



TNO-rapport

Polarisavenue 151
Postbus 718
2130 AS Hoofddorp

R0315485 | 01830363

www.arbeid.tno.nl

T 023 554 93 93
F 023 554 93 94

Onderzoek toepassing Farboregeling

Datum 19 december 2003
Auteurs Dr. D.J. Klein Hesselink
Dr. M.J.M. Jongen

Alle rechten voorbehouden. Niets uit dit rapport mag worden vermenigvuldigd en/of openbaar gemaakt door middel van druk, fotokopie, microfilm of op welke andere wijze dan ook, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van TNO.

Indien dit rapport in opdracht werd uitgebracht, wordt voor de rechten en verplichtingen van opdrachtgever en opdrachtnemer verwezen naar de Algemene Voorwaarden voor Onderzoeksopdrachten aan TNO, dan wel de betreffende terzake tussen partijen gesloten overeenkomst. Het ter inzage geven van het TNO-rapport aan direct belanghebbenden is toegestaan.

© 2003 TNO

Inhoudsopgave

Samenvatting	5
1 Inleiding en onderzoeksmethode	9
1.1 Inleiding.....	9
1.2 Probleemstelling en onderzoeksvragen.....	9
1.3 Onderzoeksopzet.....	11
1.4 Structuur van het rapport	11
2 Achtergrond en inhoud van de regeling	13
2.1 De context van de Farboregeling	13
2.2 De Farboregeling	13
2.3 Beleidsdoelstellingen	15
2.4 Toetsing van de beleidsdoelstellingen	16
3 Doeltreffendheid van de profitregeling	19
3.1 Output: de inzet van bedrijfsmiddelen in organisaties	19
3.2 Outcome: het effect op de arbeidsomstandigheden	22
3.3 Outcome: het effect op de gezondheid.....	24
3.4 Budgettering en de tijdelijk buitentoepassing stelling	24
3.5 Samenvatting en suggesties voor verbetering	26
4 Doelmatigheid van de profitregeling	29
4.1 Inzet van mensen en middelen	29
4.2 Uitvoeringskosten	31
4.3 Samenvatting en suggesties voor verbetering	31
5 De non-profitregeling	33
5.1 Beleidsdoelstellingen	33
5.2 De kosten van het beleid.....	33
5.3 Doeltreffendheid van de regeling.....	34
5.4 Doelmatigheid van de regeling	35
5.5 Samenvatting en suggesties voor verbetering	36
6 Conclusies	37
6.1 Antwoord op de drie VBTB-vragen voor de profitregeling.....	37
6.2 Antwoord op de drie VBTB-vragen voor de non-profitregeling	38
6.3 Alternatieve beleidsinstrumenten.....	38
6.4 Aanbevelingen	41
A Summary	43

Samenvatting

De Farbo-regeling is een fiscaal instrument waarmee investeringen in apparaten of voorzieningen, die de arbeidsomstandigheden van werknemers verbeteren, willekeurig kunnen worden afgeschreven. Willekeurig wil zeggen: op het moment dat de werkgever of ondernemer daar zelf voor zelf kiest. De Farbo-regeling is van kracht sinds 1 januari 1998. Per 1 januari 2001 is een soortgelijke regeling van kracht voor de non-profitsector. Organisaties in deze sector kunnen gebruik maken van een afdrachtvermindering loonheffing, die is vastgesteld op 3,5% van het investeringsbedrag. Dit percentage is ongeveer gelijk aan het (rente)voordeel van de willekeurige afschrijving. Ieder jaar wordt een nieuwe Arbolijst met middelen gepubliceerd, die voor willekeurige afschrijving of afdrachtvermindering in aanmerking komen.

Eind 2003 is het functioneren van de Farbo-regeling nader onderzocht. Daarvoor is gebruik gemaakt van de VBTB-methodiek (van Beleidsbegroting tot Beleidsverantwoording). In dit rapport wordt een antwoord op de drie onderzoeksvragen van deze methodiek gegeven. Dit gebeurt voor de profit- en de non-profitregeling afzonderlijk. Tevens wordt ingegaan op de mogelijkheden van verbetering van beide regelingen. Hierna volgt de samenvatting van de resultaten van het onderzoek.

De profitregeling

Vraag 1: Is met de Farboregeling bereikt wat werd beoogd?

Deze vraag is met de huidige beschikbare informatie slechts gedeeltelijk te beantwoorden. In ieder geval is de doelstelling gehaald wat betreft de bekendheid en het gebruik van de regeling. In 2001 en 2002 is het beschikbare budget overschreden. In 2002 is de regeling zelfs tijdelijk buiten toepassing gesteld.

Het centrale doel van de Farbo-regeling is de verbetering van de arbeidsomstandigheden en de lange termijn gezondheidstoestand van de werkers. Daarvoor zijn de doelen niet concreet en aan de hand van meetbare indicatoren geformuleerd en is er geen goede monitoring opgezet. Bij een voortzetting van het beleid is het dus in de eerste plaats van belang meetbare en haalbare doelen te formuleren en die te meten.

Vraag 2: Is bij de uitvoering gedaan wat daarvoor was afgesproken?

Dit lijkt inderdaad het geval te zijn. De regeling lijkt vanuit het beperkte onderzoek dat wij gedaan hebben (enkele interviews en interpretatie van cijfermateriaal) goed geïntegreerd te zijn in de landelijke dienstverlening van de Belastingdienst en de Arbeidsinspectie. Het is echter niet na te gaan of een efficiëntie verbetering mogelijk is. Daarvoor is aanvullend onderzoek noodzakelijk.

Vraag 3: Heeft het gekost wat gedacht werd dat het zou kosten?

De regeling heeft meer gekost dan gedacht. Twee keer is het budget overschreden. Voor de toekomst lijkt het plafond zeker niet bereikt. Uit oogpunt van budgettaire beheersbaarheid is gekozen voor een budgettair plafond, waardoor de regeling niet meer zal kosten dan beoogd. Omdat het een fiscale regeling betreft verloopt het tijdelijk buiten toepassing stellen via een zware (wetgevings)procedure. Verder is buitentoepassingstelling van een regeling altijd vervelend voor potentiële gebruikers van de regeling die er nu geen gebruik van kunnen maken.

Wat de uitvoering van de regeling betreft is een bedrag van €200.000 per jaar berekend. De verhouding tussen de kosten voor de uitvoering en het totale voordeel voor de gebruikers van de regeling (€4 miljoen) is daarmee ongeveer 1 op 20.

De conclusie die uit deze antwoorden getrokken kan worden is dat de regeling succesvol lijkt te zijn wat betreft de populariteit, maar onbekend is of deze ook aan de uiteindelijke doelen beantwoord. Een aanzienlijke groei van de regeling behoort zeker tot de mogelijkheden al is onduidelijk of de doelstellingen op het punt van de arbeidsomstandigheden en de lange termijn gezondheidstoestand van de werknemers worden gehaald. Verder wordt de regeling relatief goed uitgevoerd en voor een aannemelijk bedrag. Aanvullend onderzoek hiernaar en ook naar de formulering van haalbare inhoudelijke doelen is zeker aan te bevelen.

De non-profitregeling

Vraag 1: Is met de non-profitregeling bereikt wat werd beoogd?

Dat lijkt voor de non-profitregeling niet het geval te zijn, zeker niet wat betreft het aantal investeringen in de sector. Het geraamde budgettaire beslag is namelijk €3 miljoen, terwijl daarvan slechts iets meer dan een tiende (€350.000) is gebruikt. Het gebruik van de regeling blijft dus achter bij de oorspronkelijke verwachtingen. Bovendien is niet vast te stellen of het centrale doel van de regeling, de verbetering van de arbeidsomstandigheden en de lange termijn gezondheidstoestand van de werknemers door de toepassing van de regeling beïnvloed is. Ook hiervoor zijn geen haalbare en meetbare doelstellingen geformuleerd.

Vraag 2: Hebben we bij de uitvoering gedaan wat we daarvoor zouden doen?

Dit lijkt het geval te zijn, omdat de non-profitregeling gemakkelijk kan worden uitgevoerd naast de profit-regeling. Dezelfde diensten zijn daarbij betrokken. Er zijn geen klachten tijdens het onderzoek gehoord over de uitvoering van de regeling.

Vraag 3: Heeft het gekost wat gedacht werd dat het zou kosten?

Dit is niet na te gaan wat betreft de inzet van mensen en middelen, omdat hiervoor geen bedrag is gespecificeerd. De kosten worden geschat op een tiende van de totale uitvoeringskosten, maar dit is een globale schatting, waarbij mogelijk sprake is van een iets intensievere bedrijfscontrole ter plaatse vanwege de grotere omvang van de investeringen. De budgettaire derving is zoals bij het antwoord op vraag 1 al is aangegeven lager dan geraamd.

De conclusie die hieruit getrokken kan worden is dat er weliswaar gebruik wordt gemaakt van de non-profitregeling, maar veel minder vaak dan verwacht. Bij een verdere voortzetting zou daarom een meer uitnodigend en communicatief beleid gevoerd kunnen worden. Ook is onduidelijk of het centrale doel van de regeling, de verbetering van de arbeidsomstandigheden en de lange termijn gezondheidstoestand van de werknemers wordt gehaald, omdat daarvoor geen doelstellingen zijn geformuleerd. De uitvoering lijkt geen probleem te zijn, omdat aangesloten wordt bij de bestaande infrastructuur bij de overheid. Daarbij zijn geen problemen geconstateerd.

Aanbevelingen

Dit onderzoek biedt niet voldoende gegevens om een goed onderbouwde beslissing te nemen over het wel of niet voortzetten van de regeling in de huidige vorm, met name omdat onduidelijk is of de doelstellingen op het punt van de arbeidsomstandigheden en de lange termijn gezondheidstoestand van de werknemers worden gehaald. De respons vanuit het bedrijfsleven is in ieder geval goed (met name de profitregeling) en de normale uitvoering verloopt zonder ernstige problemen en binnen het budget.

Kernpunt uit dit onderzoek is het mogelijk aanzienlijke oneigenlijk gebruik van de profitregeling. In totaal 83% van de ondernemers zou het bedrijfsmiddel ook hebben

aangeschaft als de Farbo-regeling niet zou hebben bestaan. Vanwege een te onnauwkeurige vraagstelling bij het vaststellen van dit kenmerk kan echter geen onderbouwd antwoord worden gegeven op de vraag of de regeling gecontinueerd dan wel stopgezet moet worden. Hiervoor is onderzoek nodig naar de motieven van ondernemers die van de profitregeling gebruik maken. Door ook de non-profitregeling bij zo'n onderzoek te betrekken kan tevens uitsluitsel worden gegeven over de lage respons in de non-profit.

Voor de profitregeling kan zo'n onderzoek worden uitgevoerd door een enquête of steekproef onder 200 - 400 gebruikers, met als belangrijkste onderwerpen de motieven van de ondernemer en het effect op de arbeidsomstandigheden van het gebruik van de regeling. Voor de non-profit zal dit onderzoek anders moeten worden uitgevoerd omdat het gaat om bedrijven die niet hebben gereageerd. Hiervoor kan mogelijk worden uitgegaan van het bestand met bedrijven die informatie over de non-profitregeling hebben gevraagd maar er uiteindelijk geen gebruik van hebben gemaakt, of anders van een representatieve steekproef van ondernemingen in deze sector.

De overige suggesties voor verbeteringen kunnen worden meegewogen bij de beslissing over het wel of niet voortzetten van de regeling. Deze suggesties met betrekking tot de verbetering van de uitvoering van de regelingen of het overwegen van alternatieve beleidsinstrumenten, zijn met name relevant wanneer (in enigerlei vorm) voor voortzetting van de regeling wordt gekozen.

1 Inleiding en onderzoekmethode

1.1 Inleiding

De ministeries van Sociale Zaken en Werkgelegenheid en Financiën hebben sinds 1 januari 1998 de 'Regeling willekeurige afschrijving arbo-investeringen' (de Farbo-regeling) ingesteld. Met deze regeling stimuleert de overheid ondernemers om te investeren in arbo-vriendelijke bedrijfsmiddelen. Alle Nederlandse ondernemingen die aan inkomstenbelasting of vennootschapsbelasting onderworpen zijn, kunnen van deze regelingen gebruikmaken. Sinds 1 januari 2001 is voor instellingen en organisaties die niet aan inkomsten- of vennootschapsbelasting onderworpen zijn, maar wel loonbelasting en premie voor de volksverzekeringen afdragen, een soortgelijke regeling van kracht: de 'arbo-afdrachtvermindering voor non-profitorganisaties.' Het doel van beide regelingen is bij te dragen aan betere arbeidsomstandigheden en een beter werkklimaat voor werknemers en ondernemers.

In artikel 52, tweede lid, WVA is opgenomen dat de Minister van Financiën, in overeenstemming met de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, in het jaar 2004 de Staten-Generaal een verslag zendt over de doeltreffendheid en de effecten in de praktijk van de arbo-afdrachtvermindering alsmede van de willekeurige afschrijving arbo-bedrijfsmiddelen in de Wet inkomstenbelasting 2001 vergezeld van een oordeel over de afschaffing dan wel voortzetting van de regelingen. In de Miljoenennota 2004¹, is de evaluatie van de Farboregeling (profit en non-profit) toegezegd aan de Kamer vóór eind 2004.

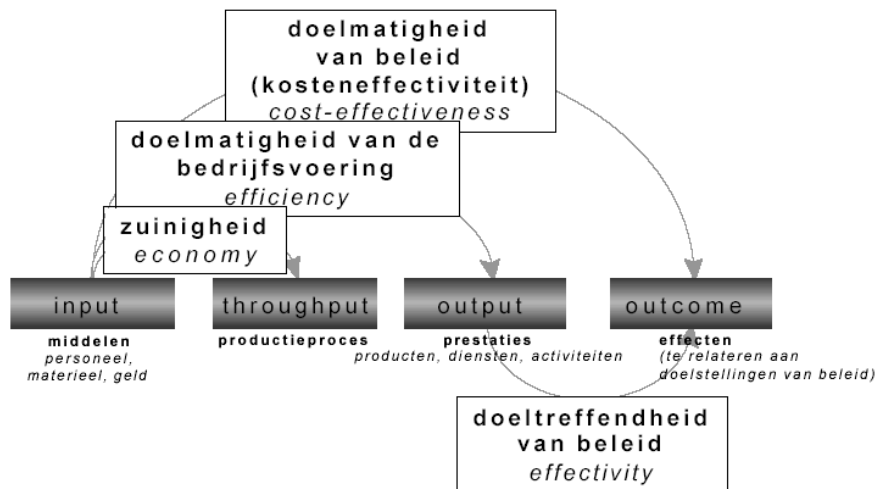
1.2 Probleemstelling en onderzoeksvragen

De VBTB methodiek wordt sinds 1998 door de rijksoverheid toegepast om het resultaatgericht sturen van overheidsinstanties vorm te geven. De essentie van deze methodiek is dat financiële informatie wordt gekoppeld aan beleidsinformatie. Naast informatie over de beoogde doelen (met streefwaarden, doelgroepen en termijnen) wordt in een VBTB-begroting tevens informatie opgenomen over de kosten en kwaliteit van de door de overheid geleverde prestaties.

De VBTB methode wordt momenteel toegepast bij het opstellen van departementale begrotingen en jaarverslagen. In toenemende mate wordt de methode ook toegepast bij evaluatieonderzoek. Daartoe stelt het Ministerie van Financiën de notitie 'Concept wegwijzer evaluatieonderzoek ex post'² beschikbaar. Vier principes spelen daarbij een rol. Ze worden in figuur 1.1 schematisch weergegeven. Het schema is afkomstig uit de Concept wegwijzer, pagina 9.

¹ Tweede Kamer, vergaderjaar 2004-2005, 29 200, nr. 2, hfdst. 5, pag. 141

² Wegwijzer evaluatieonderzoek ex post (concept 3 februari 2003). Den Haag, Ministerie van Financiën, 2003



Figuur 1.1 Ambities van beleid en beleidsvoering (bron: Concept wegwijzer evaluatieonderzoek ex post, Ministerie van Financiën (www.minfin.nl/vbtb))

Centraal in beleidsevaluaties staat de vraag of het effect (vierde blok) bereikt wordt door het leveren van goede prestaties (derde blok) en de inzet van de juiste middelen (eerste blok) op de juiste wijze (tweede blok).

Bij het vaststellen van *doelbereiking* en de *doeltreffendheid* van beleid gaat het in eerste instantie om de beoogde effecten: de in een doelstelling van beleid voorziene en gewenste gevolgen van beleid in maatschappij of organisatie. Daarnaast kan beleid ook neveneffecten hebben, effecten die niet als zodanig in de doelstelling van beleid zijn vervat. Hierop wordt later teruggekomen.

De vraag in hoeverre de gerealiseerde effecten zijn toe te rekenen aan het gevoerde beleid (*doeltreffendheid*) kan, evenals de *doelmatigheid van beleid*, in verreweg de meeste gevallen slechts met behulp van evaluatieonderzoek worden beantwoord. Voorwaarde voor het kunnen bepalen van de doelmatigheid van beleid is dat er vooraf een doelstelling is geformuleerd met duidelijke streefwaarden en eindtermijnen, anders kan de doelstelling niet als ijkpunt worden gebruikt.

Tot slot kan inzicht in de *doelmatigheid van de bedrijfsvoering* in veel gevallen worden verkregen op basis van systemen van reguliere prestatiegegevens. Dit betekent dat, om op doelmatigheid van de bedrijfsvoering te kunnen sturen, er informatie beschikbaar dient te zijn over de kostprijzen van de geleverde prestaties, aangevuld met indicatoren die inzicht bieden in de kwaliteit van die prestaties.

De VBTB systematiek stelt drie vragen centraal voor het opstellen van een verslag. Dit zijn ook de doelstellingen van het onderzoek dat in het voorliggende rapport beschreven wordt:

1. Is met de Farboregeling bereikt wat werd beoogd?
2. Is bij de uitvoering gedaan wat daarvoor was afgesproken?
3. Heeft het gekost wat gedacht werd dat het zou kosten?

Vraag 1 betreft de effectevaluatie, ofwel de doeltreffendheid (effectiviteit) van het beleid. Bij vraag 2 gaat het om de procesevaluatie, ofwel de doelmatigheid (efficiëntie).

Hier wordt een antwoord gegeven op de vraag: 'Is het beleid doelmatig geweest in vergelijking met alternatieven?' Vraag 3 gaat over de kosten van het betreffende beleidsinstrument.

1.3 Onderzoeksopzet

Gekozen is voor een kwalitatief onderzoek, gebaseerd op interviews met de meest relevante belanghebbenden en de analyse van kwalitatief en kwantitatief bronmateriaal. Het gebruikte cijfer- en bronmateriaal is grotendeels openbaar beschikbaar en toegankelijk. Het gaat om materiaal dat te verkrijgen is op internetsites van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, het Ministerie van Financiën, de Arbeidsinspectie, de Belastingdienst, de Sdu Uitgeverij (Opmaat), de European Agency for Safety and Health at Work en TNO Arbeid. Daarnaast is over de Farboregeling gepubliceerd in vaktijdschriften, dagbladen, onderzoeksrapporten en overheidspublicaties, zoals de jaarlijkse Arbobalans³. Ook is cijfermateriaal beschikbaar gesteld door de Belastingdienst en de Arbeidsinspectie. Interviews zijn gehouden met betrokken ambtenaren en vertegenwoordigers van organisaties en belangengroepen.

De kwaliteitseisen waaraan dit evaluatieonderzoek moet voldoen zijn:

- (a) validiteit,
- (b) betrouwbaarheid en nauwkeurigheid
- (c) bruikbaarheid.

Door de kwalitatieve aard kan het onderzoek slechts gedeeltelijk aan deze eisen voldoen. Er moest gebruik gemaakt worden van bestaande gegevens, die lang niet altijd voor onderzoeksdoeleinden zijn verzameld. De beoordeling van de kwaliteit van het bestaande en de signalering van ontbrekend gegevensmateriaal is daarom onderdeel van het onderzoek en de aanbevelingen die eruit voortvloeien. Wat de bruikbaarheid betreft geeft het onderzoek wel een goede indruk van het tot nu toe gevoerde beleid. Essentieel daarbij zijn de gesignaleerde knelpunten, waaraan bij voortzetting van de regeling tenminste voor een deel tegemoet zal moeten worden gekomen.

1.4 Structuur van het rapport

In dit rapport wordt met de aanduiding 'Farboregeling' zowel de oorspronkelijke profitregeling als de non-profitregeling bedoeld. De regeling voor willekeurige aftrek van de inkomsten- of vennootschapsbelasting wordt in het vervolg van dit rapport de 'profitregeling' genoemd. De afdrachtvermindering loon- of inkomstenbelasting voor de non-profitsector wordt de 'non-profitregeling' genoemd.

Hoofdstuk 2 bevat een beschrijving van de context van de Farboregeling wat betreft aanpalende of vergelijkbare wetgeving, een korte beschrijving van de regeling en van de beleidsdoelstellingen. De hoofdstukken 3 en 4 bevatten de analyse van de doeltreffendheid en de doelmatigheid van de profitregeling. Hoofdstuk 5 gaat in op de doeltreffendheid en de doelmatigheid van de non-profitregeling. In hoofdstuk 6 tenslotte worden de conclusies en aanbevelingen gegeven.

³ Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid. Arbobalans 2001, 2002: arbeidsrisico's effecten en maatregelen in Nederland. Den Haag, Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, 2002

2 Achtergrond en inhoud van de regeling

2.1 De context van de Farboregeling

De Farboregeling is een fiscaal instrument met een specifieke rol in het beleid van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, wat betreft de stimulering van arbeidsorganisaties in de eigen verantwoordelijkheid in het bedrijfsbeleid op het gebied van de arbeidsomstandigheden. Dit beleid is een alternatief voor het afdwingen van gedrag door middel van wet- en regelgeving. De Farboregeling beoogt bij te dragen aan het overheidsbeleid waarbij marktwerking, de zich terugtrekkende overheid, het verminderen van de administratieve lasten en het stimuleren van de eigen verantwoordelijkheid van burger en bedrijfsleven een belangrijke rol spelen. De betrokkenheid van het ministerie van Financiën vloeit voort uit het feit dat gekozen is voor een fiscale regeling.

Fiscale instrumenten in het beleid van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid

In het beleidsveld van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid zijn of worden verschillende fiscale instrumenten toegepast⁴, zoals de Afdrachtvermindering Langdurig Werklozen (VLW), de specifieke afdrachtkorting (SPAK) voor indienstname van laagbetaalde arbeidskrachten, fiscale scholingsaftrek voor werkgevers in de profitsector, fiscale afdrachtvermindering onderwijs ter vergoeding van loonkosten van werknemers in het leerlingwezen en de toetreders korting. Deze instrumenten worden grotendeels uitgevoerd door de Belastingdienst.

2.2 De Farboregeling

De Farboregeling bestaat uit twee specifieke onderdelen:

- Regeling willekeurige afschrijving arbo-investeringen (profit). Doel is het stimuleren van investeringen in bedrijfsmiddelen die in het belang zijn van de arbeidsomstandigheden. Belastingplichtigen die onder de inkomstenbelasting / vennootschapsbelasting vallen kunnen bedrijfsmiddelen die voorkomen op de zogenoemde Arbolijs fiscaal vrij (willekeurig) afschrijven.
- Regeling Arbo-afdrachtvermindering (non-profit). Doel is het stimuleren van investeringen in bedrijfsmiddelen die in het belang zijn van de arbeidsomstandigheden. Inhoudingsplichtigen van een non-profitinstelling kunnen met de aanschaf van bedrijfsmiddelen die voorkomen op de zogenoemde Arbolijs met een afdrachtvermindering loonheffing een financieel voordeel behalen van 3,5 procent van het investeringsbedrag.

Willekeurige afschrijving arbo-investeringen (profitregeling)

De profitregeling is per 1 januari 1998 in artikel 10, onderdeel d, van de Wet op de inkomstenbelasting 1964 opgenomen. Onder de huidige wetgeving is de regeling te vinden onder artikel 3.32 Wet IB 2001. Dit artikel regelt dat de aanschaffings- en voortbrengingskosten van bedrijfsmiddelen die in het belang zijn van de arbeidsomstandigheden (arbo-bedrijfsmiddelen) door de belastingplichtige *willekeurig* kunnen worden afgeschreven. Dat wil zeggen dat die zelf kan bepalen wanneer de investe-

⁴ Tweede Kamer, vergaderjaar 2002–2003, 28 880, nr. 32, pag. 272

ringskosten van het betreffende bedrijfsmiddel worden afgeschreven. Zo kan de hele investering in het jaar van aanschaf in mindering worden gebracht op de winst, waardoor de fiscale winst wordt gedrukt en er als gevolg dat jaar minder aan inkomsten- of vennootschapsbelasting betaald wordt. Dit kan een rente- en liquiditeitsvoordeel opleveren. In dit artikel is verder bepaald dat bij ministeriële regeling arbo-bedrijfsmiddelen kunnen worden aangewezen door de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid in overeenstemming met de Minister van Financiën. Deze ministeriële regeling wordt jaarlijks opnieuw vastgesteld met de daarbij behorende lijst van bedrijfsmiddelen.

Arbo-afdrachtvermindering voor non-profitorganisaties(non-profit regeling)

De non-profitregeling is per 1 januari 2001 opgenomen in artikel 26a Wet vermindering afdracht loonbelasting en premie volksverzekeringen. Zoals ook voor de profitregeling geldt, dient een investering betrekking te hebben op aanschaffings- en voortbrengingskosten en vermeld te staan op de Arbolijst. Het financiële voordeel is anders opgebouwd dan bij de profitregeling. In de non-profitregeling kan een inhoudingsplichtige een financieel voordeel behalen van 3,5% van het investeringsbedrag door de afdrachtvermindering. Dit percentage is ongeveer gelijk aan het (rente) voordeel van de willekeurige afschrijving in de profit-regeling⁵⁶.

De Arbolijst

Een essentieel onderdeel bij de uitvoering van de Farboregeling is de Arbolijst, die jaarlijks wordt opgesteld. In artikel 1.17 van de Arbowet worden de bedrijfsmiddelen aangewezen die in aanmerking komen voor de regeling. De middelen zijn onderverdeeld in vier categorieën:

1. bedrijfsmiddelen die fysieke belasting voorkomen of verminderen;
2. de terugkeer in het arbeidsproces bevorderen;
3. bedrijfsmiddelen die de blootstelling aan schadelijk geluid voorkomen of verminderen;
4. bedrijfsmiddelen die de blootstelling aan toxische of andere stoffen voorkomen of verminderen.

De Arbolijst wordt jaarlijks opnieuw opgesteld, waarbij een aantal middelen vervalt en een aantal nieuwe wordt toegevoegd. De Arbowet zegt hierover dat deze middelen: (1) risico's aan de bron moeten bestrijden, (2) gericht moeten zijn op gezondheidseffecten op de lange termijn en (3) innovatief of niet gangbaar zijn.

De Arbolijst 2003 somt 265 bedrijfsmiddelen op: 47 voor het voorkomen of verminderen van de blootstelling aan toxische of andere stoffen, 9 voor het voorkomen of verminderen van de blootstelling aan schadelijk geluid en 208 voor het voorkomen of verminderen van de blootstelling aan fysieke belasting en 1 ter bevordering van reïntegratie. De lijst wordt momenteel jaarlijks geactualiseerd door de Arbeidsinspectie. Actualisatie vindt plaats door een werkgroep van deskundigen waarvan de leden afkomstig zijn van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, doorgaans op basis van voorstellen van brancheorganisaties, arbodiensten en/of fabrikanten, importeurs /handelaars van bedrijfsmiddelen.

⁵ Tweede Kamer, vergaderjaar 2000-2001, 27 431, nr. 3, pag. 6

⁶ Tweede Kamer, vergaderjaar 2002-2003, 28 880, nr. 32, pag. 109

2.3 Beleidsdoelstellingen

De Memorie van toelichting op de wijziging van de belastingwet ten gunste van de fiscale structuurversterking⁷ stelt dat de wijziging van de Arbeidsomstandighedenwet (Arbowet; in werking getreden op 1 januari 1994), samen met de vergroting van het eigen risico van de werkgevers voor het ziekteverzuim, een krachtige impuls hebben gegeven aan versterking van de eigen verantwoordelijkheid van bedrijven. Toch blijven er volgens deze memorie van toelichting situaties bestaan waarin *'uitgestelde gezondheidseffecten'* optreden. Die effecten zijn *'lawaaidoofheid', 'rugklachten' en 'aandoeningen veroorzaakt door langdurige blootstelling aan toxische stoffen'*. Omdat deze klachten en aandoeningen zich veelal pas na jaren openbaren, was het vermoeden dat de bestaande wetgeving weinig effect zou sorteren.

In de begrotingsstaat van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid voor het jaar 2004⁸ valt het Farbo-beleid onder beleidsartikel 13: de verbetering arbeidsomstandigheden, arbozorg en verzuimaanpak. De Arbowet schept het kader voor de Arbolijst. De drie criteria van bronbenadering, gezondheidseffecten op de lange termijn en innovativiteit komen hier vandaan.

Het steven is ook om met de Farboregeling een 'industriebrede verbetering van arbeidsomstandigheden' te bevorderen. Er worden in principe geen branchespecifieke middelen op de lijst opgenomen. Soms kan het echter voorkomen dat in een bepaalde bedrijfstak vanuit beleidsoogpunt extra stimulering gewenst is. In dat geval blijven bepaalde bedrijfsmiddelen wel langer op die lijst staan. In dit kader wordt het wenselijk geacht *'de acties in arboconvenanten'* te koppelen met de Farboregeling. De verbeteringen die overeengekomen worden in de arboconvenanten kunnen dan verder gestimuleerd worden door opname van geselecteerde bedrijfsmiddelen op de Arbolijst. Inmiddels is het Farbo-beleid ook in de arboconvenanten opgenomen, zoals in het arboconvenant meubelindustrie (aanpak van de fysieke belasting), het plan van aanpak arboconvenant grafimedia (ter bevordering van de professionele relatie van de Arbo-dienst met de ondernemer) en het plan van aanpak bij het arboconvenant gehandicapenzorg (aanschaf middelen tegen fysieke belasting).

Het beslag van de profitregeling op de belastinggelden is sinds de aanvang van de regeling flink gestegen. Na een overschrijding in 2002, die zelfs tot een tijdelijke buitentoepassingstelling leidde, zakt de interesse in de regeling echter weer in, waarschijnlijk als gevolg van de economische teruggang, maar ook als gevolg van een andere samenstelling van de Arbolijst. De non-profitregeling blijft ver achter bij de verwachtingen, die misschien ook wel wat hoog gesteld waren. Uiteraard is het de bedoeling dat het bepaalde budget optimaal gebruikt wordt, maar niet overschreden.

De daling in 2003 wordt tevens gerealiseerd door inkrimping van het aantal bedrijfsmiddelen op de Arbolijst 2003, deels door samenvoeging van verschillende onderdelen in voertuigen tot één bedrijfsmiddel, deels door een aanscherping van de eisen voor plaatsing van een bedrijfsmiddel op de lijst. Door deze samenvoegingen en aanscherpingen is de verwachting dat: (a) het gemiddelde bedrag per toekenning stijgt en (b) het totaal toe te kennen bedrag enigszins terugloopt. Ook door de huidige economische situatie wordt een lager beroep op de regeling verwacht. Het budgettaire beslag van de regeling wordt jaarlijks in de Miljoenennota aangegeven.

⁷ Tweede Kamer, vergaderjaar 1997-1998, 25 688, nr. 3

⁸ Tweede Kamer, vergaderjaar 2003-2004, 29 200 hoofdstuk XV, nr. 2

Doelstellingen op een rij

Vanuit het voorgaande komen een aantal doelstellingen naar voren die voor evaluatie in aanmerking komen. Hieronder volgt een lijst, die is ingedeeld naar enkele bredere categorieën.

Algemene doelen:

- terugdringen van uitgestelde gezondheidseffecten;
- stimuleren van werkgevers tot verbetering van arbeidsomstandigheden.

Specifieke doelen. Stimuleren van de aanschaf van bedrijfsmiddelen, die:

- fysieke belasting voorkomen of verminderen
- de blootstelling aan schadelijk geluid voorkomen of verminderen.
- de blootstelling aan toxische of andere stoffen voorkomen of verminderen;
- de terugkeer in het arbeidsproces bevorderen.

Budgetbewaking. Om het beschikbare budget optimaal in te zetten staan de volgende middelen ter beschikking:

- jaarlijkse inschatting van het beslag op belastinggelden en zo mogelijk bijstelling in het aantal middelen of de beschrijving ervan.
- de mogelijkheid van buitentoepassingstelling bij (ernstige) overschrijding van het (verwachte) beslag.

VBTB kent twee soorten resultaat; output en outcome (zie paragraaf 1.2). Output omvat producten, diensten en activiteiten voor het realiseren van het gewenste eindresultaat. De Farboregeling kent de Arbolijsst en de uitvoering van de belastingdienst en de arbeidsinspectie. Verder is het aantal producten dat onder de regeling wordt aangeschaft ook als 'output' te beschouwen. Outcome betreft het gewenste eindresultaat. Voor deze regeling zijn dat de langetermijn gezondheidseffecten, preventie van ziekteverzuim en arbeidsongeschiktheid en vervroegde reïntegratie. Dit resultaat is per definitie pas op lange termijn te bepalen. Helaas zal op lange termijn ook het resultaat van de Farbo-regeling verdwijnen tussen resultaten van andere omstandigheden en maatregelen. Zo is de invloed van de recessie op het dalen van het ziekteverzuim waarschijnlijk veel groter dan de invloed van alle denkbare maatregelen bij elkaar.

2.4 Toetsing van de beleidsdoelstellingen

Het Ministerie van Financiën biedt een checklist⁹ voor de toetsing van de kwaliteit van de formulering van beleidsdoelen. Voor output, outcome en budgetbeheersing is nagegaan in welke mate ze aan deze criteria voldoen. Output is daarbij het aantal toegekende bedrijfsmiddelen, outcome de arbeidsomstandigheden en de gezondheidstoestand van de gebruikers op de lange termijn.

⁹ Wegwijzer evaluatieonderzoek ex post (concept 3 februari 2003). Den Haag, Ministerie van Financiën, 2003, pag. 14-15

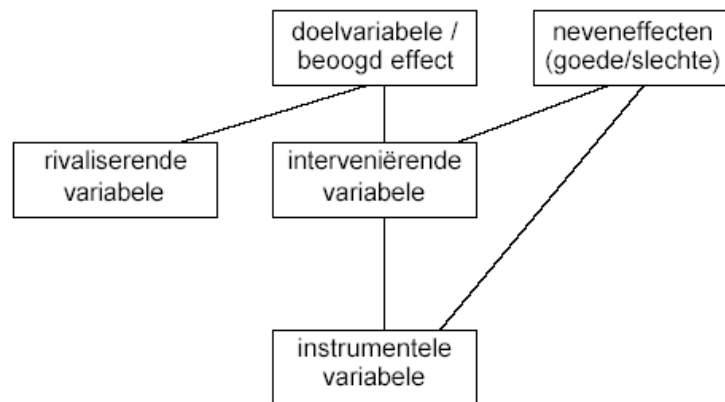
Tabel 2.1 Checklist kwaliteit doelstellingen: test Farboregeling

Kenmerken	Vraag	Output	Outcome	Budget
Prikkelend	1. Streefwaarde vergelijkbaar, ambitieus en haalbaar?	Nee	Nee	Ja
Tijdgebonden	2. Doel bereikt binnen bepaalde tijd?	Nee	Nee	Ja
	3. Tijdpad met streefwaarden?	Nee	Nee	Ja
Doelgroep	4. Doelgroepen benoemd?	Ja	Ja	Ja
Meetbaar/Toetsbaar	5. Tussentijds te volgen?	Nee	Nee	Ja
	6. Verantwoording af te leggen?	Nee	Nee	Ja
Stuurbaar	7. Bij te sturen?	Nee	Nee	Ja
Verantwoordelijkheid	8. Resultaatverantwoordelijkheid?	Nee	Nee	Ja
Beknopt	9. Kernachtig?	Ja	Ja	Ja
Haalbaar	10. Realistisch?	Nee	Nee	Ja
Relevant/consistent	11. Beleidsondersteunend	Ja	Ja	Ja

Uit het bovenstaande blijkt dat vooral de budgettaire doelen relatief goed en concreet geformuleerd zijn. De gewenste resultaten voor de output en outcome zijn te algemeen geformuleerd. Hoewel duidelijk onderdeel van een breder beleid mist de formulering van het gewenste resultaat scherpte en haalbare doelstellingen.

Analyse

Figuur 2.1 geeft een schema van de relatie tussen instrumenten en beoogd effect (outcome).



Figuur 2.1 Analyseschema (bron: Concept wegwijzer evaluatieonderzoek ex post, Ministerie van Financiën (www.minfin.nl/vbtb))

Bij evaluatieonderzoek naar de effectiviteit van beleid staat de relatie tussen een instrument (instrumentele variabele) en het beoogde effect (doelvariabele) centraal. Vaak verloopt het bereiken van effecten langs zogeheten interveniërende variabelen". Dit zijn tussenliggende effecten die onmisbare schakels vormen naar het uiteindelijke effect. Ook kan van andere variabelen dan de instrumentele variabele een zelfstandige invloed uitgaan op de doelvariabele (rivaliserende variabele; externe factoren). Als bovenstaand analyseschema in relatie tot de VBTB systematiek gezien wordt, kunnen de variabelen als volgt ingevuld worden:

- Doelvariabele: wat willen we bereiken (algemene doelstelling van beleid)
- Intervenierende variabele: wat moeten we eerst realiseren om het doel te kunnen bereiken (operationele beleidsdoelstellingen)
- Instrumentele variabele: wat gaan we daarvoor doen (instrumenten)
- Rivaliserend: arboconvenanten, Arbowet, Milieulijst, SPA-regeling, Project Verbetering Arbeidsveiligheid en alle andere SZW-instrumenten
- Neveneffecten: economische stimulans voor leveranciers/producenten van middelen op de lijst, aandacht voor arbo, etc.

3 Doeltreffendheid van de profitregeling

De doeltreffendheid van het Farbo-beleid bestaat enerzijds uit de mate waarin er voldoende instrumenten zijn of worden ingezet (output) en anderzijds uit het behalen van een voldoende groot gezondheidseffect (outcome). In figuur 1.1 zijn deze relaties in beeld gebracht.

3.1 Output: de inzet van bedrijfsmiddelen in organisaties

De hierna gepresenteerde cijfers zijn afkomstig uit de Farbo-monitor 1998-2002. Dit onderzoek van de Arbeidsinspectie is opgezet om cijfers te genereren ten aanzien van het aantal meldingen en de spreiding daarvan per boekjaar, de arbeidsmiddelen waarop de meldingen betrekking hebben en de aangemelde en toegekende bedragen.

Aantal meldingen in de profitsector

Het aantal meldingen voor arbeidsvriendelijke bedrijfsmiddelen op de Arbolijst is vanaf 1998 bijgehouden voor de verschillende sectoren. Onderstaande tabel geeft een overzicht van de aantallen meldingen voor de boekjaren 1998 - 2002 en de uitsplitsing daarvan naar zeven economische sectoren.

Tabel 3.1 Aantallen en percentages meldingen voor de Farboregeling (profit) voor de boekjaren 1998 - 2002 en de groeipercentages per jaar, uitgesplitst naar zeven categorieën van economische sectoren

Sectoren	1998	1999	2000	2001	2002
<i>Aantallen per sector</i>					
- Landbouw / delfstoffen	968	1348	2103	4074	6605
- Industrie / nutsbedrijven	436	700	839	891	722
- Bouwnijverheid	246	431	593	624	513
- Handel / horeca	239	305	460	412	487
- Transport / communicatie	136	611	1859	1914	1839
- Zakelijke dienstverlening	81	158	196	362	483
- Overige dienstverlening	100	270	296	282	334
- Totaal	2206	3823	6346	8559	10983
<i>Percentages van totaal</i>					
- Landbouw / delfstoffen	44%	35%	33%	48%	60%
- Industrie / nutsbedrijven	20%	18%	13%	10%	7%
- Bouwnijverheid	11%	11%	9%	7%	5%
- Handel / horeca	11%	8%	7%	5%	4%
- Transport / communicatie	6%	16%	29%	22%	17%
- Zakelijke dienstverlening	4%	4%	3%	4%	4%
- Overige dienstverlening	5%	7%	5%	3%	3%
- Totaal	100%	100%	100%	100%	100%

Sectoren	1998	1999	2000	2001	2002
<i>Percentages groei / verschil</i>					
- Landbouw / delfstoffen		39%	56%	94%	62%
- Industrie / nutsbedrijven		61%	20%	6%	-19%
- Bouwnijverheid		75%	38%	5%	-18%
- Handel / horeca		28%	51%	-10%	18%
- Transport / communicatie		349%	204%	3%	-4%
- Zakelijke dienstverlening		95%	24%	85%	33%
- Overige dienstverlening		170%	10%	-5%	18%
- Totaal		73%	66%	35%	28%

De laatste regel van het eerste blok van de tabel laat zien dat het aantal meldingen ieder jaar stijgt. In totaal zijn in 2002 10983 meldingen geregistreerd. De onderste rij van het derde blok in de tabel laat echter zien dat de jaarlijkse groei wel afneemt.

Als gekeken wordt naar de verhoudingen tussen de sectoren, dan blijkt de agrarische sector steeds aanvoerder te zijn wat betreft het aantal meldingen. In 2002 werd zelfs 60% van de meldingen door deze sector gedaan. Dit percentage is overigens een forse stijging ten opzichte van de voorgaande jaren, waar het aandeel zich steeds tussen de dertig en vijftig procent bewoog. Tweede in de ranglijst van aanvragers is de sector transport en communicatie. In 2002 was deze sector goed voor 17% van de meldingen, maar dat was niet altijd het geval. Aanvankelijk was het aantal meldingen in deze sector niet hoog, maar er was een snelle groei tot en met het jaar 2000. Daarna daalde het aantal aanvragen, maar niet het relatieve aandeel ervan. Derde in de rij van aanvragers is de sector industrie en nutsbedrijven. Aanvankelijk stond deze sector op de tweede plaats, maar het aantal aanvragen is in de loop van de jaren aanzienlijk vermindert, met in 2002 zelfs een afname.

Het derde blok met percentages in de tabel laat de groei van het aantal meldingen per sector zien. Er zijn globaal gezien drie patronen te zien. De eerste is een vrijwel continue stijging in de agrarische sector en delfstoffenwinning, met een stabilisatie in 2002. De tweede is een vrijwel continue daling van de groei in de sectoren industrie en nutsbedrijven, bouwnijverheid en transport en communicatie. De derde is een schommelende ontwikkeling over de loop van de vijf jaren in de sectoren handel en horeca, zakelijke dienstverlening en overige dienstverlening. In drie sectoren is voor het jaar 2002 een daling in het aantal meldingen te zien.

Meldingen versus middelen

De volgende tabel geeft een overzicht van de aantallen meldingen en aangevraagde bedrijfsmiddelen per bedrijfssector in 2002, plus het verschil tussen de aantallen meldingen en bedrijfsmiddelen in percentages. De eerste twee kolommen van deze tabel zijn ook reeds in tabel 3.1 weergegeven.

Tabel 3.2 Aantallen meldingen en aangevraagde bedrijfsmiddelen per bedrijfssector in 2002

Sectoren	Meldingen		Bedrijfsmiddelen		Verschilpercentage
	Aantal	Percentage	Aantal	Percentage	
Landbouw / delfstoffen	6605	60%	3817	40%	-42%
Industrie / nutsbedrijven	722	7%	1035	11%	43%
Bouwnijverheid	513	5%	437	5%	-15%
Handel / horeca	487	4%	552	6%	13%
Transport / communicatie	1839	17%	2540	27%	38%
Zakelijke dienstverlening	483	4%	815	9%	69%
Overige dienstverlening	334	3%	373	4%	12%
Totaal	10983	100%	9569	100%	-13%

De laatste kolom van de tabel laat zien dat er 13% minder bedrijfsmiddelen zijn dan meldingen. Er zijn echter grote verschillen tussen de sectoren. Met name in de agrarische sector (plus de delfstoffenwinning) zijn er aanzienlijk meer meldingen dan bedrijfsmiddelen. Dit betekent waarschijnlijk dat meerdere juridisch zelfstandige onderdelen van een bedrijf of meerdere vennoten of maten in een maatschap één melding doen en het fiscale voordeel van het aangeschafte arbovriendelijke middel onderling verdelen. Met name in de agrarische sector komt het vaak voor dat verschillende vennoten betrokken zijn bij één bedrijf. In de sectoren zakelijke dienstverlening, industrie en nutsbedrijven en transport en communicatie is het omgekeerde het geval en zijn er meer bedrijfsmiddelen per melding aangevraagd.

Hoeveel organisaties worden bereikt?

Met deze getallen kan ook gekeken worden naar het gebruik van de regeling vanuit het totaal aantal organisaties in Nederland in de verschillende sectoren per jaar. Daarbij moet overigens bedacht worden dat één organisatie meer meldingen kan doen. Onderstaande tabel geeft hiervan een overzicht, met in het tweede blok het totaal aantal organisaties in Nederland in 2002, zoals berekend door het CBS.

Tabel 3.3 Aantallen organisaties en meldingen voor de Farboregeling voor de boekjaren 1998 - 2002, uitgesplitst naar zeven categorieën van economische sectoren (CBS, Statline)

Sectoren	1998	1999	2000	2001	2002
- Landbouw / delfstoffen	0,9%	1,3%	2,0%	4,0%	6,7%
- Industrie / nutsbedrijven	0,9%	1,5%	1,8%	1,9%	1,5%
- Bouwnijverheid	0,4%	0,7%	0,9%	0,9%	0,7%
- Handel / horeca	0,1%	0,1%	0,2%	0,2%	0,2%
- Transport / communicatie	0,5%	2,3%	6,7%	6,6%	6,6%
- Zakelijke dienstverlening	0,1%	0,1%	0,1%	0,2%	0,3%
- Overige dienstverlening	0,1%	0,3%	0,3%	0,3%	0,3%
- Totaal	0,3%	0,6%	0,9%	1,2%	1,6%
- Landbouw / delfstoffen	109865	107560	104675	102160	98955
- Industrie / nutsbedrijven	47300	46520	45755	46455	46840
- Bouwnijverheid	58340	62330	63380	69225	69440
- Handel / horeca	205900	204325	204010	204725	196675
- Transport / communicatie	25325	26385	27580	28875	27855
- Zakelijke dienstverlening	125395	136900	144810	155395	148820
- Overige dienstverlening	100395	100395	103380	107810	101045
- Totaal	672520	684415	693590	714645	689630

In totaal waren er in 1998 in Nederland 672.520 organisaties actief, in 2002 waren dat er 689.630. In de rijen daarboven staan de aantallen voor de verschillende sectoren. Bij

de percentages in het eerste blok is weer de groei in het aantal meldingen van bedrijfsmiddelen te zien, zoals die ook reeds in tabel 3.1 is beschreven, maar nu afgezet tegen het aantal organisaties dat van de middelen gebruik maakt. In het eerste jaar van de regeling was dat voor alle sectoren gering, slechts 0,3%. In de loop van de jaren is dat opgelopen naar 1,6%. De tabel laat verder weer zien dat er sectoren zijn die relatief veel en sectoren die relatief weinig van de regeling gebruik maken.

3.2 Outcome: het effect op de arbeidsomstandigheden

In de eerste plaats wordt gekeken naar de mate waarin de inzet van middelen van invloed zijn op specifieke arbeidsomstandigheden, namelijk de blootstelling aan fysieke belasting, schadelijk geluid en gevaarlijke stoffen. Vervolgens wordt een inschatting gegeven van de juiste inzet van de middelen. Het gaat hier dus om het effect op de blootstelling aan belastende omstandigheden als interveniërende variabele.

Aard van de bedrijfsmiddelen

Jaarlijks wisselt het aantal bedrijfsmiddelen in de Arbolijst. In de lijst van 2003 staan 265 middelen, waarvan er 209 (79%) gericht zijn op de preventie van fysieke belasting en reïntegratie, 9 (3%) op de preventie van schadelijk geluid en 47 (18%) gericht op de preventie van blootstelling aan gevaarlijke stoffen. Deze onderlinge verhouding tussen de preventiegebieden is redelijk stabiel over de jaren, aldus de Farbo-monitor. De volgende tabel geeft een overzicht van het aantal binnengekomen meldingen en aangevraagde bedrijfsmiddelen, uitgesplitst naar deze drie preventieaspecten.

Tabel 3.4 Aantallen meldingen en aangevraagde bedrijfsmiddelen per preventieaspect in 2002

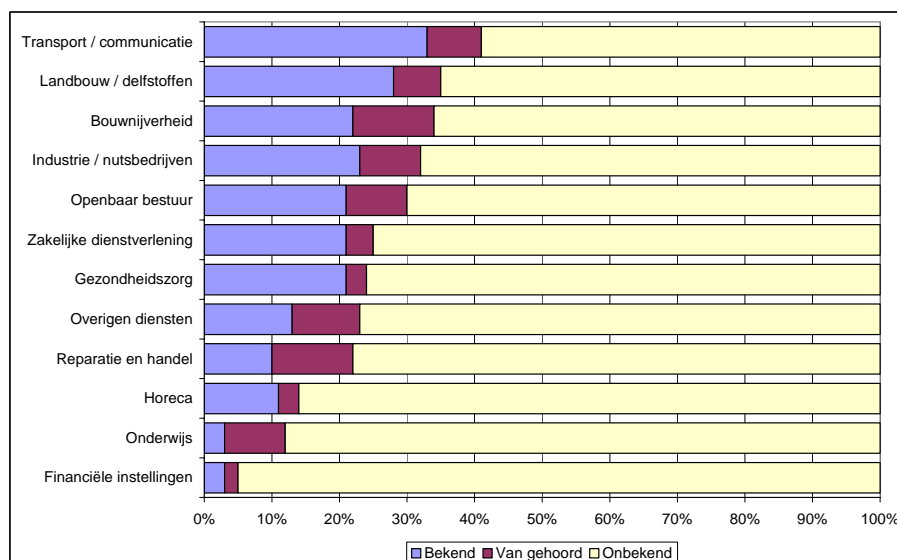
Preventiegebied	Meldingen		Bedrijfsmiddelen	
	Aantal	Percentage	Aantal	Percentage
Fysiek belasting	9864	90%	8711	92%
Schadelijk geluid	121	1%	108	1%
Gevaarlijke stoffen	978	9%	700	7%
Totaal	10963	100%	9519	100%

Het blijkt dat de verdeling van de gemelde en aangevraagde bedrijfsmiddelen de verdeling van de Arbolijst ongeveer volgt. Bedrijfsmiddelen gericht op het voorkomen van fysieke belasting worden vaker gemeld en aangevraagd, bedrijfsmiddelen gericht op het voorkomen van blootstelling aan gevaarlijke stoffen minder vaak. In de Farbo-monitor wordt verder een overzicht gegeven van de top-10 van toegekende bedrijfsmiddelen. Met name de vrachtwagencabine, de trekkercabine, de verstelbare werk- of behandeltafel en de elektrisch aangedreven steek- en transportwagen zijn populair.

Bekendheid met de Farboregeling

In de Arbomonitor van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid worden representatieve cijfers gepubliceerd over de bekendheid van de Farboregeling onder werkgevers. Het blijkt uit de Arbomonitor 2002 dat in totaal 14% van alle Nederlandse bedrijven en instellingen bekend was met deze regeling. Daarnaast heeft nog eens 9% wel eens van de regeling gehoord, maar deze groep is niet feitelijk op de hoogte van de inhoud ervan. In totaal 77% van de Nederlandse ondernemingen kent de regeling dus niet, althans voorzover het gaat om de ondervraagde functionaris in de organisaties. Met name de grote ondernemingen (100 of meer werknemers) kennen deze regeling

vaker (35%) dan de middelgrote (20%) en kleine ondernemingen (12%). Kleine ondernemingen hebben 10 of minder werknemers in dienst.



Figuur 3.1 Bekendheid met de Farboregeling naar sector

Het blijkt dan dat de regeling het bekendst is in de sector transport en communicatie, gevolgd door de sectoren landbouw en delfstoffenwinning, bouwnijverheid en industrie en nutsbedrijven. Het minst bekend is de regeling in de sectoren financiële dienstverlening, onderwijs en horeca.

Gebruik van de Farboregeling

Van de in totaal 23% Nederlandse bedrijven dat op de hoogte is van het bestaan van de Farboregeling, heeft 23% ook daadwerkelijk wel eens gebruik gemaakt van de regeling. In totaal heeft dus 5,3% van de Nederlandse organisaties gebruik gemaakt van de Farboregeling, althans dat is de schatting van de Arbomonitor 2002.

Op basis van de Farbo-monitor kan berekend worden dat er sinds de start in 1998 in totaal 31917 meldingen zijn binnen gekomen. Gemiddeld telde Nederland over deze vijf jaar 690.960 bedrijven en instellingen. Dat betekent dat maximaal 4,6% van de bedrijven een melding gedaan kan hebben. Dit is echter een optimistische schatting, omdat één bedrijf meerdere meldingen gedaan kan hebben. Dit is dus een lager percentage dan de 5,3% van de Arbomonitor, maar toch nog een substantieel aantal. Lang niet alle bedrijven maken jaarlijks van de regeling gebruik, omdat ze geen bedrijfsmiddel van de Arbolijst nodig hebben, of niet aan de aanschaf of vervanging ervan toe zijn.

Dead weight loss of oneigenlijk gebruik

Deze term geeft aan in welke mate de regeling daadwerkelijk bijdraagt aan ander gedrag bij investeringen in arbo-bedrijfsmiddelen. Het kan namelijk zijn dat de onderneming het bedrijfsmiddel ook zou hebben aangeschaft als de regeling niet zou hebben bestaan. Het gaat dus om het oneigenlijk gebruik van de regeling. Teneinde dit oneigenlijk gebruik te meten is bij de Arbomonitor de vraag aan ondernemers gesteld of zij het arbo-bedrijfsmiddel ook zouden hebben aangeschaft als de Farbo-regeling niet zou hebben bestaan. In totaal blijkt dat 83% van de ondernemers het arbo-bedrijfsmiddel

ook zouden hebben aangeschaft als de Farboregeling niet zou hebben bestaan. Het oneigenlijk gebruik lijkt dus in 83% van de gevallen voor te komen.

Hierbij kan een drietal kanttekeningen worden geplaatst, die dit percentage in sterke mate ter discussie stellen. In de eerste plaats is vanuit de vraagstelling (Zou het bedrijf het betreffende arbeidsmiddel / de betreffende arbeidsmiddelen ook aangeschaft hebben als de Farboregeling niet zou bestaan?) niet na te gaan of het gaat om een middel dat op de Arbolijst staat. In de tweede plaats zijn het waarschijnlijk niet de aankoopbeslissers die de vragen beantwoorden. In de derde plaats is het antwoord in de context van de inspectie sociaal gewenst.

3.3 Outcome: het effect op de gezondheid

Bij de bespreking van het analyseschema in figuur 2.1 werd reeds aangegeven dat het vaststellen van de outcome in termen van verbetering van de doelvariabele, de lange termijn gezondheidstoestand van werknemers, een complex gegeven is. Niet alleen dienen de interveniërende kenmerken daarbij op de juiste wijze beïnvloed te worden (en dat is gezien het voorgaande ten minste niet bekend), maar ook zijn rivaliserende variabelen van invloed op het uiteindelijke doel. Het is daarom vooralsnog onmogelijk om, gezien de huidige stand van de monitoring, een duidelijk beeld van het uiteindelijk effect van de profitregeling te krijgen.

3.4 Budgettering en de tijdelijk buitentoepassing stelling

In de Begrotingsstaat van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid 2003¹⁰ en de Miljoenennota¹¹ kan de meest recente raming geconstrueerd worden voor de beoogde fiscale uitgaven van de Farboregeling. In 2001 is dit voor de profitregeling €20 miljoen, voor 2002 is dit €10 miljoen. Daarna zakken de bedragen aanzienlijk. De reden is dat vanuit de raming ieder jaar steeds een berekening wordt gemaakt van het budgettair beslag vanuit de situatie van dat jaar. Voor ieder jaar afzonderlijk wordt in het jaar zelf het investeringsplafond berekend. Dit alles gebeurt aan de hand van de gegevens van de voorgaande jaren, plus een interpretatie van de wijze van willekeurige opname. De interpretatie is dat in het eerste jaar 60% van het investeringsbedrag willekeurig wordt afgeschreven, in het tweede jaar 30% en in het derde jaar 10%.

Tabel 3.5 Fiscale uitgaven Farboregeling (x €1 miljoen)

	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Farboregeling profit	5	12	19	20	10	7	5	4	5	4	4
Farboregeling non-profit	-	-	-	0,5	1	3	3	3	3	3	3

Bron: Begrotingsstaat van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid 2003, Miljoenennota 2004

De investeringen in de profitsector

Het gaat hier om de berekening van het totale aangemelde en toegekende investeringsbedrag van de meldingen in de profit-sector. Onderstaande tabel geeft een overzicht van deze bedragen voor de boekjaren 2001 en 2002, inclusief de status van de adviezen. Deze getallen zijn weer afkomstig uit de Farbo-monitor 1998-2002.

¹⁰ Tweede Kamer, vergaderjaar 2002-2003, 28 600 hoofdstuk XV, nr. 2, pag. 121

¹¹ Tweede Kamer, vergaderjaar 2004-2005, 29 200, nr. 2, hfdst. 5, pag. 141

Tabel 3.6 Aangemelde en toegekende investeringsbedragen, inclusief de aard van de uitgebrachte adviezen door de Arbeidsinspectie voor de jaren 2001 en 2002 voor de profitregeling

	2001	2002
Aanschafkosten*	197.770.000	167.020.000
Voortbrengingskosten*	1.470.000	960.000
Subsidiebedragen*	840.000	620.000
Aangemeld investeringsbedrag*	198.400.000	167.360.000
Aantal meldingen	8.655	10.985
Investeringsbedrag per melding*	22.923	15.235
Aantal positieve adviezen	7.132 (82,4%)	9.179 (83,6%)
Aantal partieel positieve adviezen	759 (8,8%)	776 (7,1%)
Aantal negatieve adviezen	749 (8,7%)	916 (8,3%)
Nog in behandeling	15 (0,2%)	114 (1,0%)
Toegekend investeringsbedrag*	118.540.000	106.130.000
In percentage van het aangemelde investeringsbedrag	81%	78%

* bedragen in euro

De Farbo-monitor laat zien dat het aangemelde en toegekende investeringsbedrag vanaf 1998 tot en met 2001 continu is gestegen. In 1998 was het aangemelde investeringsbedrag nog €38,6 miljoen, in 2001 is dat bijna €200 miljoen. In de nota 'Vaststelling van de begroting van de uitgaven en de ontvangsten van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (XV) voor het jaar 2002'¹², was het de ambitie om voor het jaar 2001 een toegekend investeringsbedrag van €91 miljoen te realiseren. Dit bedrag is met €118,54 miljoen ruimschoots overschreden.

Een belangrijke reden voor de constante en sterke stijging is vanzelfsprekend de toename van het aantal meldingen, maar dat geldt niet voor het jaar 2002. In dit jaar is een stijging te zien van het aantal meldingen, maar een daling van het investeringsbedrag. Dit laatste kan slechts voor een deel verklaard worden door het grote verschil tussen het aantal meldingen en het aantal aangeschafte bedrijfsmiddelen, omdat het gemiddeld investeringsbedrag per bedrijfsmiddel vrijwel gelijk is aan het aangemelde investeringsbedrag per melding.

Uit de maandstaten van de Belastingdienst blijkt dat de het gemiddeld aantal meldingen eind 2003 flink lager is dan in de jaren daarvoor, terwijl het gemiddeld bedrag per melding fors hoger is. Het aantal meldingen is 2353 in oktober 2003, terwijl dit in oktober 2002 reeds 8676 was. Het gemiddeld bedrag per melding is in oktober 2003 echter €30.174, terwijl dit in oktober 2002 nog €14.984 was. De conclusie is dat erin 2003 minder vaak gemeld wordt, maar dat het investeringsbedrag flink hoger is als men een melding doet.

De tijdelijke buitentoepassingstelling

De Farboregeling werd vanaf 15 november tot en met 31 december 2003 buiten toepassing gesteld. De reden was dat het budget voor 2002 vergaand overschreden dreigde te worden. Met de buitentoepassingstelling werd beoogd een verdere overschrijding te voorkomen. Uit gegevens van de Belastingdienst blijkt inderdaad dat de groei in de meldingen en het geïnvesteerde bedrag stopte in de laatste maanden van

¹² Tweede Kamer, vergaderjaar 2001-2002, 28 000 hoofdstuk XV, nr. 2, pag. 90

2002. De buitentoepassingstelling had dus het gewenste resultaat. De regeling voor de buitentoepassingstelling is gepubliceerd in de staatscourant van 14 november 2002 (nr. 220, pag. 43). Dit besluit wordt genomen door de Staatssecretaris van Financiën in samenspraak met de Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid en leidde vervolgens - volgens de geldende procedure - binnen drie maanden tot een voorstel voor een goedkeuringswet¹³.

De buitentoepassingstelling van de profitregeling is een interessant fenomeen, dat meer inzicht geeft in de uitvoering van de regeling. In 2001 was namelijk ook sprake van een overschrijding van het budget, maar toen werd beslist hier niets aan te doen. In het geheel van overheidsuitgaven was dit namelijk een relatief klein bedrag. In 2002 dreigde er echter een aanzienlijke overschrijding bij *alle* investeringsregelingen¹⁴, waardoor het te overschrijden bedrag in de overheidsuitgaven aanzienlijk werd. Daar kwam bij dat de algemene financieel-economische situatie ook belangrijk was verslechterd. Om die reden werden alle investeringsregelingen tijdelijk buiten toepassing gesteld. Bij buitentoepassingstelling lijkt dus een afweging te worden gemaakt tussen de te behalen doelstellingen van de verschillende investeringsregelingen (waaronder de Farboregeling) en de financieel-economische situatie.

Naast het doel (voorkomen / beperken van budgetoverschrijding) heeft de tijdelijke buitentoepassingstelling van de regeling de volgende gevolgen:

- ondernemers, die in de periode dat de regeling buiten werking is gesteld een arbovriendelijk bedrijfsmiddel hebben aangeschaft, kunnen hierop niet willekeurig afschrijven;
- omdat de Farboregeling een fiscale regeling is, moet er een goedkeuringswet worden voorbereid;
- het schaadt mogelijk het imago van de overheid als betrouwbare partij.

3.5 Samenvatting en suggesties voor verbetering

Output: de inzet van middelen

Het aantal meldingen van arbovriendelijke bedrijfsmiddelen is in de loop van de eerste vijf jaar dat de Farboregeling bestaat sterk toegenomen van zo'n 2.200 tot ruim 10.000. Tegelijk is echter een afname van de jaarlijkse stijging te zien. De agrarische sector is momenteel aanvoerder in het aantal meldingen, gevolgd door de transportsector en de industrie. In totaal wordt momenteel 1,6% van alle Nederlandse organisaties bereikt.

Suggesties voor verbetering. De getallen geven in ieder geval een goed beeld van de ontwikkeling van de Farboregeling wat betreft de meldingen en het aantal bedrijfsmiddelen. Bovendien is er een onderverdeling naar sector. Toch zijn een aantal verbeteringen aan te bevelen in deze registratie. In de eerste plaats zou het goed zijn niet alleen het aantal meldingen en bedrijfsmiddelen bij te houden, maar ook het aantal bedrijven dat de melding doet. Dit gegeven is nu niet bekend, omdat meerdere middelen door één bedrijf aangevraagd kunnen worden. Met de registratie van het aantal bedrijven kan de verdeling van de inzet van de middelen in Nederland beter gevolgd worden. Registratie van het bedrijf is mogelijk omdat bedrijven de benodigde gegevens via het meldingsformulier doorgeven. Met deze registratie is ook de landelijke dekking beter na te gaan. In de tweede plaats zou het goed zijn een

¹³ Tweede Kamer, vergaderjaar 2002-2003, 28 789

¹⁴ Kamerstuk 2002-2003, 28880, nr. 1, Tweede Kamer

zorgvuldiger onderscheid te maken in de bedrijfssector. Met name de deelsectoren met veel blootstelling aan fysieke belasting, schadelijke stoffen en lawaai zouden daarbij geïdentificeerd moeten worden zodat de ontwikkeling bij deze deelsectoren gevolgd kan worden. Op die wijze kunnen operationele doelstellingen geformuleerd worden zodat de inzet van middelen beter gestuurd kan worden.

Outcome: het effect van de inzet van middelen

Wat de inzet van middelen betreft, vanuit de doelstelling de blootstelling aan fysieke belasting, schadelijk geluid en gevaarlijke stoffen te verminderen, blijkt dat de meldingen de verdeling van aantallen bedrijfsmiddelen in de Arbolijst ongeveer volgt. Hetgeen overigens niet verwonderlijk is omdat bedrijfsmiddelen die niet of nauwelijks aangevraagd worden van de lijst afgevoerd worden. Bedrijfsmiddelen gericht op het voorkomen van fysieke belasting worden wat vaker gemeld en aangevraagd, bedrijfsmiddelen gericht op het voorkomen van blootstelling aan gevaarlijke stoffen minder vaak.

Suggesties voor verbetering. Voor een betere beleidsvoering zouden de gegevens per bedrijfsmiddel of groep van bedrijfsmiddelen kunnen worden weergegeven. Deze indeling zou dan weer per deelsector kunnen worden weergegeven, zodat operationele doelen geformuleerd kunnen worden. Overigens is het dan wel van belang dat regelmatig aanvullend representatief steekproefonderzoek plaats vindt naar de belasting door geluid, schadelijke stoffen en fysieke belasting. Voor een deel zou dit door de arbodiensten gedaan kunnen worden, die gegevens over belasting en inzet van arbovriendelijke bedrijfsmiddelen centraal kunnen registreren.

Het blijkt dat 14% van de Nederlandse bedrijven de regeling goed kent, nog eens 9% is op de hoogte van het bestaan ervan. Met name grote organisaties kennen de regeling vaker dan kleine organisaties. De regeling is het bekendst in de sector transport en communicatie, gevolgd door de sectoren landbouw en delfstoffenwinning, bouwrijverheid en industrie en nutsbedrijven. In totaal heeft 5,3% van de Nederlandse ondernemingen wel eens gebruik gemaakt van de regeling. Dit lijkt een overschatting omdat volgens de berekeningen van de Farbo-monitor maximaal 4,6% van de Nederlandse organisaties daarvan gebruik gemaakt kan hebben.

Oneigenlijk gebruik

Uit de Arbo-monitor blijkt dat het oneigenlijk gebruik 83% is. Dat betekent dat 83% van de ondernemers de arbo-bedrijfsmiddelen ook zou hebben aangeschaft als er geen Farboregeling zou zijn geweest. Bij deze uitkomst kunnen echter serieuze kanttekeningen worden geplaatst vanwege de aard en context van de vraagstelling.

Hoewel de precieze omvang van het oneigenlijk gebruik dus niet kan worden vastgesteld op basis van uitkomsten van de Arbomonitor lijkt het percentage van 83% een indicatie dat het werkelijke gebruik van de regeling beperkt is. Hieruit kan worden geconcludeerd dat de doelstellingen van de regeling niet worden gehaald omdat de ingezette middelen op de verkeerde plek terecht komen.

Gelet op voorstaande zouden er dan twee mogelijkheden zijn. De eerste is om de regeling af te schaffen. De tweede mogelijkheid is om de regeling op een andere wijze vorm te geven waardoor de ingezette middelen, meer dan nu het geval lijkt te zijn, leiden tot het doen van arbo-investeringen die anders achterwege zouden blijven. Een keuze is echter niet mogelijk, omdat deze niet gebaseerd is op verantwoord onderzoeksmateriaal.

Een *suggestie voor verbetering* is aanvullend representatief steekproefonderzoek te laten plaats vinden met een zorgvuldige vraagstelling om een beter antwoord op deze vraag te geven.

Outcome: de effecten op de doelvariabelen

Geconcludeerd werd dat deze effecten vooralsnog niet vast te stellen zijn. De reden is dat deze gegevens onvoldoende gemeten worden en als ze al gemeten worden, niet gerelateerd kunnen worden aan de invloed van de Farboregeling.

Suggesties voor verbetering. Er zou een nauwkeuriger meting moeten plaats vinden waarbij gezondheidsmaten op bedrijfsniveau jaarlijks worden gerelateerd aan de aanschaf van middelen via de Farboregeling. Arbodiensten registreren klachten over schadelijke stoffen, beroepslethorendheid en klachten en aandoeningen aan het bewegingsapparaat door middel van de ziekteverzuimregistratie. UWV doet dit aan de hand van de WAO-instream. Het Nederlands Centrum voor Beroepsziekten doet dit voor de meldingen van beroepsziekten. Door het koppelen van gegevens op bedrijfsniveau kunnen maatregelen als de aanschaf van middelen en de verbetering in termen van minder klachten en aandoeningen vastgelegd worden.

Budgettering

Ieder jaar wordt vanuit de gegevens van het voorgaande jaar plus een aanname van de restafschrijving een raming van de belastingderving gemaakt. In het jaar zelf wordt het investeringsplafond berekend. Voor 2003 is de raming van de belastingderving €7 miljoen en is het investeringsplafond berekend op €166 miljoen. De stand van zaken per oktober 2003 is dat er minder vaak gemeld wordt, maar dat het investeringsbedrag flink hoger is als men een melding doet. Het totale investeringsbedrag is ook aanzienlijk lager dan de raming. Waarschijnlijke oorzaken zijn de toestand van de economie en een andere samenstelling van de Arbolijst.

De buitentoepassingstelling

Ieder jaar worden de investeringen berekend op basis van het uitgavenpatroon van het voorgaande jaar. Via de budgettering van de regeling is er een financieel plafond voor het via de Farboregeling te voeren arbobeleid. Indien het budget dreigt te worden overschreden, kan de regeling buiten toepassing worden gesteld. In 2002 deed deze situatie zich voor en is de Farboregeling tijdelijk buiten toepassing gesteld.

Omdat gekozen is voor een fiscale regeling kent de Farbo-regeling een zekere dualiteit. Enerzijds stuurt het Ministerie van Financiën de regeling financieel en belastingtechnisch aan en anderzijds stuurt het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid de regeling inhoudelijk aan. Dit lijkt geen goede basis voor een inhoudelijk beleid vanwege de spanning die voortvloeit uit de verschillende belangen van de desbetreffende ministeries. Daardoor is er mogelijk een rem op de verdere beleidsontwikkeling.

Suggesties voor verbetering. Onderzocht kan worden om de Farboregeling niet via de fiscaliteit vorm te geven maar als subsidie onder te brengen bij Sociale Zaken en Werkgelegenheid omdat dan alle aspecten die samenhangen met de regeling (o.a. arbo-doelen, budgettering en uitvoeringaspecten) in één hand komen te liggen waardoor niet langer sprake is van mogelijke spanning tussen het beleid van beide ministeries. Daar komt bij dat de fiscaliteit voor de budgetbeheersing (buitentoepassingstelling) zware procedures kent zoals (goedkeurings)wetgeving, terwijl dit bijvoorbeeld in de sfeer van subsidieregelingen anders kan worden vormgegeven.

4 Doelmatigheid van de profitregeling

Het gaat hier om de inzet van middelen (personeel, materieel en geld) en de wijze waarop het dienstverleningsproces is vormgegeven. Dit hoofdstuk geeft een beschrijving van het proces en de uitvoeringskosten van het beleid. Het hoofdstuk eindigt met een samenvatting van de resultaten en suggesties voor verbetering.

4.1 Inzet van mensen en middelen

De Farboregeling valt beleidsmatig gezien onder het beleid van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid en het Ministerie van Financiën. Beide Ministeries zijn verantwoordelijk voor de inhoudelijke aansturing en de daadwerkelijke uitvoering van de regeling door respectievelijk de Arbeidsinspectie en de Belastingdienst.

De Belastingdienst

De verantwoordelijkheid voor de verwerking van de willekeurige regelingen, waarvan de gegevens door Bureau Investerings Regelingen en Willekeurige Afschrijvingen in Breda zijn ingevoerd, ligt bij het Team Handhavingsbeleid van het Directoraat-Generaal Belastingen van het Ministerie van Financiën. Hier vindt ook de aansturing van de Belastingdiensten plaats. Deze verantwoordelijkheid houdt ook in het opvangen van acute uitvoeringsproblemen, zoals het signaleren en tot actie komen bij pieken in bestedingen en bedragen. De financiële informatie over de meldingen wordt doorgegeven aan het Directoraat-Generaal voor Fiscale Zaken. Bij dreigende overschrijding van budgetten wordt actie ondernomen. Per week ontvangt de Belastingdienst het aantal volledige meldingen en het aantal onvolledige meldingen van Bureau IRWA. Vervolgens gaan de meldingen naar de Arbeidsinspectie voor inhoudelijke controle.

De Arbeidsinspectie

Binnen de Arbeidsinspectie zijn de drie belangrijkste uitvoeringsactiviteiten georganiseerd.

- Het jaarlijks opstellen van de nieuwe Arbolijst door middel van het ontvangen van informatie van leveranciers en de gebruikers van bedrijfsmiddelen en het nagaan van de eigen kennis op dit gebied, waarna per middel beoordeeld wordt op de geschiktheid van plaatsing op de lijst.
- Het beoordelen van alle meldingen die van bureau IRWA binnenkomen, de technisch-administratieve controle.
- Bedrijfscontroles in het land. Een beperkt aantal middelen, meestal de duurdere en complexere, worden ter plaatse beoordeeld op hun voldoen aan de regeling.

Het opstellen van de nieuwe Arbolijst

De Arbolijst is, naast de budgetcontrole, het belangrijkste stuurmiddel in de uitvoering van de Farboregeling. Met name door middel van de samenstelling van deze lijst wordt geprobeerd de innovatie op het gebied van arbeidsomstandigheden te bevorderen. Middelen die al langer op de lijst staan en die niet meer de laatste stand van de techniek vertegenwoordigen worden van de lijst afgevoerd. Zo zijn bijvoorbeeld invoersystemen voor productiemachines na vijf jaar van de lijst gehaald omdat ze niet meer innovatief te noemen zijn. Een ander voorbeeld van innovatie is het verhogen van de eisen aan de middelen, bijvoorbeeld de middelen die lawaaioverlast beperken. Door technische innovatie kan de eis voor het geluidsniveau momenteel worden verschoven van 80 naar 75 DB. Ook via het percentage van de aanschafprijs dat aftrekbaar is kan

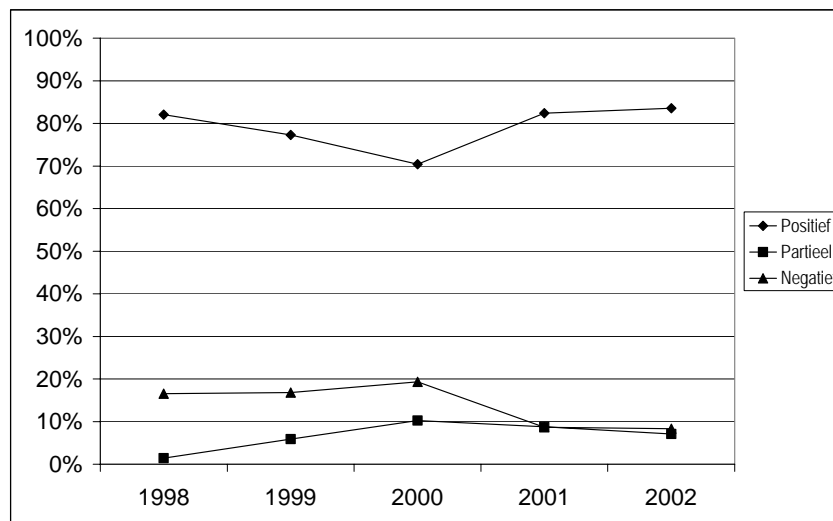
worden gestuurd op innovatie. Zo kan het zijn dat van een elektrisch apparaat voor een groter gedeelte aftrekbaar is van een gelijksoortig pneumatisch apparaat, dat meer belastend voor het milieu is door het gebruik van een verbrandingsmotor.

Jaarlijks wordt ook door het Ministerie van Financiën, afdeling Winst, een globale controle gedaan op de nieuwe en vervallen bedrijfsmiddelen op de Arbolijsst en middelen die mogelijk kunnen worden afgevoerd in de toekomst.

Technisch-administratieve controle

Twee medewerkers gaan alle meldingen na. Daarbij wordt gekeken of het aangeschafte middel past in de formele beschrijving op de Arbolijsst. Criteria voor een positief of partieel positief advies aan de Belastinginspecteur zijn het voldoen van het middel aan deze beschrijving en bij machines de aanwezigheid van de vereiste papieren: een Nederlandstalige handleiding, de factuur of koopovereenkomst en de EG-verklaring van overeenstemming (CE-verklaring). Partieel positieve en negatieve adviezen leiden soms tot een verschil van mening met de aanvrager. De schatting is dat ongeveer een tiende van de aanvragers, ondanks de in het advies aangegeven redenen voor de geheel of gedeeltelijke afwijzing, reclameert. Van deze 10% kaart ongeveer 1% de kwestie aan bij de Belastinginspecteur, die dan weer bij de Arbeidsinspectie om advies komt. Vrijwel alle zaken worden telefonisch afgehandeld.

Alle meldingen worden uiteindelijk door de Arbeidsinspectie van een positief, negatief of gedeeltelijk positief advies voorzien. Ongeveer acht procent van de meldingen krijgt een volledig negatief advies. Een ongeveer vergelijkbaar percentage krijgt een gedeeltelijk positief advies. Dat is niet altijd zo geweest, getuige figuur 4.1.



Figuur 4.1 Overzicht van percentages uitgebrachte positieve, partieel positieve en negatieve adviezen van meldingen in de jaren 1998 - 2002 (bron: Farbo-monitor)

Aanvankelijk waren er vooral positieve en negatieve adviezen. In de eerste drie jaar is het aantal partieel positieve adviezen toegenomen, ten koste van het aantal positieve adviezen. Dit is rechtgetrokken in het jaar 2001, waarna de huidige verhouding vast lijkt te liggen.

Bedrijfscontroles

Door middel van bedrijfscontroles wordt gelet op de bijdrage van het arbeidsmiddel aan de realisatie van de arbodoelstelling. Dit zijn de controles op locatie, waarbij de controleurs in de bedrijven nagaan of en hoe de arbovriendelijke bedrijfsmiddelen in de praktijk worden ingezet. Tussen de 3% en 5% van de meldingen wordt momenteel ter plaatse gecontroleerd. Vaak gaat het daarbij om de kostbare middelen en de middelen die aanvraagtechnisch complex zijn. Bij de bedrijfscontroles wordt ook gekeken naar de gevolgen van de inzet van het arbovriendelijke middel voor andere beleidsgebieden. Het kan bijvoorbeeld zo zijn dat er gelijktijdig nadelige milieu effecten optreden. Tot augustus 2003 waren bij de Arbeidsinspectie drie controleurs beschikbaar voor deze 'zware controles'.

4.2 Uitvoeringskosten

Wat betreft de uitvoeringskosten kan de volgende staat worden gemaakt. Daarbij worden enkele aannames gedaan over de loonkosten van de uitvoerders en beleidsmedewerkers.

Tabel 4.1 Schatting van de jaarlijkse uitvoeringskosten voor de uitvoering van de profitregeling

	Fte	Kosten*
Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid	0,1	5.000
Arbeidsinspectie	4,0	100.000
Ministerie van Financiën	0,1	5.000
Belastingdienst		100.000
Communicatie (productiekosten brochures)		35.000
Communicatie (personele activiteiten)	0,1	2.500
Totale kosten voor de uitvoering		247.500

bedragen in euro

De administratieve lasten voor het bedrijfsleven zijn gering. Het invullen van het formulier van anderhalve pagina is een eenvoudige administratieve handeling. Een probleem kan ontstaan in het geval van machines als de Nederlandstalige handleiding ontbreekt, omdat dit een eis is voor een positief advies van de Arbeidsinspectie. Na het ontvangen van het positief advies dient de afschrijving op het belastingformulier vermeld te worden. Voor de meeste ondernemers is dit geen probleem, omdat dit alles grotendeels door het administratiekantoor geregeld wordt.

4.3 Samenvatting en suggesties voor verbetering

Een belangrijke vraag die naar aanleiding van dit overzicht gesteld kan worden is of het geïnvesteerde bedrag niet met minder middelen bereikt had kunnen worden. Daarvoor is inzicht nodig in de verschillende bedrijfsprocessen. Die zijn in dit onderzoek echter niet nader geanalyseerd.

De conclusie is dat de verhouding tussen de totale uitvoeringskosten van de regeling van ongeveer €200.000 en het totale voordeel voor de gebruikers van de regeling (3,5% van circa €116 miljoen = ongeveer €4 miljoen) 1:20 te lijkt te zijn. Dit betekent dat er €200.000 aan kosten worden gemaakt om €4 miljoen aan fiscaal voordeel

te bewerkstelligen. Omdat nog geen rekening is gehouden met de administratieve lasten voor het bedrijfsleven is deze verhouding naar verwachting iets ongunstiger.

Suggesties voor verbetering. Voor een verbeterslag zal, indien die al als noodzakelijk wordt gezien, aanvullend efficiëntie-onderzoek nodig zijn. Het lijkt echter niet relevant een dergelijk onderzoek alleen voor de Farboregeling uit te voeren.

5 De non-profitregeling

In 2001 is de Farboregeling uitgebreid met een regeling voor de non-profitsector. Het gaat hier om een aanvullende regeling voor organisaties die geen winstdoel hebben en dus niet aan inkomsten- of vennootschapsbelasting onderworpen zijn.

Dit hoofdstuk geeft een overzicht van kenmerken van deze regeling voor de non-profitsector, de beleidsdoelen en de kosten, gevolgd door een overzicht van de doeltreffendheid en de doelmatigheid van de regeling. Tot slot volgen weer de conclusies en suggesties voor verbetering.

5.1 Beleidsdoelstellingen

In principe gelden voor de Arbo-afdrachtvermindering voor non-profitorganisaties dezelfde beleidsdoelen. Daarnaast speelden twee extra overwegingen een rol. De eerste was de wens om voor de non-profitsector en in het bijzonder de zorgsector te kunnen beschikken over een Farbo-tegenhanger. Met name zaken als personeelstekort en belastende arbeidsomstandigheden spelen in deze sector een rol en onderscheiden zich wat de ernst van de problematiek betreft niet van de marktsector. De tweede overweging was het voornemen het beleid rond de arboconvenanten sterk uit te breiden. De Farboregeling sloot met name de sector gezondheidszorg uit. Om die reden werd het belangrijk geacht de knelpuntenproblematiek te koppelen aan de arboconvenanten en de inzet van fiscale maatregelen, waarbij dit beleid ook geschikt gemaakt moest worden voor de non-profitsector.

5.2 De kosten van het beleid

De Begrotingsstaat van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid 2003¹⁵ en de Miljoenennota¹⁶ geven een raming voor de beoogde fiscale uitgaven voor de Farboregeling. Tabel 3.5 geeft hiervan een overzicht. Het budget voor de non-profitregeling is daarbij vooralsnog 'open', vanwege de nog steeds experimentele opzet van de regeling. Er is dus geen grens, alleen een verwachting. De verwachting is dat het gebruik van de regeling zal toenemen naar €3 miljoen vanaf 2003. Dit beleidsvoornemen heeft zich nog niet vertaald in een financieel investeringsplafond.

De non-profitregeling kost de belastingbetaler 3,5% van de investeringen bij de aanvragers (na aftrek van subsidies), voorzover men niet halverwege heeft afgezien van de regeling. Berekeningen laten zien dat bij een lineaire afschrijving van 6% het rentevoordeel van de Farboregeling overeenkomt met 3,5% van de waarde van de investering.

Een probleem bij deze berekening is overigens dat het percentage fluctueert met de rentestand en met de gehanteerde afschrijvingsmethodiek. Bij een rentepercentage van 8% (in plaats van de in de berekening toegepaste 6%) bedraagt het berekende percentage 4,5% (in plaats van de in de tabel genoemde 3,5%). Bij een langere normale afschrijvingsperiode neemt het liquiditeitsvoordeel toe. Het ligt echter niet in de

¹⁵ Tweede Kamer, vergaderjaar 2002-2003, 28 600 hoofdstuk XV, nr. 2, pag. 121

¹⁶ Tweede Kamer, vergaderjaar 2004-2005, 29 200, nr. 2, hfdst. 5, pag. 141

bedoeling van de overheid het voor de non-profitsector geldende percentage te laten fluctueren door het percentage continu aan te passen. Het percentage voor de non-profitsector blijft dus altijd een benadering van het werkelijk genoten voordeel bij de profitregeling.

Een punt van discussie bij de berekening van de 3,5% afdrachtvermindering voor de non-profit sector is ook dat het rentevoordeel voor de ondernemer wel becijferd is, maar dat de tegenhanger van dit voordeel, het *rentenadeel* voor de Belastingdienst, niet in de stukken genoemd wordt. Er wordt vanuit gegaan dat voor de overheid de structurele financiële effecten van de regeling nihil zijn.

5.3 Doeltreffendheid van de regeling

Voor het boekjaar 2001 waren er 681 meldingen voor de non-profitregeling. Voor 2002 is dit 561, 18% minder dan in 2001. Het in 2002 aantal aangevraagde bedrijfsmiddelen is echter 3984. Per melding worden gemiddeld 7,1 bedrijfsmiddelen aangevraagd. In de non-profitsector is dus sprake van een andere wijze van melden dan in de profitsector, waar er meer meldingen zijn dan bedrijfsmiddelen.

Outcome: Effect op de arbeidsomstandigheden

Ook de aard van de aangemelde bedrijfsmiddelen is anders. De Farbo-monitor geeft aan dat op nummer één het elektrisch in hoogte verstelbare bed staat, op twee de verstelbare werk- of behandeltafel, op drie de passieve tillift of de douchestoel met tilmogelijkheid, op vier de actieve tillift of stalift en op vijf de chauffeurstoel in bussen. Alleen de verstelbare werk- of behandeltafel scoort hoog in beide regelingen.

Bekendheid versus gebruik van de non-profitregeling. In de Arbomonitor 2001 worden cijfers gegeven voor de profit- en non-profitsector. Tot de non-profitsector worden gerekend alle bedrijven en instelling in het openbaar bestuur, het onderwijs, de gezondheidszorg en alle organisaties binnen de sector sociale werkvoorziening. Het percentage bedrijven in de profitsector dat bekend is met de Farboregeling is 16%. In de non-profitsector is het percentage 15%. Er is dus nauwelijks verschil tussen beide sectoren, waarbij overigens onbekend is wat het effect van de bedrijfsgrootte is (in de non-profitsector zijn de bedrijven vaak groter en grote bedrijven uit de profitsector zijn vaker op de hoogte van het bestaan van de regeling).

De non-profitregeling is nog maar sinds 1 januari 2001 van toepassing. Vanaf deze datum werd vaak door organisaties gevraagd naar informatie over de regeling. Halverwege het jaar was de brochure voor de non-profitsector echter nog niet gereed, met als gevolg vertraging bij de voorlichting en uitvoering van de regeling¹⁷. Onbekend is in welke mate deze vertraging op het achterblijven van de non-profitregeling van invloed is geweest.

Outcome: het effect op de gezondheidstoestand

Dit effect is, net als bij de profit-sector, niet nagegaan. Het zou overigens wel te meten zijn als daarvoor een goede monitoring-infrastructuur wordt opgezet.

¹⁷ Arbeidsinspectie, Jaarplan 2002, pag. 32

Bestedingen

De Farbo-monitor geeft ook voor de non-profitregeling een overzicht van aangemelde en toegekende investeringsbedragen, inclusief de aard van de uitgebrachte adviezen door de Arbeidsinspectie voor de jaren 2001 en 2002. Onderstaande tabel vat deze getallen samen.

Tabel 5.1 Aangemelde en toegekende investeringsbedragen, inclusief de aard van de uitgebrachte adviezen door de Arbeidsinspectie voor de jaren 2001 en 2002 voor de non-profitregeling

	2001	2002
Aanschafkosten*	19.480.000	20.610.000
Voortbrengingskosten*	330.000	0
Subsidiebedragen*	40.000	17.000
Aangemeld investeringsbedrag*	19.770.000	20.440.000
Aantal meldingen	681	561
Investeringsbedrag per melding*	29.380	36.435
Aantal positieve adviezen	487 (71,5%)	418 (74,5%)
Aantal partieel positieve adviezen	22 (3,2%)	15 (2,7%)
Aantal negatieve adviezen	172 (25,3%)	57 (10,2%)
Nog in behandeling	0 (0,0%)	71 (12,7%)
Toegekend investeringsbedrag*	10.600.000	9.370.000
In percentage van het aangemelde investeringsbedrag	56%	74%

* bedragen in euro

De aangemelde investeringsbedragen voor 2001 en 2002 liggen lager dan in de begrotingsstaat van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (XV) voor het jaar 2003 beoogd is¹⁸. Voor 2001 was het beoogde bedrag €14 miljoen, voor 2002 was dit €28 miljoen en voor 2003 €45 miljoen.

In de nota 'Vaststelling van de begroting van de uitgaven en de ontvangsten van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (XV) voor het jaar 2002'¹⁹ was het de ambitie om in drie jaar voor de non-profitsector hetzelfde volume van toekenningen te bereiken als in drie jaar in de marktsector. Dat werd in die nota ingeschat als €91 miljoen. Inmiddels blijkt dat dit bedrag bij de profitsector met €118,54 miljoen ruimschoots overschreden is, maar blijkt ook dat dit bij de non-profit met rond de €10 miljoen sterk achterblijft.

5.4 Doelmatigheid van de regeling

De kosten en uitvoering van de non-profitregeling konden niet onderscheiden worden van de kosten van de profitregeling. Beide regelingen worden tegelijk uitgevoerd. Waarschijnlijk is de werklast en dus ook de kosten vergelijkbaar met de verhouding tussen het aantal meldingen voor beide regelingen. Dit betekent dat het totale geïnvesteerde bedrag van €247.500 voor de uitvoering van beide regelingen ongeveer 5% (10981 meldingen in de profitsector en 561 meldingen voor de non-profitsector) aan de

¹⁸ Tweede Kamer, vergaderjaar 2002-2003, 28 600, XV, nr. 2, pag. 121

¹⁹ Tweede Kamer, vergaderjaar 2001-2002, 28 000, XV, nr. 2, pag. 90

uitvoering van de non-profitregeling moet worden toegeschreven. Vanwege de complexiteit van de meldingen van de non-profitsector zal dit ongeveer 5% tot 10% zijn en dus in totaal een bedrag van ongeveer €20.000.

5.5 Samenvatting en suggesties voor verbetering

De beleidsdoelen van de non-profitregeling sluiten grotendeels aan bij die van de profit-regeling en zijn dus in algemene bewoordingen omschreven. Er zijn geen specifieke haalbare doelen geformuleerd, waarmee het beleid geëvalueerd kan worden. Twee aanvullende (en eveneens in algemeen termen geformuleerde) doelen zijn: (1) het in het leven te roepen van een middel om het imago rond de arbeidsomstandigheden en de arbeidsmarkt in de zorgsector te verbeteren en (2) het aansluiten bij het beleid van de arboconvenanten.

De kosten van de non-profitregeling voor de belastingbetaler zijn 3,5% van het investeringsbedrag van het aangeschafte bedrijfsmiddel. Dit kan, na goedkeuring door de belastinginspecteur, via de loonafdracht verrekend worden. De overheid verwacht dat maximaal €3 miljoen zal worden afgeschreven, maar dit bedrag lijkt bij lange na niet gehaald te worden. Ieder jaar wordt zo'n €10 miljoen aan investeringen goedgekeurd door de Arbeidsinspectie, zodat de belastingderving in totaal €350.000 is.

Ook de wijze van aanschaf en melden is in de non-profitsector anders dan in de profit-sector. In 2002 zijn 561 meldingen ingediend, maar het aantal aangevraagde bedrijfsmiddelen is 3984. Per melding worden dus gemiddeld 7,1 bedrijfsmiddelen aangevraagd. In de profit-sector, met name in de agrarische sector worden per middel vaak meer meldingen gedaan. Het onderzoek geeft nog enkele andere indicaties dat in de profitsector sprake is van een aanmerkelijk ander investeringspatroon. Het gaat hier vooral om grote bedrijven, waaronder gezondheidszorginstellingen en busondernemingen. Het gaat hier echter vooral om een eerste indruk. Aanvullend onderzoek is nodig om dit verder na te gaan.

De geschatte jaarlijkse uitvoeringskosten van de non-profitregeling bedragen €100.000. Deze schatting is gebaseerd op de verhouding tussen het aantal meldingen in de profit en non-profit sector. Vanwege de verwevenheid van de uitvoering is het niet mogelijk een berekening van de uitvoeringskosten te maken. Zowel de profit- als de non-profitregeling worden op dezelfde wijze en door vrijwel dezelfde diensten uitgevoerd.

Suggesties voor verbetering: integratie van de beide regelingen. De huidige regeling is fiscaal gezien niet elegant omdat er twee regelingen zijn voor één doelstelling. Het is echter niet gemakkelijk om voor alle organisaties één algemene regeling te maken, bijvoorbeeld door afdrachtvermindering van werknemerbelastingen voor alle organisaties wettelijk te regelen. Er ontstaat dan een probleem voor de organisaties zonder werknemers. Het is dus vanuit de huidige situatie logisch dat er twee regelingen zijn. Voorlopig is dat nodig omdat de non-profitregeling nog in een experimenteel stadium is en nog over de voortzetting ervan moet worden beslist.

6 Conclusies

Voor een volledige evaluatie van de Farboregeling is het nodig beleid, uitvoering, resultaten (interveniërende variabelen) en effecten (doelvariabelen) te analyseren. Gezien aard en omvang is dit onderzoek vooral gericht op de aansturing en de prestaties van de regeling. Uitvoerige analyses van het uitvoeringsproces en van de uiteindelijke effecten op arbeidsomstandigheden en gezondheidseffecten pasten niet in het kader van dit project. In de navolgende paragrafen over de profit en de non-profit-regeling ligt het accent dan ook op de aansturing en een aantal interveniërende variabelen.

6.1 Antwoord op de drie VBTB-vragen voor de profitregeling

Vraag 1: Is met de Farboregeling bereikt wat werd beoogd?

Deze vraag is met de huidige beschikbare informatie slechts gedeeltelijk te beantwoorden. In ieder geval is de doelstelling gehaald wat betreft de bekendheid en het gebruik van de regeling. In 2001 en 2002 is het beschikbare budget overschreden. In 2002 is de regeling zelfs tijdelijk buiten toepassing gesteld.

Het centrale doel van de Farbo-regeling is de verbetering van de arbeidsomstandigheden en de lange termijn gezondheidstoestand van de werkers. Daarvoor zijn de doelen niet concreet en aan de hand van meetbare indicatoren geformuleerd en is er geen goede monitoring opgezet. Bij een voortzetting van het beleid is het dus in de eerste plaats van belang meetbare en haalbare doelen te formuleren en die te meten.

Vraag 2: Is bij de uitvoering gedaan wat daarvoor was afgesproken?

Dit lijkt inderdaad het geval te zijn. De regeling lijkt vanuit het beperkte onderzoek dat wij gedaan hebben (enkele interviews en interpretatie van cijfermateriaal) goed geïntegreerd te zijn in de landelijke dienstverlening van de Belastingdienst en de Arbeidsinspectie. Het is echter niet na te gaan of een efficiëntie verbetering mogelijk is. Daarvoor is aanvullend onderzoek noodzakelijk.

Vraag 3: Heeft het gekost wat gedacht werd dat het zou kosten?

De regeling heeft meer gekost dan gedacht. Twee keer is het budget overschreden. Voor de toekomst lijkt het plafond zeker niet bereikt. Uit oogpunt van budgettaire beheersbaarheid is gekozen voor een budgettair plafond, waardoor de regeling niet meer zal kosten dan beoogd. Omdat het een fiscale regeling betreft verloopt het tijdelijk buiten toepassing stellen via een zware (wetgevings)procedure. Verder is buitentoepassingstelling van een regeling altijd vervelend voor potentiële gebruikers van de regeling die er nu geen gebruik van kunnen maken.

Wat de uitvoering van de regeling betreft is een bedrag van €200.000 per jaar berekend. De verhouding tussen de kosten voor de uitvoering en het totale voordeel voor de gebruikers van de regeling (€4 miljoen) is daarmee ongeveer 1 op 20.

De conclusie die uit deze antwoorden getrokken kan worden is dat de regeling succesvol lijkt te zijn wat betreft de populariteit, maar onbekend is of deze ook aan de uiteindelijke doelen beantwoord. Een aanzienlijke groei van de regeling behoort zeker tot de mogelijkheden al is onduidelijk of de doelstellingen op het punt van de arbeidsomstandigheden en de lange termijn gezondheidstoestand van de werknemers worden gehaald. Verder wordt de regeling relatief goed uitgevoerd en voor een aannemelijk

bedrag. Aanvullend onderzoek hiernaar en ook naar de formulering van haalbare inhoudelijke doelen is zeker aan te bevelen.

6.2 Antwoord op de drie VBTB-vragen voor de non-profitregeling

Vraag 1: Is met de non-profitregeling bereikt wat werd beoogd?

Dat lijkt voor de non-profitregeling niet het geval te zijn, zeker niet wat betreft het aantal investeringen in de sector. Het geraamde budgettaire beslag is namelijk €3 miljoen, terwijl daarvan slechts iets meer dan een tiende (€350.000) is gebruikt. Het gebruik van de regeling blijft dus achter bij de oorspronkelijke verwachtingen. Bovendien is niet vast te stellen of het centrale doel van de regeling, de verbetering van de arbeidsomstandigheden en de lange termijn gezondheidstoestand van de werknemers door de toepassing van de regeling beïnvloed is. Ook hiervoor zijn geen haalbare en meetbare doelstellingen geformuleerd.

Vraag 2: Hebben we bij de uitvoering gedaan wat we daarvoor zouden doen?

Dit lijkt het geval te zijn, omdat de non-profitregeling gemakkelijk kan worden uitgevoerd naast de profit-regeling. Dezelfde diensten zijn daarbij betrokken. Er zijn geen klachten tijdens het onderzoek gehoord over de uitvoering van de regeling.

Vraag 3: Heeft het gekost wat gedacht werd dat het zou kosten?

Dit is niet na te gaan wat betreft de inzet van mensen en middelen, omdat hiervoor geen bedrag is gespecificeerd. De kosten worden geschat op een tiende van de totale uitvoeringskosten, maar dit is een globale schatting, waarbij mogelijk sprake is van een iets intensievere bedrijfscontrole ter plaatse vanwege de grotere omvang van de investeringen. De budgettaire derving is zoals bij het antwoord op vraag 1 al is aangegeven lager dan geraamd.

De conclusie die hieruit getrokken kan worden is dat er weliswaar gebruik wordt gemaakt van de non-profitregeling, maar veel minder vaak dan verwacht. Bij een verdere voortzetting zou daarom een meer uitnodigend en communicatief beleid gevoerd kunnen worden. Ook is onduidelijk of het centrale doel van de regeling, de verbetering van de arbeidsomstandigheden en de lange termijn gezondheidstoestand van de werknemers wordt gehaald, omdat daarvoor geen doelstellingen zijn geformuleerd. De uitvoering lijkt geen probleem te zijn, omdat aangesloten wordt bij de bestaande infrastructuur bij de overheid. Daarbij zijn geen problemen geconstateerd.

6.3 Alternatieve beleidsinstrumenten

Een belangrijke beleidsvraag vanuit de visie van financiële stimulering is of fiscale afschrijving wel het meest efficiënte beleidsinstrument is. Hetzelfde geldt voor de korting op de loonafdracht. Mogelijk is subsidieverstreking bij de aanschaf van een bedrijfsmiddel een beter alternatief. Hiermee is de geldstroom beter te beheersen, waardoor problemen met de tijdelijke buitentoepassingstelling van de regeling voorkomen worden. Bij de willekeurige afschrijvingen en loonafdracht moeten alle bestedingen achteraf uitgerekend worden en dus zorgvuldig worden bijhouden. Een alternatief zou zijn om een subsidieregeling te maken waarbij een deel, bijvoorbeeld 3,5%, van de aanschafwaarde wordt vergoed (dit is een fictief percentage).

Om die reden behandelen we hier de vraag: 'Andere beleidsinstrumenten overwegend, is de huidige regeling efficiënt?' De SZW-toets²⁰ noemt in dit verband diverse beleidsinstrumenten, waaronder subsidie, wedstrijden en regelgeving. De vraag is dan welke voor- en nadelen de huidige twee beleidsinstrumenten (willekeurige afschrijving en afdrachtvermindering) hebben boven het inzetten van andere instrumenten. Voor een goede afweging van het gebruik van verschillende beleidsinstrumenten is het nodig de voor- en nadelen van de Farboregeling te bekijken:

Voordelen:

- de Arbolijsst biedt de mogelijkheid om te sturen op het innovatieve karakter van de middelen;
- deze sturing is jaarlijks mogelijk door aanpassing van de Arbolijsst;
- de beoordeling van de meldingen door de Arbeidsinspectie maakt sturing per melding mogelijk;
- bedrijven kunnen zelf het initiatief nemen om middelen op de lijst te laten zetten. Hier wordt ook veelvuldig gebruik van gemaakt door diverse partijen;
- er is weinig mogelijkheid voor misbruik door de controles van de Arbeidsinspectie en de Belastingdienst;
- de regeling loopt samen met een aantal andere investeringsaftrekregelingen zoals VAMIL, EIA, etc. Dit maakt de uitvoeringskosten relatief laag;
- voor het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid is het voordeel dat de belastingderving op het budget van het Ministerie van Financiën wordt verantwoord;
- de administratieve lasten zijn laag omdat er geen accountantsverklaring nodig is;
- iedere ondernemer moet toch al aangifte doen; het melden van een bedrijfsmiddel voor de Farboregeling past in de normale activiteiten van een bedrijf.
- blijkbaar prikkelt de regeling ondernemers tot het melden van investeringen;
- stimuleren van investeringen heeft de potentie om structurele verbeteringen in arbeidsomstandigheden te realiseren.

Daar tegenover staan de volgende nadelen:

- het is een fiscale regeling met als gevolg dat bij buitentoepassingstelling een wetswijziging moet worden doorgevoerd;
- de belastingderving voor de profitregeling is lastig te budgetteren en leidt mede daardoor tot overschrijdingen;
- er zijn twee verschillende regelingen voor de profit- en de non-profitsector. Hoewel de uitvoering grotendeels gelijk loopt blijkt het effect van de non-profitregeling toch anders te zijn wat betreft bereik en investeringsgedrag. Deze ongelijkheid tussen sectoren is niet gewenst;
- er zijn twee Ministeries en twee uitvoerende diensten bij de uitvoering betrokken. Hierdoor is afstemming van de aansturing complex;
- er zijn aanwijzingen dat er mogelijk veel oneigenlijk gebruik van de regeling wordt gemaakt (dead weight loss);
- regelingen die zijn gericht op het bevorderen van investeringen zijn afhankelijk van de algemene economische vooruitzichten en het algemene investeringsgedrag. Dit verklaart mogelijk voor een deel de sterke afname van de meldingen in 2003. Dit maakt de regeling lastiger te beheersen en vereist extra aandacht bij de raming van de kosten.

²⁰ SZW-toets: Werken aan beleid met uitvoeringskwaliteit, Instrument voor effectieve beleidsvoorbereiding. Den Haag, Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, 2002.

De Farboregeling is voortgekomen uit overeenkomstige fiscale regelingen, zoals de VAMIL-regeling van het stimuleren van bedrijfsmiddelen die milieubelasting door bedrijven vermindert. Voor de Farboregeling zijn enkele aanpassingen in de regeling doorgevoerd waardoor deze laagdrempelig is en de kans op misbruik wordt vermindert:

- alle meldingen worden door de Arbeidsinspectie administratief gecontroleerd;
- 3-5% van de meldingen wordt door de Arbeidsinspectie ter plekke gecontroleerd;
- er is geen accountantsverklaring nodig;

Bij het overwegen van andere beleidsinstrumenten is de moeilijkheid dat niet bekend is wat de drijfveren zijn die ondernemers nu aanzetten tot aanmelden van investeringen voor de Farboregeling. De eerste vraag is of het investeringsgedrag werkelijk is veranderd door de Farboregeling (oneigenlijk gebruik of dead weight loss). En zo ja, wat waren dan de drijfveren? Is het de rentewinst, het liquiditeitsvoordeel of zijn er andere motieven? Zo lang dit niet bekend is valt moeilijk te voorspellen wat andere investeringsinstrumenten voor effect op het investeringsgedrag van de ondernemer zullen hebben. Dit raakt mogelijk ook aan het feit dat de non-profitregeling veel minder populair is.

Wel kan aan de hand van bovenstaande voor- en nadelen naar voordelen bij de uitvoering worden gekeken. Een niet-fiscale regeling zou het bewerkelijke en ongewenste buiten toepassing stellen opheffen. De kosten van andere instrumenten komen dan wel volledig op de begroting van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid terecht. Ook bij andere investeringstimuleringen zoals subsidie blijft het lastig om de grens van de investeringen vast te stellen. Nadeel hiervan is bovendien dat er een nieuwe instrument moet worden opgestart. Dit instrument zal dan mogelijk ook niet passen binnen de normale werkzaamheden van een bedrijf en daarom tot een lagere respons leiden.

Behalve het omzetten van de fiscale regeling in een subsidieregeling met ongeveer gelijke kosten voor de overheid zijn er talloze andere mogelijkheden. Het voert te ver om in dit rapport vooral deze mogelijkheden de voor- en nadelen te vergelijken met die van Farboregeling. Dit vereist mogelijk nader onderzoek, omdat niet bekend is hoe een werkgever of ondernemer afdrachtvermindering of willekeurige afschrijving ervaart. Bij deze analyse zou dan ook de afweging meegenomen moeten worden vrijwillig stimulerende maatregelen te gebruiken als alternatief voor verplichtende wet- en regelgeving. Ook de Farboregeling in de vorm van de afdrachtkorting voor de profit sector kan dan meegenomen worden als alternatief in het geheel van beoogde maatregelen.

Vóór er een keuze kan worden gemaakt uit diverse beleidsinstrumenten moet eerst worden onderzocht of het oneigenlijk gebruik werkelijk zo hoog is als de Arbomonitor suggereert (83% van de ondervraagden gaf aan dat het middel ook zonder Farboregeling zou zijn aangeschaft). Onduidelijk is nog of de Farboregeling in deze gevallen tot een vervroeging van de aanschaf heeft geleid. Indien het oneigenlijk gebruik inderdaad zo hoog is moet worden gekozen voor andere mogelijkheden. Is dit niet het geval, dan kan worden overwogen de huidige regeling voort te zetten met een sterkere aansturing van de budgettering met behulp van de Arbolijst om buitentoepassingstelling zo veel mogelijk te voorkomen. Door strengere eisen aan de samenstelling van de Arbolijst te stellen kan de omvang van de goedgekeurde investeringen en de belastingderving worden beheerst.

Het uitgangspunt van de Farboregeling is geweest gezondheidseffecten door blootstelling aan schadelijk geluid, gevaarlijke stoffen en fysieke belasting te verminderen. Bij het heroverwegen van instrumenten kan ook deze focus worden heroverwogen, alhoewel deze beleidsdoelstellingen op dit moment niet ter discussie lijken te staan.

6.4 Aanbevelingen

Dit onderzoek biedt niet voldoende gegevens om een goed onderbouwde beslissing te nemen over het wel of niet voortzetten van de regeling in de huidige vorm, met name omdat onduidelijk is of de doelstellingen op het punt van de arbeidsomstandigheden en de lange termijn gezondheidstoestand van de werknemers worden gehaald. De respons vanuit het bedrijfsleven is in ieder geval goed (met name de profitregeling) en de normale uitvoering verloopt zonder ernstige problemen en binnen het budget.

Kernpunt uit dit onderzoek is het mogelijk aanzienlijke oneigenlijk gebruik van de profitregeling. In totaal 83% van de ondernemers zou het bedrijfsmiddel ook hebben aangeschaft als de Farbo-regeling niet zou hebben bestaan. Vanwege een te onnauwkeurige vraagstelling bij het vaststellen van dit kenmerk kan echter geen onderbouwd antwoord worden gegeven op de vraag of de regeling gecontinueerd dan wel stopgezet moet worden. Hiervoor is onderzoek nodig naar de motieven van ondernemers die van de profitregeling gebruik maken. Door ook de non-profitregeling bij zo'n onderzoek te betrekken kan tevens uitsluitel worden gegeven over de lage respons in de non-profit.

Voor de profitregeling kan zo'n onderzoek worden uitgevoerd door een enquête of steekproef onder 200 - 400 gebruikers, met als belangrijkste onderwerpen de motieven van de ondernemer en het effect op de arbeidsomstandigheden van het gebruik van de regeling. Voor de non-profit zal dit onderzoek anders moeten worden uitgevoerd omdat het gaat om bedrijven die niet hebben gereageerd. Hiervoor kan mogelijk worden uitgegaan van het bestand met bedrijven die informatie over de non-profitregeling hebben gevraagd maar er uiteindelijk geen gebruik van hebben gemaakt, of anders van een representatieve steekproef van ondernemingen in deze sector.

De overige suggesties voor verbeteringen kunnen worden meegewogen bij de beslissing over het wel of niet voortzetten van de regeling. Deze suggesties met betrekking tot de verbetering van de uitvoering van de regelingen of het overwegen van alternatieve beleidsinstrumenten, zijn met name relevant wanneer (in enigerlei vorm) voor voortzetting van de regeling wordt gekozen.

A Summary

The regulation for voluntary tax benefits (Fareboregeling) was initiated at the first of January 1998 by the Dutch Ministries for Social Affairs and Employment and Finance. Its aim is to stimulate Dutch employers to invest in worker friendly capital equipment, in particular equipment that prevents the exposure to noise, chemical substances and physical demanding circumstances, including the reintegration of workers into working life. All Dutch organisations with a profit target can use this regulation. For non-profit organisations a similar regulation was designed to reduce their wage taxes. When investing in worker friendly capital equipment wage taxes are reduced by 3,5% of the total sum of the investment. This 3,5% equals approximately the interest benefits of profit organisations.

At the end of 2003, this regulation has been investigated as suggested by the Dutch quality system for policy research (van Beleidsbegroting tot Beleidsverantwoording, VBTB). The answer to the three basic questions (effectiveness, efficiency and costs) is a fundamental part of this VBTB procedure. The evaluation has been carried out for the profit and non-profit tax regulations separately, with for both regulations suggestions for improvement. The answers and recommendations for improvement are summarised below.

The profit regulation

Question 1: Does the regulation meet its targets?

Based on the available information we conclude that only part of the policy objectives are reached. The regulation stimulated many, but certainly not all, organisations in The Netherlands to invest in worker friendly capital equipment. In 2001 and 2002, tax losses exceeded the budget substantially. In 2002, the regulation had to be halted temporarily because of too much tax loss.

The central aim of the regulation is to prevent long term health problems of workers. Specific objectives have not been found in the Governmental policy papers on this subject. Therefore, policy setting for this subject needs improvement by defining more specific targets.

Question 2: Is the regulation conducted as planned?

There are strong indications that this is the case. The regulation is well integrated in the Dutch tax system and the system of the Dutch Labour Inspectorate.

Question 3: Did the regulation cost what it was intended to cost?

The regulation twice exceeded its budget limits. When all organisations in The Netherlands are involved (only 23% know about the regulation) even more costs can be expected. Each year a budgeted ceiling is defined to prevent too much exhaustion of the tax system. Yet a temporary halt has some specific negative effects, because legislation is needed to stop the regulation formally and organisations are frustrated in their intentions to use the regulation. The costs for the execution of the regulation is estimated at €200.000 every year. Compared to the tax loss of about €4 million, there is an investment-earning ratio of about 1 to 20.

The conclusion from these answers is that this regulation seems to be successful, considering its popularity, but it still is uncertain whether it meets its original objectives: preventing long term health problems. Substantial growth of the use of

regulation can be expected, because of its popularity. This, however, requires more specific objectives to be formulated. Further, the administration seems to be conducted well and at acceptable costs. Additional research to investigate the effectiveness of the regulation and to define particular objectives is recommended.

The non-profit regulation

Question 1: Does the regulation meet its objectives?

This is not the case for the non-profit regulation. The number of investments in the non-profit sector lags behind. Of the €3 million budget, only €350.000 has been used. In addition, the principal aim, the improvement of the long term health of workers has not been defined in specific terms.

Question 2: Is the regulation conducted as planned?

This seems to be the case, because the non-profit administration is implemented into the profit administration, without many problems. No specific bottlenecks were noticed during our investigations.

Question 3: Did the regulation cost what it was intended to cost?

This question cannot be answered for this regulation. No budget has been allocated, because of its experimental nature. The costs for implementation were estimated at about one tenth of the costs of the profit-regulation. The regulation costs about €350.000 in tax loss, considerably less than expected.

The conclusion is that the non-profit regulation has been used far less than intended. Successful continuing this regulation will need additional communication and promotion activities. Also the aim of the regulation, improvement of long term health and working circumstances needs specific objectives. The execution of the regulation seems to be incorporated smoothly into the administration of the profit regulation.

Recommendations

This results of this investigation do not give sufficient evidence for either stopping or continuing the regulations. The regulation needs more specific objectives in terms of improving working circumstances and long term health of workers. Yet the profit regulation seems popular, with little problems in its execution.

A particular point of discussion is the dead weight loss of the regulation. When asked in a monitoring study, 83% of the buyers of a worker friendly piece of equipment stated that they would have bought it also when the regulation would not have existed. However, the exact formulation of this question does not allow such a conclusion. Therefore, we cannot recommend the regulation to be stopped because of improper use. Further research is necessary to draw such a far-reaching conclusion. When conducting such a study, also the non-profit sector can be questioned on why they lag behind.

For the profit sector, a study can be conducted by questioning 200 - 400 buyers on the list on their motives for buying this particular piece of equipment. For the non-profit sector another type of study needs to be designed. For instance, the use of the list of companies that inquire after the regulation (if this list exists) or else by questioning a representative sample of organisations in this sector.

All other suggestions for improvement in this study (such as the definition of more specific objectives and the promotion of the non-profit regulation) can only be implemented after the basic question on the dead weight loss has been answered.

