) stellen in een recent nummer van ESB: 'Loonkostensubsidie werkt!'. Zij baseren zich op de eerder geciteerde studie van van Polanen Petel et al. (1999) naar de effecten van de SPAK. Zij berekenen dat indien de SPAK een structureel effect van 100.000 voltijdbanen oplevert de kost neerkomt op 20.000 Gulden of zowat 380.000 BEF per voltijdbaan. Deze berekening is gebaseerd op een wel heel optimistische lezing van het betreffende rapport, dat verschillende schattingen bevat, op basis van verschillende modellen. Voor elke schatting wordt een heel breed betrouwbaarheidsinterval gegeven, wat een indicatie is voor de graad van onzekerheid. Men zou op basis van dit rapport met evenveel recht mogen veronderstellen dat het structureel effect veel lager ligt, bijvoorbeeld rond de 50.000 voltijdbanen. De kost per voltijdbaan zou dan uiteraard dubbel zo hoog liggen. Het Sociaal en Cultureel Planbureau schat de kost per geplaatste persoon overigens nog een stuk hoger, namelijk op 49.000 Gulden of meer dan 900.000 BEF (De Beer, 2000) En als we de schatting uit de eerder besproken studie van Mühlau en Salverda als basis nemen dan valt de kosteneffectiviteit van de SPAK wel heel ongunstig uit. Zij vinden op basis van een tijdreeksanalyse namelijk geen bijkomende jobgroei, althans niet op een statistisch significant niveau.

We hebben ook nagegaan wat er geweten is 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. Maar al bij al blijft er over het latere carrièreverloop van gesubsidieerde werknemers redelijk weinig degelijk empirisch onderzoek beschikbaar.

In een tweede deel keken we 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. 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.

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 en 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 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 genereus 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. Empirisch is hierover echter nog nauwelijks iets geweten.

5. Conclusie: een reflectie op de actieve welvaartsstaat in België

Welke lessen kunnen we trekken voor België ? Subsidies aan vraag- en aanbodzijde spelen hier duidelijk een hoofdrol in het helpen tot stand brengen van de “actieve welvaartsstaat”. Dat is een welvaartsstaat waarin minder mensen dan voorheen passief van een uitkering leven en meer mensen actief aan het economisch en maatschappelijk leven deelnemen. “Actief” staat in het officiële beleidsdiscours weliswaar niet gelijk met ‘betaald werkend’ maar in de realiteit lijkt de nadruk toch sterk te liggen op het stimuleren van betaalde arbeid. De term “welvaartsstaat” verwijst naar de betrachting mensen, werkenden en niet-werkenden, een behoorlijke sociale bescherming en inkomenszekerheid te verschaffen. De actieve welvaartsstaat moet dus een uitweg bieden uit de huidige situatie waarin een groot deel van de actieve, werkbekwame bevolking persistent van een uitkering afhankelijk is, maar op een manier die geen stijging van de armoede en bestaansonzekerheid met zich meebrengt.

Het grootste deel van de budgettaire middelen in België vloeit naar de vraagzijde, vooral dan naar 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 komt de budgettaire kost van deze maatregel neer op zowat 90 miljard. Over de netto-impact op de tewerkstelling is niets geweten, althans niet op basis van evaluatieonderzoek. 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 staat tot de budgettaire kost van deze programma's.

Er zijn uiteraard nog tal van andere initiatieven op de verschillende beleidsniveau's. Sommige van die initiatieven, zoals bijvoorbeeld de sociale tewerkstelling, zijn voorwerp geweest van een empirische evaluatie. Maar de stelling die we hier verdedigen is dat we nog weinig weten over de impact van de budgettair meest kostelijke maatregelen. Als het bestaande empirisch evaluatieonderzoek een leidraad mag zijn dan is het nodig te onderzoeken of de opbrengst in termen van additionele tewerkstelling, vooral bij zwakke groepen, in verhouding staat tot de budgettaire kost. Ook stelt zich de vraag of de middelen die nu worden ingezet voor vraagstimulering niet doelmatiger op een andere manier zouden kunnen worden ingezet.

In verhouding tot de middelen die ingezet worden voor het stimuleren van de vraag, vloeit er vrij weinig geld naar de aanbodzijde. Het beleid aan de aanbodzijde is overigens ambivalent te noemen. Aan de ene kant is er een verderzetting van het oude, passief-makende beleid. De regeling van de bruggensioenen bijvoorbeeld wordt niet teruggeschroefd in het kader van het activeringsbeleid. Toch zijn oudere actieven (55-65 jarigen) precies de groep waar de Belgische tewerkstellingsgraad uitzonderlijk laag is en de chronische uitkeringsafhankelijkheid uitzonderlijk hoog.

In het beleidsdiscours ligt vooral nadruk op het activeren van werklozen en bijstandstrekkers. Eén van de voornaamste aandachtspunten hier is de problematiek van de zogenaamde afhankelijkheidsvallen. De perceptie is dat er dikwijls een te geringe spanning is tussen uitkeringen en netto-lonen. Een vraagstimulerend beleid kan maar werken, zo neemt men aan, indien (al dan niet gesubsidieerd) werk aanzienlijk meer opbrengt dan een uitkering. Betaalde arbeid meer laten opbrengen dan een uitkeringspakket wordt dan ook gezien als een basisvoorwaarde voor het welslagen van de actieve welvaartsstaat.

Het activeringsdiscours is maar van vrij recente datum, maar in feite wordt er al gedurende het grootste deel van de jaren 90 de facto een activerend beleid gevoerd. De sterke toename van het aantal schorsingen omwille van langdurige werkloosheid, vooral gedurende het midden van de jaren 90, is een bekend en veel besproken gegeven. Minder bekend is de feitelijke waarde-erosie van uitkeringen, vooral ten opzichte van de lonen. Al vanaf het midden van de jaren 80 dalen de werkloosheids- en bijstandsuitkeringen ten opzichte van de lonen. In de meest recente periode is er zelfs sprake van een reële waardevermindering: uitkeringen zijn immers minder sterk gestegen dan de prijzen. Wat dit heeft opgeleverd in termen van het stimuleren van het effectief arbeidsaanbod van uitkeringstrekkers is niet duidelijk, maar de armoedeconsequenties zijn dat wel. De sociale indicatoren (Cantillon et al., 1999) laten een markante stijging zien van de armoede bij gezinnen die enkel met een vervangingsinkomen moeten rondkomen.

Deze toename van de armoede is niet consistent met het ideaal van de actieve welvaartsstaat, zoals men die in België zegt tot stand te willen brengen. In de actieve welvaartsstaat gaat het immers niet alleen om activering, maar ook om het handhaven van een adequate sociale bescherming. Het is overigens een expliciete beleidsdoelstelling om de armoede te laten dalen. Zelfs een halvering wordt vooropgesteld. Indien men dit doel wil realiseren, dan is het nodig dat men betaald werk aantrekkelijker maakt, niet door uitkeringen in waarde te laten dalen of moeilijker toegankelijk te maken, maar door werk meer te laten opbrengen.

De inkomensgarantiewitkering is één van de weinige vormen van directe subsidiëring van werklozen die een job aanvaarden. De inkomensgarantiewitkering helpt laagbetaalde (doch in principe onvrijwillige) deeltijdarbeid financieel aantrekkelijker te maken dan een volledige werkloosheid. De inkomensgarantiewitkering kent nu minder dan 40.000 rechthebbenden. De vraag is echter in welke mate de inkomensgarantiewitkering effectief wordt opgenomen door mensen die ervoor in aanmerking komen. Uit een onderzoek bij langdurig werklozen bleek

immers dat maar de helft deze regeling kende (De Lathouwer en Bogaerts, 2000). De vraag is, met andere woorden, of de inkomensgarantiewet voldoende bekend is om haar volle effect te resorteren. Een andere essentiële vraag is in welke mate er mobiliteit is naar voltijdse jobs, vooral indien rechthebbenden dergelijke jobs krijgen aangeboden. Er is vooralsnog geen onderzoek beschikbaar om op deze vraag een antwoord te kunnen geven.

Voorts is er de verderzetting van de PWA regeling welke langdurig werklozen toelaat 'bij te klussen'. De PWA regeling 'activeert' evident: er zijn bijna 40.000 werklozen als PWA'er aan de slag. De kritieken zijn bekend, maar het ontbreekt aan empirisch materiaal om de validiteit van deze kritieken te toetsen. Een belangrijke kritiek is dat het PWA-supplement bovenop de werkloosheidsuitkering de afhankelijkheidsval veeleer zou versterken dan wel opheffen. Dat is vooral een probleem, zo stellen sommigen, omdat het twijfelachtig is dat kluswerk in het kader van de PWA's de kansen op de reguliere markt verhoogt. Zoals we hebben gezien suggereert empirisch evaluatieonderzoek inderdaad dat gesubsidieerde tewerkstelling maar een positieve impact op latere tewerkstellingskansen heeft in combinatie met een actieve begeleiding, vooral dan opleiding en trajectbegeleiding. Dit ontbreekt inderdaad in de context van de PWA's. Maar de vraag naar de doorstroming kan opnieuw maar beantwoord worden indien de nodige data zouden worden verzameld, wat vooralsnog niet het geval is.

Allicht de meest in het oog springende recente beleidsinnovatie is het voorstel tot invoering van een belastingkrediet voor mensen met een laag loon. Zoals we hebben gezien zijn dergelijke belastingkredieten in een aantal landen aan het uitgroeien tot basispijlers van de sociale zekerheid voor actieven. Het krediet dat voor België wordt voorgesteld is veeleer bescheiden (maximaal 20.000 BEF per jaar). Ter vergelijking: in de VS kan het belastingkrediet voor gezinnen met een laag arbeidsinkomen oplopen tot het equivalent van zowat 160.000 frank per jaar. Nu is de situatie in deze beide landen uiteraard erg verschillend, maar de vraag is toch of een dergelijk bescheiden bedrag (het equivalent van minder dan 1.700 BEF per maand) een doorslaggevende impact kan hebben op de beslissing om al dan niet een laagbetaalde reguliere job te aanvaarden. Dat is zeker twijfelachtig als men in rekening brengt dat vooral alleenstaande moeders met een afhankelijkheidsval worden geconfronteerd. De Belgische variant van het belastingkrediet is echter vooral 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. Zoals we eerder hebben gargumenteerd leeft de overgrote meerderheid van laagbetaalde individuen in een tweeverdienerscontext en dus zal de Belgische variant van het belastingkrediet vooral toevloeien naar gezinnen in de middenste en hogere regionen van de welvaartsverdeling. De impact op armoede zal bijgevolg zeer gering zijn. Dat alles blijkt ook duidelijk uit een recente simulatie van de voorgestelde belastinghervorming door Cantillon, Kerstens en Verbist (2000).

De budgettaire kost van het belastingkrediet wordt op zowat 20 miljard geraamd. Of de positieve impact op het arbeidsaanbod en de armoede in verhouding zal staan tot deze budgettaire kost is erg twijfelachtig. Het belastingkrediet zoals het nu zal worden ingevoerd

zal in feite vooral neerkomen op een bijkomende belastingverlaging voor de middelste inkomensgroepen. Het belastingkrediet zal dus niet echt een cruciale rol kunnen spelen in de realisatie van de actieve welvaartsstaat. Om dat wel te doen zouden er twee ingrijpende veranderingen nodig zijn. Ten eerste, men zou naar alle waarschijnlijkheid het krediet moeten verhogen om een reële impact te kunnen hebben op het arbeidsaanbod van groepen die nu werkelijk in een afhankelijkheidsval zitten. (Het gaat hier dan met name om alleenstaande moeders die van een werkloosheidsuitkering leven. Zij hebben vermoedelijk ook meer beleidsondersteuning nodig dan een financieel incentief.) Ten tweede, en dit is essentieel, zou men het belastingkrediet niet aan laagbetaalde *individuen* mogen toekennen maar aan *gezinnen* met een laag arbeidsinkomen. Een hoger maar beter gericht belastingkrediet zou niet alleen kunnen helpen om de welvaartspositie van werkende gezinnen met een lage levensstandaard te verhogen, maar zou ook “ruimte” scheppen om uitkeringen voor niet werkenden, met name dan om uitkeringen voor werkloze gezinshoofden en bijstandstrekkingen te verhogen. Als men de groei van de armoede wil tegengaan en zelfs ombuigen dan zijn dergelijke verhogingen immers noodzakelijk en onafwendbaar.

De bedenkingen en vragen die we hier hebben geformuleerd zijn (noodzakelijkerwijs) gebaseerd op wat we weten uit evaluatieonderzoek dat grotendeels in het buitenland is verricht. We kunnen maar een antwoord krijgen op deze belangrijke vragen als de doelmatigheid van beleidsinitiatieven hier te lande op een systematische wijze zou worden geëvalueerd. De budgettaire kost van vele maatregelen legitimeren dergelijke evaluaties 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 (zie bv. Jongen en Graafland, 1998) 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 (Burtless, 1995; Heckman et al., 1999). In een aantal landen worden nieuwe initiatieven nu vrijwel systematisch volgens een dergelijke experimentele methode geëvalueerd vooraleer tot grootschalige implementatie wordt overgegaan. Het zou nuttig zijn indien dit ook in België meer zou gebeuren.

Bibliografie

- Ameels, J.C., Lopez-Movella, M., Linden, B. Van der (1994), *Rapport d'une enquête auprès des firmes à la définition des politiques favorisant l'embauche des groupes concernés par l'objectif 3*, Recherche pur l'établissement du plan 1994-1999 de la Belgique, Louvain-la-Neuve: IRES.
- Arryn, P. (1995), *De werkvloer als leerschool. Doelmatigheid van werkervaringsprojecten*. RIAT.
- Atkinson, A.B. (1993), 'Work Incentives', in Atkinson, A.B., Mogensen, G.V. (eds), *Welfare and Work Incentives: A North European Perspective*. Clarendon Press, Oxford.
- Atkinson, J., Meager, N. (1994), *Evaluation of Workstart Pilots*. Institute for Employment Studies Report 279.
- Beer, P. de (1996), *Het onderste kwart*. Rijswijk: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Beer, P. de (2000), 'Banengroei en hardnekkige armoede', in Engbersen, G., Vrooman, J.C. en E. Snel (red), *Balans van het armoedebelied; Vijfde jaarrapport armoede en sociale uitsluiting*, Amsterdam: Amsterdam University Press.
- Bell, B., Blundell, R., Reenen, J. Van (1999), *Getting the Unemployed Back to Work: The Role of Targeted Wage Subsidies*. Institute of Fiscal Studies Working Paper no W99/12.
- Berlin, G.L. (2000), *Encouraging Work, Reducing Poverty: The Impact of Work Incentive Programs*. Manpower Demonstration Research Corporation.
- Bingley, P., Walker, L. (1997), 'The Labour Supply, Unemployment and Participation of lone-mothers in in-work transfer programmes', *The Economic Journal*, September.
- Bishop, J., Haveman, R. (1979), 'Selective Employment Subsidies: Can Okun's Law be Repealed?', *American Economic Review*, Papers and Proceedings, 69: 124-130.
- Bishop, J., Montgomery, M. (1994), 'Does the Targeted Jobs Tax Credit Create Jobs at Subsidized Firms?', *Industrial Relations*, 32 (3): 289-306.
- Blank, R., Card, R., Robins, P. (1999), *Financial Incentives for Increasing Work and Incomes among Low-Income Families*. NBER Working Paper 6998, Cambridge: National Bureau of Economic Research.
- Blundell, R., MaCurdy, T. (1999), 'Labor Supply: A Review of Alternative Approaches', in: Ashenfelter, O., Card, D. (eds.), *Handbook of Labor Economics*, Volume 3, Elsevier Science. (also published as Institute of Fiscal Studies Working Paper no W98/18.)
- Bollens J., Claeys, C., Nicaise, I. (1996), *Koopjes op de arbeidsmarkt. De micro-economische effectiviteit van RSZ-verminderingen bij tewerkstelling van risicogroepen in België*. HIVA, Leuven.
- Bossier, F., Brechet, Th., Englert, M., Masure, L., Saintrain, M., Streel, C., Horebeek, F. Van (1995), *Simulaties betreffende een vermindering van de werkgeversbijdragen voor sociale zekerheid en vormen van alternatieve financiering*. Planning Paper 75, Brussel: Federaal Planbureau.
- Bossier, F., Hendrickx, K., Streel, C. (1998), *Macro-economische impact van bijkomende patronale bijdragevermindering in het Belgisch Actieplan voor Werkgelegenheid*. Federaal Planbureau Working Paper 7-98, Brussel: Federaal Planbureau.
- Bouwen, M. et al. (1978), *Bijzonder tijdelijk kader en tewerkstelling van werklozen*. Leuven: HIVA.
- Breen, R., Halpin, B. (1989), *Subsidizing Jobs: An Evaluation of the Employment Incentive Scheme*. Dublin: The Economic and Social Research Institute.
- Bryson, A., Marsh, A. (1996), *Leaving Family Credit*. London: HMSO.
- Burtless, G. (1985), 'Are Targeted Wage Subsidies Harmful? Evidence from a Wage Voucher Experiment', *Industrial and Labor Relations Review*, 39: 105-114.

- Burtless, G. (1995), 'The Case for Randomized Field Trials in Economic and Policy Research', *Journal of Economic Perspectives*, 9 (2): 63-84.
- Byrne, A. (1993), *An Evaluation of JOBSTART*, Department of Employment, Education and Training, EMB Report 7/93.
- Calmfors, L. (1994), 'Active Labour Market Policy and Unemployment - A Framework for the Analysis of Crucial Design Features', OECD Economic Studies, Paris: OECD.
- Cantillon, B., Lathouwer, L. De, Marx, I., Dam, R. Van (1999), *Sociale indicatoren 1976-1997*, Berichten/UFSIA, Antwerpen: Centrum voor Sociaal Beleid.
- Cantillon, B., Lathouwer, L. De, Thirion, A. (1999), *Financiële vallen in de werkloosheid en de bijstand (VIONA)*, Berichten/UFSIA, Antwerpen: Centrum voor Sociaal Beleid, januari.
- Cantillon, B., Kerstens, B., Verbist, G. (2000), *De verdelingseffecten van het ontwerp van fiscale hervorming (plan Reynders). Microsimulatieresultaten*, Berichten/UFSIA, Antwerpen, Centrum voor Sociaal Beleid.
- Card, D., Robbins, P. (1996), *Do Financial Incentives Encourage Welfare Recipients to Work ? Evidence from a Randomized Evaluation of the Self-Sufficiency Project*, NBER Working Paper 5701, Cambridge: National Bureau of Economic Research.
- Casey, B., Bruche, G. (1985), 'Active Labour Market Policy: An International Overview', *Industrial Relations*, 24: 37-61.
- Cockx, B., Linden, B. Van der, Karaa, A. (1998), 'Active Labour Market Policies and Job Tenure', *Oxford Economic Papers*, 50: 685-708.
- Council of Economic Advisers (1998), *Good News for Low Income Families: Expansions in the Earned Income Tax Credit and the Minimum Wage*. Washington, D.C.: Council of Economic Advisers.
- CSERC (1996), *L'allègement des charges sociales sur les bas salaires*. Paris: La Documentation Française
- Dahlberg, M., Forslund, A. (1999), *Direct displacement effects of labour market programmes: the case of Sweden*, IFAU Working Paper, Uppsala: University of Uppsala.
- Deleeck, H., *Werkgelegenheidsbervordering door buurtdiensten en dienstencheques of vouchers*, In: *Economie, economie en nog eens economie: slotadvies van de werkgelegenheidsadviesraad van de gemeente Rotterdam, 1995-1998*, Rotterdam, 1998, p. 347-365
- Lathouwer, L. De (1996), *Netto-vervangingsratio's bij werkloosheid in België en een vergelijking met zes Europese landen*, Antwerpen: Centrum voor Sociaal Beleid.
- Lathouwer, L. De, Bogaerts, K. (2000), *Een studie naar het schorsingsbeleid in de Belgische werkloosheidsverzekering en de herintrede op de arbeidsmarkt*. Antwerpen: Centrum voor Sociaal Beleid.
- Dickert-Conlin, S., Holz-Eakin, D. (1999), *Helping the Working Poor: Employer vs. Employee-Based Subsidies*, Public Finance Policy Brief no.14, Syracuse: Syracuse University.
- Dolado, J., Kramarz, F., Machin, S., Manning, A., Margolis, D., Teulings, K. (1996), *The Economic Impact of Minimum Wages in Europe*, Economic Policy, August: 319-372.
- Doudeijns, M., Einerhand, M., Meerendonk, A. van de (2000), *Financial Incentives to Take up Low-Paid Work: An International Comparison of the Role of Tax and Benefit Systems*. OECD Working Paper.
- Duncan, A., Giles, C. (1996), 'Labour Supply Incentives and Recent Family Credit Reforms', *Economic Journal* 106 (January): 142-155.
- Duncan, A., MacCrea, J. (1998), *The Labour Market Impact of the Working Families Tax Credit in the UK*. Institute of Fiscal Studies Working Paper.

- Duncan, A., MacCrea, J. (1999), *Household labour Supply, Childcare Costs and In-Work Benefits: modelling the impact of the Working Families Tax Credit in the UK*. Institute of Fiscal Studies Working Paper.
- Dunnewijk, B., Vogels, E. (2000), 'Loonkostensubsidie werkt !', *Economisch-Statistische Berichten* 19/5/2000.
- Eissa, N., Hoynes, H.W. (1998), *The Earned Income Tax Credit and the Labor Supply of Married Couples*, NBER Working Paper 6856, Cambridge: National Bureau of Economic Research.
- Eissa, N., Liebman, J. (1996), 'Labor Supply Response to the Earned Income Tax Credit', *Quarterly Journal of Economics*, 112 (2): 605-637.
- European Commission (1997), *Employment in Europe*. Brussels.
- Evans, M. (1996), *Giving Credit Where it's Due?: The Success of Family Credit Reassessed*, London School of Economics Welfare State Programme Working Paper 121.
- Fay, R.G. (1996), *Enhancing the Effectiveness of Active Labour Market Policies: Evidence from Programme Evaluations in OECD Countries*, OECD Labour market and social policy occasional papers no. 18, Paris: OECD.
- Finn, D. (1997), *Working Nation: Welfare Reform and the Australia Job Compact for the Long-Term Unemployed*. London: Unemployment Unit.
- Forslund, A., Krueger, A.B. (1994), *An Evaluation of the Swedish Active Labor Market Policy: New and Received Wisdom*, NBER Working Paper 4802, Cambridge: National Bureau of Economic Research.
- Fougère, D., Kramarz, F., Magnac, T. (1999), *Youth Employment Policies in France*. CEPR Discussion Paper 2394, London: CEPR/LSE.
- Freeman, R. (1995), The Limits of Wage Flexibility to Curing Unemployment, *Oxford Review of Economic Policy*, 11 (1): 63-72.
- Freeman, R., Schettkat, R. (2000), *Low Wage Services: Interpreting the US-German difference*. NBER Working Paper 7611, Cambridge: National Bureau of Economic Research.
- Glyn, A. (1995), 'The Assessment: Unemployment and Inequality', *Oxford Review of Economic Policy*, 11 (1): 63-72.
- Glyn, A., Salverda W. (2000), 'Employment Inequalities', in: Gregory, M. et al. (eds.), *Labour Market Inequalities: Problems and Policies in International Perspective*. Oxford University Press.
- Granier, P., Nyssen, J. (1995), *Réduction des charges sociales sur les emplois non-qualifiés, chômage et croissance*. GREQAN Document de Travail 95A05, Marseille: GREQAM.
- Gravesteyn-Ligthelm, J.H., Koning, J. de, Zandvliet, C.Th. (1988), *Evaluatie van de Wet Vermeend-Moor. Hoofdrapport 1997*. Den Haag: Ministerie van Sociale Zaken.
- Grubb, D. (1994), 'Direct en indirect effects of active labour market policies in OECD countries', in: Barrell, R. (ed.), *The UK Labour Market, Comparative Aspects and Institutional Developments*. Cambridge University Press.
- Hamermesh, D.S. (1993), *Labor Demand*. Princeton: Princeton University Press.
- Hamermesh, D.S., Pfann, G.A. (1996), 'Adjustment Costs in Factor Demand', *Journal of Economic Literature*, p. 1264-1292.
- Haveman, R., Hollister, R. (1991), 'Direct Job Creation: economic evaluation and lessons for the United States and Western Europe', in: Björklund, A. et al. (eds.), *Labour market and unemployment insurance*. Oxford: Clarendon Press.
- Heckman, J., Lalonde, R., Smith, J. (1999), 'The Economics and Econometrics of Active Labor Market Programs', in: Ashenfelter, A., Card, D. (eds.), *Handbook of Labor Economics*. Amsterdam: Elsevier Science.

- Hendrickx, K., Hertveldt, B., Masure, L. (1997), *Doorlichting van verscheidene alternatieven ter herformulering van de Maribel-bijdrageverminderingen*, Federaal Planbureau Working Paper 2-97, Brussel: Federaal Planbureau.
- Hoge Raad voor de Werkgelegenheid (1999), *Verslag*. Brussel: Ministerie van Tewerkstelling en Arbeid.
- Holderbeke, F. (1994), 'Conjunctuur en arbeidsmarktindicatoren', *Nieuwsbrief Steunpunt WAV*, 4 (1): 37-46.
- Hui, W., Trivedi, P. (1986), 'Duration Dependence, Targeted Employment Subsidies and Unemployment Benefits', *Journal of Public Economics*, 31: 105-129.
- Jongen, E.L.W. en J.J. Graafland (1998), *Vouchers for the Long-term Unemployed: a Simulation with MIMIC*. Research Memorandum No. 139. Den Haag: Centraal Planbureau.
- Jongen, E.L.W. (1999), 'What Can we Expect from Subsidies for the Long-term Unemployed?', *De Economist*, 147 (2): 205-228.
- Kaldor, N. (1936), 'Wage Subsidies as a Remedy for Unemployment', *Journal of Political Economy*, 44 (6): 721-742.
- Katz, L.F. (1998), 'Wage Subsidies for the Disadvantaged', in: Freeman, R., Gottschalk, P. (eds.), *Generating Jobs: How to Increase Demand for Less-Skilled Workers*. New York: Russell Sage Foundation.
- Koevoets, W. (2000), 'De effectiviteit van vermindering van patronale bijdragen: micro-economische analyse van tewerkstellingseffecten van het jongerenbanenplan', *Belgisch Tijdschrift voor Sociale Zekerheid* (te verschijnen).
- Koning, J. de (1993), 'Measuring the Placement Effects of Two Wage-Subsidy Schemes for the Long-Term Unemployed', *Empirical Economics*, 18 (3): 447-468.
- Koning, J. de, Gravesteyn-Lighthelm, J., Hoen, J., Verkaik, A. (1995), *Met Subsidie aan het Werk*. Samenvattend Rapport Evaluatie KRA, Centraal Bureau Arbeidsvoorziening.
- Konings, J., Roodhooft, F. (1997), 'How elastic is the demand for labour in Belgian enterprises? Results from firm level accounts data, 1987-1994', *De Economist*, 145: 229-241.
- Kramarz, F., Philippon, T. (1999), *The Impact of Differential Payroll Tax Subsidies on Minimum Wage Employment*. mimeo, Paris: CREST.
- Laffargue, J.P. (1999), *Financement d'une baisse de cotisations sociale employeurs sur le travail peu qualifié; Une étude à l'aide du modèle d'équilibre général calculable Julien 4*, Cepremap Document de Travail 9913, Paris: CEPREMAP.
- Lamberts, M. (1993), *Zij vragen zoveel aandacht, mijnheer. Tewerkstellings- en aanwervingsbeleid ten aanzien van laaggeschoolden en kansarmen*. Leuven: HIVA.
- Lauwereys, L., Matheus, N., Nicaise, I. (2000), *De sociale tewerkstelling in Vlaanderen: doelgroepenbereik, kwaliteit en doelmatigheid*. Leuven/Brussel: HIVA-DWTC.
- Leroy, F. (1996), 'Laaggeschoolde arbeid melken. Een Europees Convergentiebeleid inzake laaggeschoolde arbeid?', *Nieuwsbrief van het Steunpunt WAV*, 6 (3): 25-29.
- Lin, W., Robins, P.K., Card, D., Harknett, K., Lui-Gurr, S. (1998), *When Financial Incentives Encourage Work: Complete 18-Month Findings from the Self-Sufficiency Project*. Ottawa: Social Research and Demonstration Corporation.
- Linden, B. Van der (1997), 'Effets des Formations Professionnelles et des Aides à L'embauche: Exploitation d'une Enquête Auprès D'Employeurs Belges', *Economie et Prevision*, 131: 113-130.
- Mahy, B., Ockerman, L., Wala, D., Minette, Y.-B., Vandeville, V. (1996), *Evaluation des politiques de résorption du chômage de longue durée: offre et demande de travail*. Brussel: DWTC.

- Malinvaud, E. (1998), *Les cotisations sociales à la charge des employeurs: analyse économique*. Rapport au Premier Ministre, Conseil d'Analyse Economique, Paris.
- Marsh, A., McKay, S. (1993), *Families, Work and Benefits*. London: Policy Studies Institute.
- Martin, J.P. (1998), *What works among active labour market policies: evidence from OECD countries experiences*. Labour Market and Social Policy Occasional Papers no.35, OECD: Paris.
- Marx, I., Verbist, G. (1998), 'Low wage employment and poverty: curse or cure?', in: Bazen, S., Gregory, M., Salverda, W. (eds.), *Low-wage Employment in Europe*. London: Edward Elgar.
- Meyer, B., Rosenbaum, D. (1999), *Welfare, the EITC, and the Labor Supply of Single Mothers*. NBER Working Paper 7363, Cambridge: National Bureau of Economic Research.
- Ministerie van Tewerkstelling en Arbeid (1999), *Het Federaal Werkgelegenheidsbeleid. Evaluatierapport 1998*. Brussel.
- Mot, E., Paape, A., Puffelen, F. van, Schumacher, B. (1992), *Werking van de Wet Loonkostenreductie op Minimumloonniveau: een evaluatieonderzoek*. Den Haag: Ministerie van Sociale Zaken.
- Mühlau, P., Salverda, W. (2000), *Employment effects of low-wage subsidies: The case of 'SPAK' in the Netherlands*.
- Nes, P.J. van, Stotijn, E.A.M., Velden, J.J. van (1998), *Evaluatie van het gebruik van de afdrachtskorting lage lone*. Den Haag: Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.
- Nicaise, I. (1996), 'Een win-win operatie: arbeidsmarktstrategieën voor laaggeschoolden', *Nieuwsbrief Steunpunt WAV*, 6 (3): 29-38.
- Nicaise, I. (1996b), 'Vis geven of leren vissen? Sociale kosten-baten analyse van de TOK-projecten van de OCMW's', *Belgisch Tijdschrift voor Sociale Zekerheid*, 38 (4): 923-937.
- Nicaise, I. (2000), 'Activering van uitkeringen', *Belgisch Tijdschrift voor Sociale Zekerheid* (te verschijnen).
- Nicaise, I., Bollens, J., Dawes, L., Laghaei, S., Thaulow, I., Verdié, M., Wagner, A. (1995), *Labour Market Policies for the Poor in Europe: pitfalls and dilemmas - and how to avoid them*. Avebury: Aldershot.
- Nickell, S. (1998), 'The Collapse in de Demand for the Unskilled: What Can Be Done', in: Freeman, R., Gottschalk, P. (eds.), *Generating Jobs: How to Increase Demand for Less-Skilled Workers*. New York: Russell Sage Foundation.
- Nickell, S., Bell, B. (1995), 'The Collapse in the Demand for the Unskilled and Unemployment Across the OECD', *Oxford Review of Economic Policy*, 11 (1): 40-62.
- Nickell, S., Bell, B. (1997), 'Would Cutting Payroll Taxes on the Unskilled have a Significant Impact on Unemployment?', in: Snower, D.J., Dehesa, G. de la (eds.), *Unemployment Policy: Government Options for the Labour Market*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Nolan, B., Marx, I. (2000), 'Low pay and Household Poverty', in: Gregory, M. et al. (eds), *Labour Market Inequalities: Problems and Policies in International Perspective*. Oxford University Press.
- OECD (1995), *OECD Jobs Study*. Paris: OECD
- OECD (1996), *Employment Outlook*. Paris: OECD
- OECD (1997), *Employment Outlook*. Paris: OECD
- OECD (1997), *Policies for Low-Paid Workers and Unskilled Job Seekers*. Paris: OECD.
- OECD (1998), *Benefit systems and Work Incentives*. Paris: OECD.
- OECD (1999), *Employment Outlook*, Paris: OECD.
- OECD (2000), *Employment Outlook*, Paris: OECD.

- Oers, F.M. van, Mooij, R.A. de, Graafland, J.J., Boone, J. (1999), *An Earned Income Tax Credit in the Netherlands: Simulations with the MIMIC Model*. Research Memorandum No. 150, Den Haag: Centraal Planbureau.
- Pedersen, P., Westergaard-Nielsen, N. (1993), 'Unemployment: A Review of the Evidence from Panel Data', *OECD Economic Studies*, 20: 65-95.
- Phelps, E. (1997), *Rewarding Work*. Cambridge M.A.: Harvard University Press.
- Phelps, E. (1997b), 'Wage Subsidy Programmes: Alternative Designs', in: Snower, D.J., Dehesa, G. de la (eds.), *Unemployment Policy: Government Options for the Labour Market*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Piketty, T. (1999), 'Can Fiscal Redistribution undo Skill-Biased Technical Change ? Evidence from the French Experience', *European Economic Review*, 43: 839-851.
- Polanen Petel, V.C.A. van, Hu, T.W., Koning, J. de, Veen, C. van der (1999), *Werkgelegenheids-effecten van de SPAK en VLW*. Rotterdam: NEL.
- Richardson, J. (1998), *Do Wage Subsidies Enhance Employability ? Evidence from Australian Youth*, Discussion Paper no. 387, London School of Economics, Centre for Economic Performance.
- Roorda, W., Vogels, E. (1998), 'Werknemerstoelagen versus loonkostensubsidies', *Economisch-Statistische Berichten*, 13: 126-129.
- Rosen, S. (1996), 'Public Employment and The Welfare State in Sweden', *Journal of Economic Literature*, 34: 729-740.
- Sholtz, J.K. (1996), 'In-work benefits in the United States: The Earned Income Tax Credit', *The Economic Journal*, January: 156-169.
- Smeeding, T., Ross, K., O'Connor, M., Simon, M. (1998), *The Economic Impact of the Earned Income Tax Credit*. Centre for Policy Research, Maxwell School of Public Policy, Syracuse University.
- Sneessens, H., Shadman, F. (2000), 'Analyse macro-économique des effets de réductions ciblées des charges sociales', *Revue Belge de Sécurité Sociale* (te verschijnen).
- Snower, D.J. (1994), 'Converting Unemployment Benefits into Employment Subsidies', *AEA Papers and Proceedings*, 84: 65-70.
- Snower, D.J. (1997), 'The Simple economics of Benefit Transfers', in: Snower, D.J., Dehesa, G. de la (eds.), *Unemployment Policy: Government Options for the Labour Market*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Standing, G. (1999), *Global Labour Flexibility: Seeking Distributive Justice*. London: MacMillan.
- Trier, W. van (1999), 'Evaluatie van het arbeidsmarktbeleid: bouwstenen voor een beleidsrelevant analysekader', *Nieuwsbrief Steunpunt WAV*, 9 (1-2): 121-124.
- Vleugels, I., Ergo, T., Bollens, J., Heylen, F., Nicaise, I. (1998), *Leven na de dop. Een onderzoek naar de haalbaarheid en effectiviteit van opleidings- en werkervaringsgaranties voor langdurig werklozen*. Leuven: HIVA.
- Woodbury, S., Spiegelman, R. (1987), 'Bonuses to Workers and Employers to Reduce Unemployment: Randomized Trials in Illinois', *American Economic Review*, 77 (4): 513-530.
- Wouters, M., Meensel, R. van, Nicaise, I. (1994), *De TOK-projecten en hun cursisten, drie jaar later*. Leuven: HIVA.