

Datum : 30 september 2004

Aan : SZW

Analyse GroenLinks voorstel voor 'Balkenende-banen'

Het ministerie van SZW heeft het CPB verzocht op korte termijn een analyse te maken van het plan van GroenLinks (GL) om 100 000 ('Balkenende'-)banen te creëren voor mensen die langer dan een half jaar werkloos zijn. Deze notitie presenteert een ruwe schatting van de werkgelegenheidseffecten.

1 Vormgeving

Het plan betreft een subsidie voor werkgevers in de particuliere of de publieke sector bij indienstneming van mensen die een half jaar of langer werkloos zijn en een WW-, WAO- of bijstandsuitkering genieten. De verlichting van belastingen en premies voor werkgevers bedraagt 2 000 euro per jaar. Daar staat tegenover dat werkgevers zich verplichten de persoon in kwestie voor 4 jaar in dienst te houden. Als de in dienst genomen werknemer eerder wordt ontslagen, moet de werkgever de subsidie terugstorten.¹ De subsidie wordt alleen de eerste 2 jaar uitgekeerd; gemiddeld over 4 jaar gaat het dus om een subsidie van 1 000 euro per jaar.

2 Analyse

Dit plan vertoont grote gelijkenis met de bestaande Afdrachtkorting Langdurig Werklozen (VLW), die momenteel gefaseerd wordt afgeschaft. Over de economische effecten van de VLW is enkele jaren geleden gerapporteerd in het IBO-rapport "Aan de slag" (Eindrapport van de werkgroep Toekomst van het arbeidsmarktbeleid", Interdepartementaal beleidsonderzoek,

¹ Niet duidelijk is of daarbij onderscheid wordt gemaakt tussen vrijwillig of onvrijwillig ontslag.

2001). Ook de VLW betrof een werkgeverssubsidie voor het in dienst nemen van werklozen. Dit betekent dat de berekening van de effectiviteit van de VLW als basis kan worden genomen.

Het lange termijn effect op de werkgelegenheid van een VLW-subsidie van macro 450 mln euro (1 mld gulden) is in het genoemde IBO-rapport geschat op 24 000 personen. Bij het banenplan van GL gaat het om een bedrag van 200 mln euro. Afgezien van verdere verschillen komt het effect van het banenplan dan uit op circa 11 000 personen.

Er zijn echter enkele belangrijke verschillen tussen de VLW en het banenplan van GL:

- Het plan van GL is minder gericht op de doelgroep (kansloze werklozen) dan de VLW. Het banenplan van GL heeft betrekking op mensen die minimaal een half jaar in WW, bijstand of WAO verblijven, terwijl deze grens bij de VLW op 1 jaar ligt. Dit heeft gevolgen voor de deadweight loss, het aantal mensen dat ook zonder de subsidie een baan zou hebben gevonden en dus onbedoeld wordt gesubsidieerd. Voor deze groep fungeert de subsidie slechts als lastenverlichting, met een beperkte macro-doorwerking (zie hierna). Er is geen specifiek effect op hun instroomkans. Deze deadweight loss is in het plan van GL groter dan bij de VLW.
- Een ander verschil is dat bij het banenplan van GL sprake is van een verplichting een werknemer 4 jaar in dienst te houden, omdat anders de subsidie moet worden terugbetaald. Deze verplichting maakt de subsidie minder effectief dan de VLW. Werkgevers zullen rekening houden met de kans de subsidie weer te verliezen; de effectieve omvang van de subsidie is daardoor kleiner dan het nominale bedrag.
- Een derde verschil tussen het banenplan van GL en de VLW is het verschil in productiviteit van de doelgroep. De productiviteit van personen die langer dan een half jaar werkloos zijn zal gemiddeld hoger liggen dan die van personen die langer dan 1 jaar werkloos zijn, zodat zij met minder subsidie aan de slag kunnen komen. Dit verhoogt de effectiviteit van de loonkostensubsidie in het banenplan van GL ten opzichte van de de VLW.

GL financiert de subsidie uit een bezuiniging op de reïntegratiebudgetten. Ervan uitgaande dat de middelen voor reïntegratie enig positief effect hebben op de werkgelegenheidskansen van de doelgroep, betekent dat een vermindering van het netto effect van de GL-maatregel.

3 Totaaleffect

Samenvattend kan worden gesteld dat het plan van GL naar verwachting een geringer effect op de werkgelegenheid heeft dan de vergelijkbare VLW. Het geschatte werkgelegenheidseffect op lange termijn ligt daarmee onder de 10 000 personen. Wel zal het plan waarschijnlijk effectiever zijn dan een generieke lastenverlichting voor werkgeverslasten op arbeid. Op basis van de becijferingen in het voornoemde IBO-rapport kan het effect van een generieke lastenverlichting van dezelfde omvang op circa 2 500 personen worden ingeschat.

Waarom is er zo'n groot verschil tussen het ex ante effect (100 000 personen) en het ex post effect (tussen 2 500 en 11 000 personen)? Allereerst hebben banenplannen die zich op een specifiek deel van de populatie richten, vrijwel altijd een deadweight loss tot gevolg. Een deel van de subsidie gaat verloren aan mensen die zonder de maatregel ook een baan gevonden zouden hebben. Verder treedt bij specifieke vormen van lastenverlichting veelal verdringing op: de extra werkgelegenheid voor de gesubsidieerde groep gaat ten koste van de werkgelegenheid voor andere groepen. In een extreem geval zou het zelfs zo kunnen zijn dat werkgevers de maatregel gebruiken om niet-gesubsidieerde arbeid te vervangen door gesubsidieerde arbeid zonder enige netto werkgelegenheidswinst. Dit scenario lijkt onwaarschijnlijk: enige werkgelegenheidswinst is wel te verwachten. Tenslotte maken macro-economische feedback-effecten zoals ruilvoetverlies dat het uiteindelijke werkgelegenheidseffect lager uitvalt dan het ex ante werkgelegenheidseffect.