

Effectiviteit van loonkostensubsidies

Sam Coomans
Joost Bollens

11 - 2013

WSE-Report

Steunpunt Werk en Sociale Economie
Parkstraat 45 bus 5303 – B-3000 Leuven
T:32(0)16 32 32 39 F:32(0)16 32 32 40
steunpuntwse@econ.kuleuven.be
www.steunpuntwse.be





Effectiviteit van loonkostensubsidies

Sam Coomans
Joost Bollens
HIVA KU Leuven

Een onderzoek in opdracht van de Vlaamse minister van Financiën, Begroting, Werk, Ruimtelijke Ordening en Sport, in het kader van het Vlaams Programma Strategisch Arbeidsmarktonderzoek.

Coomans, S., Bollens, J. Effectiviteit van loonkostensubsidies. Leuven: Steunpunt Werk en Sociale Economie, 2013, p.27

ISBN - 9789088731044

Copyright (2013) Steunpunt Werk en Sociale Economie
Parkstraat 45 bus 5303 – B-3000 Leuven
T:32(0)16 32 32 39 - F:32(0)16 32 32 40
steunpuntwse@econ.kuleuven.be
www.steunpuntwse.be

Niets uit deze uitgave mag worden verveelvoudigd en/of openbaar gemaakt door middel van druk, fotokopie, microfilm of op welke andere wijze ook, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de uitgever.

No part of this report may be reproduced in any form, by mimeograph, film or any other means, without permission in writing from the publisher.

INHOUDSTAFEL

Literatuurstudie.....	6
1. Hoofdstuk 1: Loonkostensubsidies & neveneffecten.....	6
1.1 Loonkostensubsidies.....	6
1.2 Economische Theorie.....	7
2. Effectiviteit van loonkostensubsidies	9
3. Neveneffecten	10
3.1 Deadweight Loss	11
3.2 Substitutie-effecten.....	12
3.3 Verdringing.....	12
4. Stigma-effect	13
4.1 Budgettaire impact	13
4.2 Locking-in.....	14
4.3 Andere effecten	15
4.4 Conclusie.....	15
5. Hoofdstuk 2: Design van loonkostensubsidies	16
5.1 Algemeen versus doelgroepenbeleid	16
5.2 Bereik van de loonkostensubsidie	20
5.3 Tijdelijke versus permanente loonkostensubsidies.....	20
5.4 Degressief versus constant	22
5.5 Subsidies voor arbeidsvraag of arbeidsaanbod	22
5.6 Manier van financieren.....	24
5.7 Mini-Jobs en Inkomensgarantie-uitkering (IGU).....	24
5.8 Monitoring & Rapportage.....	26
5.9 Opleiding.....	26
5.10 Implementatie en de kost van loonkostensubsidies	26
Literatuur.....	27

LIJST VAN FIGUREN

Figuur 1.	Deadweight loss en de kost van een loonkostensubsidie (Neumark 2011).....	8
------------------	---	---

LITERATUURSTUDIE

Om een beter zicht te krijgen op de doelmatigheid van loonkostensubsidies, wordt een analyse van de literatuur uitgevoerd. Er wordt eerst dieper ingegaan op de loonkostensubsidies en de verschillende neveneffecten die bij hun toepassing spelen, om vervolgens te onderzoeken welke designaspecten een loonkostensubsidiemaatregel meer of minder effectief kunnen maken.

1. Hoofdstuk 1: Loonkostensubsidies & neveneffecten

1.1 Loonkostensubsidies

Loonkostensubsidies trachten door middel van financiële prikkels werkgevers aan te moedigen om werklozen met bepaalde kenmerken aan te werven. De in verhouding tot de loonkost te laag geachte productiviteit, een probleem dat typisch voorkomt bij bepaalde kansengroepen, tracht men met dergelijke loonkostensubsidies aan de vraagzijde op te vangen. Zo kan de kost worden verlaagd, zonder dat het nettoloon van de werknemers wordt verlaagd. Binnen dit kader kan gebruikt gemaakt worden van een verscheiden instrumentarium aan financiële prikkels: RSZ-kortingen, premies, geactiveerde uitkeringen, wervingssubsidies, etc.

In het kader van de zesde staatshervorming zullen zowel RSZ-kortingen voor doelgroepen als de activering van werkloosheidsuitkeringen een regionale bevoegdheidsmaterie worden. De structurele RSZ-kortingen en de loonkostenverlaging via fiscaliteit blijven echter federaal, evenals de verminderingen die niet gebonden zijn aan de persoon van de werknemer (startende werkgevers: Plan-plus 1/2/3).

Doelgroepvermindering: een doelgroepvermindering is een forfaitaire RSZ-vermindering die wordt toegekend bij de aanwerving van werknemers met bepaalde kenmerken. Deze verminderingen worden doorgaans gedurende enkele kwartalen toegekend. De toepassing gebeurt op basis van de werkplaats. Doelgroepverminderingen kunnen worden gecumuleerd met structurele verminderingen, al mag de som van de toegekende verminderingen nooit groter zijn dan de te betalen RSZ-bijdrage (zodat "in-work benefits" hier niet mogelijk zijn). Doelgroepverminderingen kunnen niet worden gecumuleerd, zodat per werknemers slechts één doelgroepvermindering kan worden aangevraagd.

Geactiveerde werkloosheidsuitkering: werkgevers die bepaalde categorieën langdurige werkzoekenden aanwerven, kunnen genieten van een werkuitkering die (door de RVA) wordt betaald aan de aangeworven werkzoekende. Werkgevers kunnen deze werkuitkering in mindering brengen van het nettoloon wat zorgt voor een lagere arbeidskost (ACTIVA: langdurig werklozen, -26 jarigen, 50+'ers, werkzoekenden met een verminderde arbeidsgeschiktheid). De toepassing gebeurt op basis van de woonplaats van de werknemer.

Structurele RSZ- vermindering: algemene verlaging van de RSZ-werkgeversbijdrage, met als bedoeling de brutoloonkost van de werkgever te verlagen en economische groei te verhogen. Het instrument van de structurele lastenverlaging blijft federaal, waarbij te noteren valt dat dit

instrument nochtans ook in het kader van het doelgroepenbeleid kan ingezet worden, bv. voor de lage lonen. In de eerste plaats zal de structurele vermindering immers, gezien haar forfaitair karakter (€ 400 per kwartaal), hoe dan ook een grotere impact hebben voor de lage lonen. Daarenboven valt te vermelden dat er bovenop deze basiskorting van €400 nog extra kortingen zijn voorzien voor de lage lonen én voor hogere lonen, zo dat de structurele vermindering de facto ook ten dele een doelgroepvermindering is.

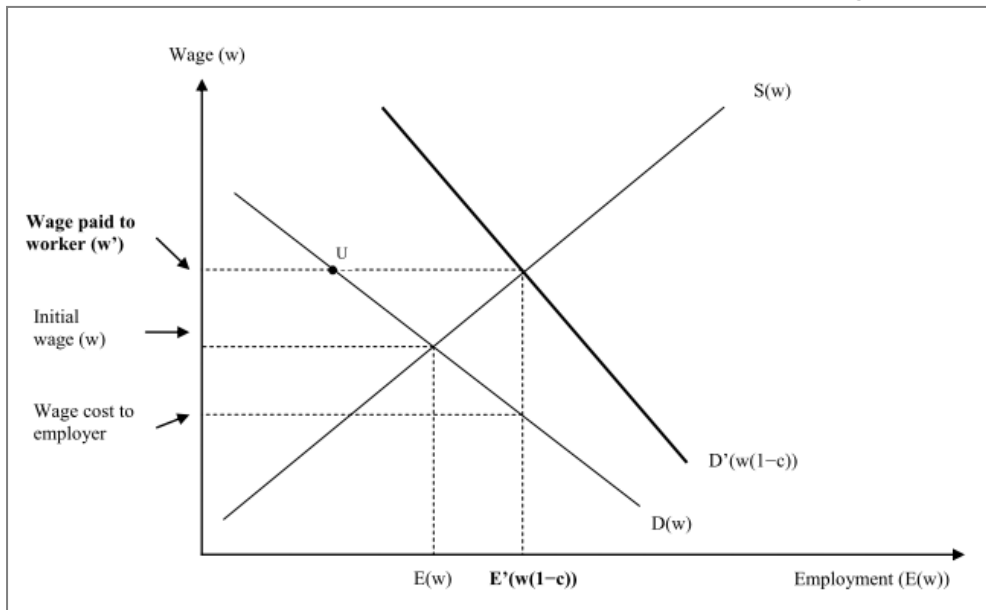
Woonplaats versus werkplaats

Terwijl RSZ-doelgroepverminderingen worden toegekend aan de werkgever, en dus op basis van de werkplaats, worden geactiveerde werkloosheidsuitkeringen toegekend aan de werkloze, en dus op basis van de woonplaats. De toekomstige territoriale toepassing van de over te hevelen instrumenten kan hierdoor tot complicaties leiden. De verschillende Gewesten zullen immers niet noodzakelijk dezelfde keuzes maken over welke instrumenten ze zullen inzetten voor welke doelgroepen.

Voor het Vlaams Gewest zou het vb. logisch kunnen zijn om in te zetten op een RSZ-doelgroepvermindering voor ouderen, terwijl het Brussels Hoofdstedelijk Gewest mogelijk meer zal gebruik maken van de activering van de uitkeringen. Een oudere werkloze uit Vilvoorde die in Brussel zou willen gaan werken, komt dan niet in aanmerking voor een tegemoetkoming, terwijl een oudere werkloze uit Brussel die in Vilvoorde komt werken, van beide maatregelen kan genieten.

1.2 Economische Theorie

Een werkgeverssubsidie voor vb. laaggeschoolden zorgt voor een opwaartse verschuiving van de arbeidsvraag naar laaggeschoolde arbeid. Loonkostensubsidies geven aan werkgevers -omwille van een (tijdelijke) reductie in de arbeidskost - een prikkel om laaggeschoolde werknemers aan te werven. Een en ander wordt geïllustreerd door figuur 1 (Neumark, 2011), waar wordt gestart op het snijpunt van vraagcurve $D(w)$ en aanbodcurve $S(w)$. Bij een loon w zal de werkgelegenheid $E(w)$ bedragen. Vervolgens wordt een subsidie c toegekend aan de werkgever. Hierdoor verlaagt de effectieve loonkost voor werkgevers en verschuift de vraagcurve van $D(w)$ naar $D'(w(1-c))$. In de figuur neemt de werkgelegenheid toe van E naar E' . Het loon betaald aan de werknemers stijgt van w naar w' , terwijl de feitelijke loonkost voor werkgevers daalt van w naar $w'(1-c)$. De mate waarin dan wel het werkgelegenheidseffect, dan wel het looneffect speelt, is uiteraard afhankelijk van de helling van respectievelijk de vraag en de aanbodcurve: als vb. de aanbodcurve verticaal is (volledig inelastisch), zal er enkel een toename van het loon zijn, en geen effect op de tewerkstelling. Bij een horizontale arbeidsaanbodcurve (volledig elastisch), zal er enkel een werkgelegenheidseffect zijn.



Figuur 1. Deadweight loss en de kost van een loonkostensubsidie (Neumark 2011)

Volledigheidshalve kan worden vermeld dat in principe gelijkaardige resultaten kunnen worden bekomen door het geven van een subsidie e aan de werknemers. In dat geval zal niet de arbeidsvraagcurve maar wel de arbeidsaanbodcurve verschuiven naar rechts, resulterend in een toename van de werkgelegenheid van $E(w)$ naar $E''(w(1+e))$, en/of een toename van het loon voor de werknemer van w naar $w''(1+e)$.

Zoals gezegd, is het m.b.t. de effecten van een werkgeverssubsidie (toename werkgelegenheid of toename loon?) belangrijk te weten hoe elastisch het arbeidsaanbod is. Doorgaans wordt aangenomen dat het arbeidsaanbod zeer inelastisch is, maar dat dit sterk kan verschillen tussen verschillende demografische doelgroepen. Zo wordt aangenomen dat de aanbodelasticiteit van vrouwen groter is dan voor mannen (Borjas 2010, Cahuc 2004).

Hierbij is het van belang om het onderscheid te maken tussen enerzijds de arbeidsaanbodbeslissing om te kiezen tussen al dan niet te gaan werken (de participatiebeslissing of de zogenaamde "extensieve marge"), en anderzijds de arbeidsaanbodbeslissing om het aantal aangeboden uren te wijzigen, gegeven dat men al werkt (het aantal uren werk per week, of de zogenaamde "intensieve marge").

Uit de literatuur blijkt dat de laatste beslissing (het aantal aangeboden uren wijzigen, gegeven dat men al werkt) relatief ongevoelig is voor loonswijzigingen (en dus inelastisch is), terwijl de eerste beslissing (al dan niet gaan werken) meer elastisch is, d.w.z. wel (meer) reageert op loonsveranderingen. Hieruit volgt dan ook onmiddellijk de vaststelling dat een loonkostensubsidie die mensen ertoe brengt om te gaan werken, relatief gezien meer effectief is dan een loonkostensubsidie die werknemers ertoe aanzet om nog meer uren te presteren: de eerste loonkostensubsidie zal (mogelijk) leiden tot een toename van de werkgelegenheid, terwijl de tweede vorm van loonkostensubsidie vooral zal leiden tot hogere lonen voor de reeds bestaande werknemers, zonder dat er veel extra banen worden gecreëerd.

Aan de vraagzijde speelt mee hoe snel werkgevers reageren op de arbeidskostenverminderingen. Een grotere elasticiteit van de arbeidsvraag impliceert hogere lonen en tewerkstellingseffecten van

een subsidie. Op lange termijn is de vraagcurve van arbeid elastischer dan op de korte termijn omdat werkgevers dan ten volle kunnen inspelen op wijzigingen in de arbeidskost (Borjas 2010), bv. omdat meer werkgevers op de hoogte zijn van de loonkostensubsidie. De elasticiteit van de arbeidsvraag kan ook verschillen over doelgroepen, bv. de vraag naar laaggeschoolde arbeid is meer elastisch dan de vraag naar hooggeschoolde arbeid, waarvoor het immers moeilijker is om vervanging te vinden. Men kan zich overigens afvragen in welke mate schattingen van de elasticiteit met betrekking tot de vraag naar arbeid een goede voorspeller kunnen zijn voor de effecten van loonkostensubsidies. Bij loonkostensubsidie spelen immers ook heel andere effecten mee die de vraag naar arbeid kunnen beïnvloeden: de mate waarin werkgevers kennis hebben van de loonkostensubsidiemaatregelen, de aversie van werkgevers tegenover de administratieve kosten die gepaard gaan met het inschrijven op de subsidie (Katz 1998), of het stigma die de maatregel meebrengt en die interesse van werkgevers doet afnemen.

Theoretische voorspellingen op basis van geschatte elasticiteiten (Cahuc 2004) en een werkloosheid van 10% tonen aan dat een algemene loonkostensubsidie, die de arbeidskost met 1 % doet dalen, de werkgelegenheid met 0.35% kan laten stijgen. Loonkostensubsidies inzetten voor jobcreatie is daarmee een zeer dure maatregel aangezien de kost per job 3 keer zo hoog ligt als de gemiddelde kost van een job. Loonkostensubsidies inzetten voor een selectieve groep zoals werknemers met lage lonen zou vanuit theoretisch perspectief veel effectiever zijn. De hogere werkloosheid binnen deze groep en de grotere sensitiviteit van deze groep tegenover loonwijzigingen, zorgt voor een grotere elasticiteit aan de vraag- en aan de aanbodzijde. Schattingen (Cahuc 2004) duiden op een stijging van 0.64% van de werkgelegenheid wanneer de arbeidskost door de loonkostensubsidie met 1% verminderd wordt. De kost van een baan zou dan "slechts" neerkomen op 1.6 keer de gemiddelde kost van de creatie van een laaggeschoolde baan (waarbij dan nog in eerste instantie de vraag in het midden wordt gelaten wat er zal gebeuren nadat de subsidie wegvalt).

2. Effectiviteit van loonkostensubsidies

Loonkostensubsidies kunnen heel wat positieve effecten genereren voor werknemers, werkgevers en beleidsmakers. Loonkostensubsidies kunnen op korte termijn werklozen de kans geven om gemakkelijker werk te vinden en zo meer werkervaring op te doen en meer opleidingskansen te krijgen. Deze verhoging van de productiviteit van de werknemers kan ook op lange termijn een duurzaam effect hebben op de tewerkstellingskansen van deze personen, zelfs als de subsidie uitdooft. Te noteren valt dat het geven van een loonkostensubsidie op zich natuurlijk niet garandeert dat er werkervaring zal worden opgedaan, of dat er meer opleiding zal worden genoten. Dit kan eventueel een aandachtspunt zijn bij het design van nieuwe maatregelen, waarbij een overweging zou kunnen zijn dat het instrument ook incentives moet bieden aan werkgevers om de werknemer in dienst te houden nadat de subsidie wegvalt.

Voor werkgevers zijn (tijdelijke) loonkostensubsidies dan weer een zeer nuttig instrument om de onderlinge afstemming (match) tussen openstaande vacatures en profielen te verbeteren en kunnen ze de kosten drukken die bv. tijdens het selectieproces worden gemaakt. Daarnaast kunnen ze de structurele werkloosheid verlagen door te zorgen voor meer werkgelegenheid, doordat ze

werkzoekende (outsiders) dichterbij de werkenden (insiders) te brengen, zodat de druk op de lonen afneemt (Bell e.a. 1999). Tenslotte kunnen ze ook bijdragen aan de transitie van werknemers uit de informele economie naar het reguliere circuit (Europese Commissie, 2010). Deze laatste effecten genereren vooral een positieve impact op de overheidsbudgetten.

Loonkostensubsidie werden in de literatuur al uitvoerig geëvalueerd. Verschillende studies wijzen op de effectiviteit van loonkostensubsidies, in tegenstelling tot sommige andere programma's van activerend arbeidsmarktbeleid, zoals jobcreatie in de publieke sector (Kluve 2006, Martin & Grubb 2001). Uit een overzichtsstudie van Kluve (2006) werd duidelijk dat loonkostensubsidies een zeer positieve impact kunnen hebben. Zijn resultaten maakten duidelijk dat deze types programma's 40 tot 50 percent meer kans hebben om een positieve impact te hebben op de individuele kans op (langere) tewerkstelling dan traditionele trainingsprogramma's¹.

Echter, het is steeds noodzakelijk te weten wat gemeten wordt: de effectiviteit van loonkostensubsidies kan immers geëvalueerd worden op micro -of macroniveau, en kan voor een zelfde analyse sterk verschillen op beide niveaus. Op het individuele niveau wordt dan vaak de kans berekend van het individu om een baan te vinden, of wordt gekeken naar de duurzaamheid of kwaliteit van de baan (termijn, arbeidsvoorwaarden of loonhoogte) of de termijn waarin iemand erin slaagt om uit de werkloosheid te blijven. Op geaggregeerd niveau wordt de effectiviteit van loonkostensubsidies onderzocht aan de hand van indicatoren zoals de globale werkgelegenheid en werkloosheid. Een andere dimensie waarin het succes van loonkostensubsidies kan gemeten worden is de mate waarin ze erin slaagt om aan herverdeling te doen en de laagste inkomens omhoog te trekken (bv. Neumark 2011).

Deze effecten lopen niet altijd samen. Terwijl de meeste analyses aangeven dat loonkostensubsidies positieve (tewerkstellings)-effecten hebben op individueel niveau, zijn de macro-economische evaluaties ervan niet altijd even gunstig ten gevolge van elementen zoals verdringing, substitutie en deadweight losses (Kluve 2006). We bekijken al deze neveneffecten meer uitvoerig in wat volgt.

3. Neveneffecten

Ondanks de positieve evaluaties van loonkostensubsidies op microvlak, blijken de geobserveerde werkgelegenheidseffecten toch veel lager te zijn dan wat a priori werd verwacht. Loonkostensubsidies gaan immers regelmatig gepaard met grote indirecte neveneffecten. In de literatuur maakt men gewag van grote deadweight en substitutie-effecten met als resultaat dat het netto-effect van vele subsidieschema's op werkgelegenheid slechts gering is (voornamelijk op korte termijn wanneer de vraag naar arbeid en het aantal beschikbare arbeidsplaatsen vast staat). Ook verdringing speelt een rol. Om het totale netto-tewerkstellingseffect te kunnen schatten, moeten al deze effecten in kaart gebracht worden.

¹ De studie van Kluve was een meta-analyse waarin tal van studies met verschillende succesindicatoren opgenomen werden. In het geval van loonkostensubsidies betreft het vooral de instroom in werkgelegenheid, werkgelegenheidsduur en de totale werkgelegenheid.

3.1 Deadweight Loss

Deadweight losses spelen vooral wanneer de situatie die ontstaat met de maatregel niet verschilt van de situatie die zou zijn ontstaan zonder de maatregel, bijvoorbeeld omdat de doelgroepwerknemer die met de loonkostensubsidie wordt aangeworven ook in afwezigheid van de loonkostensubsidie zou zijn aangeworven. Studies die de effectiviteit van loonkostensubsidies hebben onderzocht, wijzen op deadweight effecten die zeer sterk kunnen uiteenlopen². Een deadweight effect van 50% betekent dat minstens 50% van de aangeworven werkzoekenden ook zonder overheidssteun zou aangeworven zijn. Ook andere empirische studies wijzen op de aanwezigheid van grote deadweight effecten (Boockmann 2007).

Bovendien is het niet altijd even zeker dat de kansengroep ten volle bereikt wordt. Veel hangt af van de definiëring van de doelgroep en de mate waarin ruimte wordt gelaten aan werkgevers om selectief te rekruteren. De heterogeniteit van een bepaalde doelgroep moedigt soms de afroming door werkgevers aan wat ervoor kan zorgen dat het aantal onnodig gesubsidieerde banen vaak hoger ligt dan verwacht. De groep van langdurig werklozen is bvb. zeer heterogeen (hoog- en laaggeschoolden, jongeren en ouderen, etc..) waardoor afroming in grote mate mogelijk blijft en de echte kansengroepen binnen deze doelgroep nog steeds onvoldoende bereikt worden. De kenmerken van een loonkostensubsidie en de doelgroep moeten dus voldoende op elkaar afgestemd zijn om effectief te kunnen zijn. Inspanningen om de loonkostensubsidies zo te ontwerpen dat deadweight losses geminimaliseerd worden, kunnen echter de primaire doelstelling van jobcreatie potentieel ondermijnen (Neumark 2011).

Zo is het strikter definiëren van de doelgroepen een mogelijke piste is om de deadweight effecten te minimaliseren. Op die manier kunnen doelgroepen die anders erg moeilijk bereikt worden alsnog tewerkgesteld worden. Maar hier rijst dan het probleem van stigmatisering, waarbij een te selectief doelgroepenbeleid deze kansengroep nog gemakkelijker signaleert als “probleematisch” voor werkgevers en ze dus nog minder kans maken om aangeworven te worden.

Een andere piste is het koppelen van de subsidie aan nieuwe aanwervingen of additionele werkgelegenheid. Werkgevers die kunnen aantonen dat ze voor extra werkgelegenheid zorgen, komen dan in aanmerking. Dit kan door de subsidiecriteria te koppelen aan nieuwe aanwervingen. Werkgevers kunnen dan echter in de verleiding komen om niet-gesubsidieerde werknemers te ontslaan (of contracten niet te verlengen) ten voordele van gesubsidieerde werknemers om telkens opnieuw de subsidies te ontvangen (draaideureffect). In dergelijk geval schiet de loonkostensubsidie haar doel van jobcreatie voorbij.

Om dit lastige neveneffect te vermijden, zou kunnen worden opgelegd dat de subsidie alleen wordt gegeven wanneer de werkgelegenheid echt additioneel is en dus bovenop de geplande

² Studies die de effectiviteit van loonkostensubsidies onderzoeken, wijzen op deadweight effecten die variëren tussen de 50% en de 90% (Marx 2001). De meeste schattingen waren gebaseerd op interviews met werkgevers waarin gepeild werd of de werkgever de werknemer ook in afwezigheid van de loonkostensubsidie zou hebben aangeworven.

aanwervingen komt. De vraag is natuurlijk of deze voorwaarde te controleren valt, en zo ja, dan zal dit wellicht grote informatie- en administratiekosten met zich meebrengen.

3.2 Substitutie-effecten

Het substitutie-effect doet zich voor wanneer de aanwerving van doelgroepwerknemers ten koste gaat van de aanwerving van anderen die niet in aanmerking komen voor de subsidie. Dit is vooral het geval bij selectieve loonkostensubsidies. Het effect op de netto-tewerkstelling manifesteert zich doordat de perspectieven op een baan van de ene groep worden verbeterd ten nadele van de kansen van andere groepen kandidaten (die niet in aanmerking komen voor de subsidie).

Het weinige empirische bewijs wijst op de aanwezigheid van substitutie-effecten, maar de grootte ervan lijkt erg veranderlijk. Het is soms ook mogelijk dat in sommige gevallen een hoog substitutie-effect gewenst is (bv. bij personen met een arbeidshandicap).

Marx (2001) en Martin (2001) besluiten dat de gecombineerde neveneffecten van substitutie en deadweight kunnen oplopen tot 90% en de netto-tewerkstelling van selectieve loonkostensubsidies kunnen reduceren tot 10%. Dit impliceert dat op 100 jobs die gebruik maken van het subsidieschema er slechts 10 echt gecreëerd zijn omwille van de aanwezigheid van de subsidies. Martin (2001) suggereert dat men kan afleiden uit de literatuur dat zowel strikte selectie als opvolging van het gedrag van werkgevers een belangrijke rol kan spelen in het vergroten van de netto-effect van loonkostensubsidies op de werkgelegenheid. Hij spreekt over een toename van 20-30%. Maar hij vermeldt eveneens dat de literatuur suggereert dat des te meer controlemechanismen er voor werkgevers aanwezig zijn, des te minder aantrekkelijk het voor de werkgever wordt om zich in te schrijven op de subsidie, waarmee de loonkostensubsidie zijn doelstelling van eigenlijke jobcreatie voorbij schiet.

3.3 Verdringing

Verdringing van private tewerkstelling doet zich voor wanneer gesubsidieerde werknemers de plaats innemen van werknemers die niet in aanmerking komen voor de loonkostensubsidie. Werkgevers kunnen in de verleiding komen om werknemers te ontslagen of contracten niet langer te verlengen om de kosten te drukken. Garanties inbouwen om verdringingsgedrag door werkgevers te minimaliseren is niet eenvoudig. Een mogelijkheid is om ook hier enkel marginale tewerkstelling te subsidiëren. Werkgevers die proberen misbruik te maken van de subsidieregeling vallen zo uit de boot. Neumark (2011) waarschuwt echter dat de administratiekosten voor dergelijke opvolging (zie supra) wel eens zeer hoog kunnen oplopen en dat té strikte controlemechanismen de kans op interesse van werkgevers danig vermindert.

Loonkostensubsidies kunnen ook marktversturend werken door ondernemingen, die van een subsidie kunnen genieten, een concurrentieel voordeel te geven op ondernemingen die er geen gebruik van (kunnen) maken. In dat geval is er een **verdringing van de productie**. Gesubsidieerde ondernemingen kunnen een groter marktaandeel verwerven terwijl ondernemingen die buiten het

schema vallen soms aan productie - en dus ook banen- moeten inboeten. Deze effecten zijn echter bijzonder moeilijk te meten en niet altijd toe te schrijven aan één specifieke factor in het bijzonder.

Neveneffecten van loonkostensubsidies: what's in a name?

In de literatuur worden de termen substitutie, deadweight en verdringing op verschillende manieren gebruikt.

SUBSTITUTIE: Bij substitutie-effecten wordt er soms verwezen naar verdringing binnen één onderneming (Kluve 2006). Dit effect doet zich voor wanneer een bepaalde groep gesubsidieerde werknemers een arbeidsplaats verwerft ten koste van andere groepen werknemers binnen de onderneming als gevolg van het invoeren van de loonkostensubsidie maatregel.

In onze analyse wordt substitutie gedefinieerd als de mate waarin de jobkansen van de ene groep (werklozen) verbeterd wordt ten koste van de jobkansen van andere groepen werkzoekenden.

DEADWEIGHT: Deadweight effecten worden soms gedefinieerd als het aantal gesubsidieerde jobs dat ook zou gecreëerd zijn zonder subsidie en waardoor dus geen financiële ondersteuning door de overheid nodig was (Kluve 2006).

In onze analyse wordt deadweight loss gedefinieerd als de situatie die zou zijn ontstaan met de maatregel, niet zou verschillen niet van degene zonder de maatregel, bijvoorbeeld omdat de doelgroepwerknemer die met een loonkostensubsidie wordt aangeworven, ook in afwezigheid van de loonkostensubsidie zou zijn aangeworven. Dergelijke definitie geeft de mogelijkheid om de netto-effecten op de tewerkstelling van de doelgroep beter in te schatten.

VERDRINGING: In de literatuur wordt vaak melding gemaakt van verdringing en marktverstoring. Om consistent te blijven in onze analyse maken we gebruik van de concepten “verdringing van private tewerkstelling” en “verdringing van productie” waaraan we een verschillende invulling geven.

4. Stigma-effect

“Burtless (1985) found that if tax credits were offered for disadvantaged welfare recipients, the probability that these workers were hired was in fact lower than if these tax credits were not offered.”

Wanneer deelname aan een gesubsidieerde tewerkstelling aan potentiële werkgevers het signaal zou geven dat een bepaalde werknemers een geringe productiviteit heeft, spreekt men van stigma-effecten.

4.1 Budgettaire impact

Afhankelijk van de beoogde doelgroep en de karakteristieken van de maatregel, kunnen loonkostensubsidiemaatregelen een hoge budgettaire kost met zich meebrengen.

Bij het schatten van de budgettaire impact van een loonkostensubsidie, moeten verschillende factoren in rekening genomen worden. Tegenover de kost van de loonkostensubsidie, staat de meerwaarde van de extra productie als gevolg van de extra aanwerving en de uitgespaarde uitkeringen doordat de persoon in kwestie niet langer werkloos is.

Daarnaast is de budgettaire impact van een loonkostensubsidie ook afhankelijk van de specifieke institutionele arbeidsmarktcontext en het ontwerp ervan. Een loonkostensubsidie, die zeer veel neveneffecten genereert, heeft een kleinere netto-impact op werkgelegenheid, en heeft dus ook een zeer hoge netto-kost. Daartegenover kan een loonkostensubsidie, bv. gericht op werknemers met lage lonen, in verhouding lager uitvallen omdat deze doelgroep meer responsief is tegenover kleine wijzigingen in de loonkost (Cahuc 2004).

4.2 Locking-in

Locking in-effecten doen zich voor wanneer de deelname aan bepaalde programma's van activerend arbeidsmarktbeleid ervoor zorgt dat deelnemers hun inspanningen om een baan te zoeken verminderen, of dat deelname eraan verhindert om op werkaanbiedingen in te gaan. Vooral opleidingsprogramma's en gesubsidieerde tewerkstelling in private en publieke sector hebben te maken met deze neveneffecten.

Kyyrä, Parrotta, Rosholm (2009)– The Effect of receiving Supplementary UI benefits on employment duration

In sommige landen zoals Denemarken en Finland wordt gebruik gemaakt van een systeem van aanvullende werkloosheidsuitkeringen. Deze aanvullende werkloosheidsuitkeringen komen bovenop de uitkering die werklozen krijgen, als ze deeltijds werk opnemen. Kyyrä e.a. (2009) onderzochten de effecten van dit systeem op een groep werknemers die werkloos werden tussen 1996-2006 en ook gesubsidieerde deeltijdse arbeid opnamen. Er werd gebruik gemaakt van een timing-of- events benadering.

De effecten bleken sterk te verschillen over verschillende sociale groepen en afhankelijk te zijn van de uitkeringstermijnen. Over het algemeen zorgden aanvullende werkloosheidsuitkeringen wel voor een afname in de werkloosheidsduur, maar er werden ook aanwijzingen gevonden van sterke lock-in effecten; langere termijnen van gesubsidieerd deeltijdse arbeid zorgden ervoor dat men soms langer werkloos bleef, en dus ook de werkloosheidsuitkeringen bleef ontvangen. Lock-in effecten bleken vooral mee te spelen bij getrouwde vrouwen, bedienden en bij arbeiders. Dit kan wijzen op moral hazard en free-riding effecten binnen deze sociale groepen.

Voor andere populaties, die doorgaans minder lang gesubsidieerd werden, zoals jongeren en niet-westerse immigranten (van de 1^{ste} generatie) nam de werkloosheidsduur af. Voor deze groepen was de gesubsidieerde deeltijdse arbeid een ideaal instrument om de opstapeffecten (naar niet-

gesubsidieerde arbeid) te verhogen. Dit is ook logisch aangezien het vooral deze groepen zijn die vruchten plukken van extra werkervaring en de opbouw van een professioneel netwerk.

Ook Göbel (2007) ontdekte in zijn analyse de aanwezigheid van locking-in effecten. Hij onderzocht de impact van participatie aan gesubsidieerde tewerkstelling voor jonge langdurig werklozen en vond dat deelname aan gesubsidieerde tewerkstelling zorgde voor een locking-in effect in het eerste kwartaal, maar nadien enkel een positief effect had op de transitieduur van werkloosheid naar reguliere arbeid. Op lange termijn werden helemaal geen effecten gevonden, wat Göbel wijdt aan de karakteristieken van langdurig werklozen. Werkervaring, en daarbij de opbouw van menselijk kapitaal en productiviteit, én het signaal aan potentiële werkgevers dat men gemotiveerd is om te werken, kan er voor zorgen dat de locking-in effecten minder meespelen.

4.3 Andere effecten

Naast de opgesomde effecten zijn er ook nog andere effecten die meespelen en uiteindelijk een impact kunnen hebben op de netto-tewerkstellingsimpact van een loonkostensubsidie. Zo is het mogelijk dat er in dynamisch opzicht anticipatie-effecten van werkgevers spelen, indien ze kennis hebben van de aangekondigde loonkostensubsidiemaatregel. In de verwachting dat subsidies binnenkort beschikbaar zouden zijn, kunnen werkgevers dan eerder terughoudend zijn om personeel aan te werven in de periode voor de subsidie van kracht gaat. Dit kan resulteren in minder aanwervingen voor de implementatie van een beleidsmaatregel en een toename van de aanwervingen van zodra de subsidie in voege is (Boockmann 2007).

4.4 Conclusie

De aanwezigheid van neveneffecten, zoals deadweight, substitutie en verdringing spelen een grote rol in het schatten van de effectiviteit van loonkostensubsidiemaatregelen. Positieve effecten op individueel niveau impliceren per definitie dus niet meteen positieve effecten op macro-niveau.

5. Hoofdstuk 2: Design van loonkostensubsidies

Bij het ontwerp van loonkostensubsidies hebben beleidsmakers heel wat keuzes en afvragen te maken die ook afhankelijk zijn van de beoogde doelstelling van de maatregel. Wil men tot meer werkgelegenheid komen via jobcreatie? Of wil men de laagste inkomens verhogen via inkomenssteun? Of kiest men eerder voor meer opleidingskansen voor werkzoekenden en een opwaardering van het menselijk kapitaal?

Deze doelstellingen brengen heel wat keuzes met zich mee: Moet de subsidie ten voordele komen van de werkgever (vraagzijde) of de werknemer (aanbodzijde)? Welke groep van werkzoekenden willen we bereiken? Kiest men dan voor de gehele doelgroep, enkel de nieuwe aanwervingen of de marginale tewerkstelling? Moet de subsidie een permanent of een tijdelijk karakter hebben? En wat dan met de hoogte van de subsidie? Het is duidelijk dat het juiste ontwerp van een loonkostensubsidie een sleutelrol speelt in het maximaliseren van haar effectiviteit.

5.1 Algemeen versus doelgroepenbeleid

Loonkostensubsidies kunnen een algemeen of selectief karakter hebben. In het eerste geval gaat men de subsidiemaatregel openstellen voor de volledige actieve bevolking en/of voor alle werklozen, in het andere geval gaat men zich richten op een vooraf gedefinieerde doelgroep. Selectieve loonkostensubsidies mikken vooral op kansengroepen (jonge of oude werklozen, uitkeringsgerechtigden, langdurig werklozen, allochtonen, laaggeschoolden of schoolverlaters, personen met een arbeidshandicap, etc.). Deze hebben vooral als doel om de jobperspectieven van een bepaalde groep te verbeteren.

In het geval van jonge werkzoekenden kunnen subsidies de transitie van school naar werkomgeving vergemakkelijken en potentieel positieve lange termijn effecten genereren, zeker als er sprake is van scarring-effecten. Voor oudere doelgroepen kunnen ze gebruikt worden om systemen van vervroegde pensionering te ontraden en langer werken te stimuleren, of ervoor te zorgen dat oudere werkzoekenden terug meer kansen krijgen op het vinden van werk. Ook langdurige werklozen krijgen met loonkostensubsidies misschien opnieuw meer werkperspectieven aangeboden.

Terwijl algemene loonkostensubsidies vooral te maken hebben met grote deadweight effecten en een hoge fiscale kost, kampen té selectieve loonkostensubsidies dan weer met stigmatisering die leidt tot een verminderde afname van interesse bij werkgevers. Ook substitutie-effecten en verdringing spelen dan een rol. Om neveneffecten zo veel mogelijk te minimaliseren, wordt voorgesteld om de loonkostensubsidies zo te ontwerpen dat ze zich richten op de meest kwetsbare groep (Europese Commissie, 2010).

Cockx e.a. (2003) raden af om loonkostensubsidies breed in te zetten en bevelen aan om gebruik te maken van selectieve loonkostensubsidies om neveneffecten zoals substitutie en verdringing te minimaliseren. Deze effecten spelen vooral mee als de productiviteit van de beroepsbevolking die niet in aanmerking komt voor de subsidie gelijkaardig is aan de productiviteit van gesubsidieerde werkzoekenden. Daarom is het belangrijk dat subsidies niet té veel gericht worden via criteria zoals

leeftijd, die weinig tot geen betrekking hebben op de productiviteit³. Veel betere criteria om de loonkostensubsidie aan te koppelen zijn: lonen, de werkloosheidsduur of het scholingsniveau. De auteurs wijzen erop dat in elk geval moet vermeden worden dat te bruuske scheidingen worden gemaakt wat betreft de criteria. Veel efficiënter is om de doelgroepen die in aanmerking komen, en die niet in aanmerking komen, van elkaar te scheiden door een graduele toename van het voordeel (Cockx, Sneessens, Van der Linden 2003).

Ook Göbel (2007) maakt gewag van het feit dat deelname aan gesubsidieerde werkgelegenheid sterkere effecten heeft op de transitiecijfers uit gesubsidieerde arbeid voor benadeelde subpopulaties. Uit zijn studie, die het effect van loonkostensubsidies bij jonge langdurige werklozen analyseerde, bleek dat subsidies effectiever konden zijn voor laaggeschoolden, regio's met een hoge werkloosheid, en voor vrouwen.

5.1.1 Ouderen – jongeren

Enkele empirische studies (Boockman 2007, Huttunen 2010) onderzochten de effectiviteit van loonkostensubsidies voor ouderen, waarin respectievelijk een integratiesubsidie (EGZ) in Duitsland en een lage-loon-subsidie in Finland onderzocht werden. In het geval van de integratiesubsidie moesten werklozen 50-55 zijn of ouder en in het Finse schema moeten de werklozen 54 zijn, of ouder. Beide studies waarbij gebruik gemaakt werd van de Differences in Differences-methode suggereren dat de tewerkstellingseffecten van deze subsidieschema's zeer klein tot niet aanwezig zijn.

3 In de wetenschappelijke literatuur is het verband tussen leeftijd en productiviteit veel minder duidelijk aangetoond dan algemeen wordt aangenomen. Maar dat is hier eigenlijk niet het punt. Wat de auteurs betogen is, dat, zelfs al zou de productiviteit afnemen met de leeftijd, dit zelden met bruuske sprongen gebeurt. Dit geeft dan een probleem bij subsidies die op basis van een leeftijds criterium worden toegekend: vb. plus 50 wel, min 50 niet. Er zijn immers weinig redenen om aan te nemen dat de productiviteit van 49-jarigen drastisch zou verschillen van de productiviteit van 50-jarigen.

The Employment Effects of Low Wage Subsidies – Huttunen 2010

Huttunen e.a. onderzochten de effectiviteit van loonkostensubsidiemaatregel voor ouderen met lage lonen, die voltijds werkten. Deze regeling was van kracht tussen 2006 en 2010 en was afhankelijk van het loonniveau van de ouderen.

Werknemers moesten 54 jaar zijn of ouder, minstens 140 uren presteren / maand en een loon ontvangen dat lag tussen de 900 en 2000 euro per maand om in aanmerking te komen voor de subsidie. De subsidie is gelijk aan 44 procent van dat deel van het maandelijkse loon dat de 900 euro overschreed. Het initiële subsidiebedrag werd verlaagd met 55 procent indien de lonen de 1600 euro/maand overschreden. De maximale subsidie per werknemer was 220 euro per maand.

Deze resultaten tonen aan dat het subsidiesysteem geen effect gehad heeft op de werkgelegenheid van de werknemers die in aanmerking kwamen. De kans waarmee deeltijdse werknemers binnen de doelgroep nu in voltijds dienstverband gingen werken, is wel toegenomen. Resultaten met betrekking tot de lonen zijn eerder dubbelzinnig: maandelijkse lonen stijgen, maar uurlonen blijken lager te zijn geworden. Huttunen geeft aan dat er verschillende verklaringen kunnen zijn voor waarom de subsidies geen impact hebben op de werkgelegenheid van ouderen: het is mogelijk dat de subsidie niet groot genoeg is of misschien is de vraagelasticiteit van ouderen inelastisch.

Boockmann (2011) - Do hiring Subsidies reduce unemployment among older workers? Evidence from natural experiments.

Boockmann (2011) onderzocht de effecten van een loonkostensubsidie (Eingliederungszuschuss of EGZ) voor ouderen op de Duitse arbeidsmarkt aan de hand van een natuurlijk experiment. De loonkostensubsidie, die initieel de bedoeling had om moeilijk te plaatsen werknemers te ondersteunen in hun zoektocht naar werk, kon oplopen tot ongeveer 50 per cent van de loonkosten, over een interval van 24 maanden. Twee wetswijzigingen waren het voorwerp van het experiment. Daarbij werden de transitiecijfers van werkloosheid naar werkgelegenheid vergeleken tussen werknemers met een leeftijd van 50 (dus binnen de doelgroep) met die van een gelijkaardige doelgroep (49 jaar), gedurende de eerste 180 dagen van de werkloosheid.

Deze twee wetswijzigingen zorgde tweemaal voor een toename van de doelgroep die in aanmerking kwam voor de loonkostensubsidie. Van 1998 tot 2002 kwamen alleen 50+'ers, die ofwel langdurig werkloos ofwel 6 maanden werkloos waren geweest in het laatste jaar, in aanmerking. Maar sinds de wetswijziging van 2002 kwamen alle werklozen vanaf 50 jaar in aanmerking voor de loonkostensubsidie. Deze groep werd in 2004 opnieuw breder door zowel werknemers ouder als jonger dan 50 jaar in aanmerking te brengen voor de loonkostensubsidie. Deze maatregel was echter afhankelijk van het gevoerde beleid van de plaatselijke tewerkstellingsagentschappen.

De resultaten toonden aan dat de individuele kansen om werk te vinden niet afhankelijk waren van het feit of men al dan niet in aanmerking kwam voor de loonkostensubsidies. Voor vrouwen in Oost-Duitsland zorgde de wijziging van het subsidieschema wel voor een toename van 6% op de kans om werk te vinden, maar de uitbreiding van het programma naar werknemers onder de 50 jaar, zorgde wel voor een afname van 2% op de kans om werk te vinden binnen deze doelgroep. Een verdere

analyse toont aan dat de ineffectiviteit van de subsidiemaatregel vooral te wijten was aan voorheen beschreven deadweight effecten: een toename van gesubsidieerde werkgelegenheid gaat in zo een geval gepaard met een afname van niet gesubsidieerde nieuwe aanwervingen.

Wat betreft de participatie van ouderen kan worden opgemerkt dat subsidies die mikken op arbeidsongeschikten, laag opgeleiden of langdurig werklozen ook nuttig kunnen zijn voor de bevordering van de arbeidsmarktpositie van ouderen, aangezien ze in deze groepen oververtegenwoordigd zijn, en het vooral deze groepen zijn, die moeilijkheden hebben bij het vinden van een baan. Het deadweight loss zal bij een loonkostensubsidie geringer zijn, dan wanneer alle oudere werknemers in aanmerking komen een subsidie (De Vos, 2004).

Onderzoek (Kluge 2006) suggereert dat loonkostensubsidies zouden werken voor jonge werklozen. Maar andere studies vinden dit effect niet en geven aan dat er vaak geen rekening werd gehouden met mogelijke neveneffecten op macroniveau. Een paper van Göbel (2007) bevestigt dat gesubsidieerde werkgelegenheid ook effectief kan zijn voor jonge langdurig werkloze schoolverlaters zonder enige werkervaring.

5.1.2 Langdurig werklozen

Loonkostensubsidies zijn ook een zeer nuttig instrument met betrekking tot het activeren van langdurig werklozen. Volgens Caliendo e.a. (2012) is het wenselijk om langdurige werklozen voornamelijk te activeren via arbeidsmarktprogramma's die een sterke link hebben met de arbeidsmarkt, zoals integratiesubsidies of geactiveerde uitkeringen.

In een studie van Göbel (2007) werd gesuggereerd dat lock-in effecten minder meespelen bij langdurig werklozen. Concrete werk-ervaring (en daarmee ook de opbouw van menselijk kapitaal), samen met het signaal dat men bereid is om te werken, zijn potentiële verklaringen waarom men als langdurig werkloze meer kans maakt op het verwerven van reguliere tewerkstelling achteraf.

Schüneman e.a. (2011) evalueerde een subsidieschema dat gericht was op langdurig werklozen in Duitsland. De hoogte van de subsidie was afhankelijk van de werkloosheidstermijn en werd uitbetaald als een percentage van de brutokosten. De auteur vindt geen significante effecten van de subsidie op transitie uit de werkloosheid. Tewerkstellingscijfers, tot 3 jaar nadat men in aanmerking kwam, tonen geen enkele significante verbetering.

Schüneman – Lechner – Wunsch (2011) : Do Long Term Unemployed Workers benefit from targeted Wage Subsidies ?

Schuneman, Lechner en Wunsch (2011) onderzoeken in een studie de effecten van een loonkostensubsidie gericht op langdurige werklozen (minstens 12 maanden werkloos) in de periode 2000-2002. De hoogte van de subsidie loopt evenredig met de werkloosheidsduur van de werkloze. Was de werkloze langer dan 1 jaar werkloos, maar minder dan 2 jaar, dan had de werkgever recht op een loonkostensubsidie van (maximaal) 60 percent van het brutoloon in het eerste half jaar, en (maximaal) 40 per cent in het tweede half jaar. Was de werkloze al langer dan 3 jaar werkloos, dan kon deze subsidie oplopen tot 80 percent in de eerste 6 maanden van de aanstelling.

Er werd onderzocht of het al dan niet in aanmerking komen voor de loonkostensubsidie de kans op transitie van werkloosheid naar duurzame werkgelegenheid kon laten toenemen. Individuen die net onder de drempelwaarde (van 12 maanden werkloosheid) vielen, en niet in aanmerking komen voor de loonkostensubsidie werden daarvoor gebruikt als controlegroep. Met behulp van een regressie-discontinuïteitsmodel (in differences) worden de groepen met elkaar vergeleken en kan de impact van het programma op de jobkansen van werklozen die in aanmerking komen voor het programma geschat worden in vergelijking met de kansen van langdurige werklozen die net niet in aanmerking komen.

Er werd geen effect gevonden op een toename in werkzaamheid voor de doelgroep. De jobperspectieven van langdurige werklozen werden niet verbeterd, evenals de stabiliteit van werkgelegenheid (gemeten over een tijdschijf van 3 jaar na het in aanmerking komen voor de loonkostensubsidie). Deze bevindingen zijn in contrast met vele andere empirische literatuur, die grotere positieve effecten suggereren.

5.2 Bereik van de loonkostensubsidie

Afhankelijk van de beoogde doelstelling kunnen loonkostensubsidies aangewend worden voor alle werknemers (binnen een bepaalde doelgroep) of enkel voor de werkelijke additionele instroom als gevolg van de subsidie. Indien loonkostensubsidies gekoppeld worden aan de volledig tewerkgestelde doelgroep, ontstaat het risico van significante deadweight effecten: bestaande banen worden gesubsidieerd en door de transfer kan de werkgever profiteren van de subsidie zonder dat er een echte significante verbetering is van een kansengroep.

Loonkostensubsidies gekoppeld aan de feitelijke instroom zouden deze effecten kunnen reduceren of elimineren, maar zulk beleid heeft hoge informatie -en administratiekosten en is zeer moeilijk toepasbaar. Zowel ondernemingen als beleidsmakers moeten dan immers op de hoogte zijn van de werkgelegenheid in afwezigheid van de subsidie.

5.3 Tijdelijke versus permanente loonkostensubsidies

In verschillende studies wordt gesuggereerd dat tijdelijke subsidies effectiever kunnen zijn dan permanente loonkostensubsidies (Cockx e.a. 2003, Neumark 2011, Martin & Grube 2001). Om de neveneffecten zoveel mogelijk te minimaliseren stelt ook de Europese Commissie voor om

loonkostensubsidies zo te ontwerpen dat ze tijdelijk zijn en zich voornamelijk focussen op de meest kwetsbare groep (EC, 2010).

De mate waarin een tijdelijke subsidie erin kan slagen jobs te creëren hangt af van het bedrag van de subsidie en de loongevoeligheid van de arbeidsvraag en het arbeidsaanbod.

Ten eerste geeft het werknemers de kans om hun menselijk kapitaal op te bouwen en zorgen ze ervoor dat werknemers niet vervreemden van de arbeidsmarkt. Ten tweede geven ze werknemers de kans om op een bepaalde termijn zich te bewijzen als een productieve werknemer. Voor werkgevers zijn tijdelijke loonkostensubsidies een nuttige maatregel, aangezien ze binnen de gesubsidieerde periode geruime tijd hebben om de kwaliteiten van de werknemers in kwestie in te schatten (Cockx e.a. 2003). Zelfs al heeft de werknemers geen kans op een vaste betrekking in de onderneming waar hij actief is, dan nog geeft hij aan dat hij gemotiveerd is en wil verbonden blijven met de arbeidsmarkt. Tijdelijke loonkostensubsidies hebben dus een zeer positieve impact op de efficiëntie van het onderlinge matchingproces tussen werknemers en werkgevers, al moet men ook altijd rekening houden met stigma-effecten die in de tegengestelde richting werken (Cockx e.a. 2003).

Tijdelijke loonkostensubsidies kunnen bovendien ook een positieve impact hebben in het kader van bijscholing. Permanente loonkostensubsidies, gericht op laaggeschoolde werknemers zorgen voor het kleiner maken van de relatieve loonkloof met hooggeschoolde werknemers. Dit neemt de prikkel weg voor deze doelgroep om zich verder bij te scholen (Oskamp & Snower 2008). Tijdelijke loonkostensubsidies kunnen dit neveneffect gedeeltelijk tegen gaan, waardoor het ook opnieuw voor werknemers waardevol wordt om te investeren in hun menselijk kapitaal.

Aan de andere kant kan men zich afvragen of tijdelijke loonkostensubsidies een voldoende grote prikkel zijn om kansengroepen (met de laagste kans op werk) op lange termijn duurzaam te kunnen tewerkstellen. Sommige studies tonen inderdaad aan dat tijdelijke werknemerssubsidies ook slechts tijdelijke effecten hebben op werkgelegenheid en dat van zodra de subsidie uitdooft, ook de motivatie van werknemers om een voltijdse job te zoeken verdwijnt (Card & Hyslop 2005).

Uit onderzoek (Cockx e.a. 2003) is gebleken dat een tijdelijke loonkostensubsidie vooral voor relatief productieve werknemers opnieuw een opstap kunnen zijn naar niet-gesubsidieerde tewerkstelling. Deze werknemers, die vaak toevallig in de werkloosheid zijn verzeild geraakt, vinden geen werk omwille van het gebrek aan informatie bij de werkgevers, die deze potentiële arbeidskrachten vaak automatisch signaleren als niet-productief, gezien hun lange periode van inactiviteit (statistische discriminatie). Een loonkostensubsidie kan voor deze groep van langdurig werklozen zorgen dat ze een kans krijgen op aanwerving, en het proces van verstrikking in de werkloosheid opnieuw omkeren. Werkgevers kunnen zo kennis maken met potentieel productieve werknemers die anders niet zouden zijn aangeworven. De subsidie is daarom best tijdelijk van aard, totdat het werkritme en productiviteit van de werknemers opnieuw op niveau zijn. Een lange toekenningsperiode van loonkostensubsidies bij werkzoekenden waarvan de productiviteit sterk kan stijgen, zijn dus weinig effectief.

Tijdelijke subsidies kunnen bovendien ook aangewend worden in combinatie met permanente loonkostensubsidies. Deze kunnen vooral ten gunste komen van die groep die er niet in slaagt om

met haar productiviteitsstijging, de daling van de subsidie te compenseren. Deze groep belandt vaak opnieuw tijdens of na haar gesubsidieerde tewerkstelling, in de werkloosheid. Een permanente/structurele loonkostensubsidie kan voor deze groep een oplossing zijn om deze groep toch een kans te geven op reguliere arbeid.

Het tijdelijke karakter van loonkostensubsidies kan bijvoorbeeld ook verantwoord worden door de huidige economische conjunctuur. Loonkostensubsidies zijn bijvoorbeeld veelvuldig gebruikt geweest in verschillende Europese lidstaten tijdens de crisis, en in de herstelperiode na recessie. Deze loonkostensubsidies kunnen van groot belang zijn voor ondernemingen om een periode van recessie door te komen, zonder werknemers te moeten ontslagen wegens besparingen. Deze subsidieschema's waren meestal van korte duur en waren snel uitgedoofd.

5.4 Degressief versus constant

Bij het ontwerp van loonkostensubsidie kunnen beleidsmakers kiezen tussen een constant of degressief karakter van het financieel voordeel. Veel hangt af van de productiviteit van de beoogde doelgroep. Indien een loonkostensubsidie degressief is, vermindert het financieel voordeel met de tewerkstellingsduur, dat kan bv. omdat een productiviteitsstijging door de ervaring en opleiding op de werkplaats de negatieve effecten van de subsidievermindering kunnen compenseren.

Indien de productiviteitsstijging van de werknemer onvoldoende de daling van de subsidie compenseert, is het voor de werkgever interessant om niet langer gebruik te maken van de subsidie en het arbeidscontract niet te verlengen. Omgekeerd is het voor beleidsmakers niet langer kosteneffectief om die personen, waarvan de productiviteit op de werkplaats snel stijgt, sterk te subsidiëren aangezien de werknemer ook zonder subsidie zijn baan zou kunnen behouden.

Bij het ontwerp van loonkostensubsidies is het dus interessant om de potentiële productiviteit van de werknemers indachtig, af te stemmen op de mate van degressiviteit van de loonkostensubsidie. Werknemers waarvan de productiviteit slechts zeer gering stijgt (bv. zeer laaggeschoolde werknemers), hebben het meeste baat bij een loonkostensubsidie die slechts zeer gering daalt of constant blijft. Een andere optie is om een meer permanente loonkostverlaging voor deze doelgroep door te voeren.

5.5 Subsidies voor arbeidsvraag of arbeidsaanbod

Het al dan niet kiezen voor subsidies aan werkgevers- of werknemerszijde hangt af van de institutionele context, de doelstellingen van de loonkostensubsidiemaatregel en wiens gedrag men wenst te beïnvloeden: het wervingsgedrag van ondernemingen of het (zoek)gedrag van werklozen/werknemers.

Bij werkgevers staan nog steeds de verwachte meerwaarde van een loonkostensubsidie centraal: weegt de grootte van het arbeidskostenvoordeel op tegenover de extra administratieve kosten en controlemechanismen die de subsidie met zich meebrengt? Als de bureaucratische kosten te hoog zijn (door bv. ingewikkelde en tijdrovende aanvraagprocedures), het subsidiebedrag te gering of als de werkgever niet zeker is of hij in aanmerking komt voor de subsidie, kan de effectiviteit van een maatregel afnemen (Marx, 2001). Bij werklozen staat de vraag centraal of het extra inkomen

opweegt tegenover het vooruitzicht om te gaan werken, en dus zijn beschikbare tijd op te offeren. Werknemerssubsidies komen voor in de vorm van bonussen of uitstroompremies, gekoppeld aan criteria zoals de termijn waarbinnen men een baan vindt, activeringsuitkeringen, etc. Daarnaast kan werken ook fiscaal interessanter gemaakt worden.

Theoretisch (vanuit een neoklassiek arbeidsmarktmodel met perfecte concurrentie) maakt het weinig verschil uit of men een subsidie aan de werkgevers al dan niet aan de werknemers toekent (zie ook hoofdstuk 1), aangezien effecten hetzelfde zouden zijn (Katz 1996). De mate waarin vraag en aanbod naar arbeid op elkaar inspelen, en werkgelegenheid en het reële brutoloon een evenwichtsniveau zullen bereiken, wordt bepaald door de marktwerking. In een perfecte markt worden onevenwichten weggewerkt door loonveranderingen. Als het loon boven het evenwichtsniveau komt te liggen, komt er een aanbodoverschot op de arbeidsmarkt, dit zal ervoor zorgen dat het loon zal dalen. In de realiteit worden lonen echter niet gevormd door een evenwicht tussen vraag en aanbod, maar door het sociaal overleg. In een arbeidsmarkt waar geen loonflexibiliteit is, en de lonen meer rigide zijn, maakt het wel uit of subsidies al dan niet aan werkgever of werknemers worden toegekend.

Verschillende auteurs wijzen op de uiteenlopende effecten van beide maatregelen. Onder de assumptie dat lonen rigide zijn (omwille van minimumlonen, en belemmeringen in de loonaanpassing), meent Katz (1996) dat werknemerssubsidies er beter in slagen het inkomen van de werknemers te verhogen, terwijl subsidies aan de vraagzijde beter zijn in het stimuleren van werkgelegenheid. Cahuc (2002) suggereert dat een subsidie aan de aanbodzijde meer effect heeft op het verminderen van de werkloosheid en de duur van werkloosheid, terwijl het verlagen van de werknemersbijdragen een groter effect resorteert op vlak van arbeidsdeelname en welzijn.

In een theoretische oefening wijst Mortensen (2001) er ook op dat de verwachte effecten van een werkgevers -of werknemerssubsidie verschillend kunnen zijn, afhankelijk van het institutionele kader waarin men opereert. Uit zijn analyse blijkt dat een werknemerssubsidie zowel positieve effecten kan genereren op werkgelegenheid als loon. Deze effecten zijn nog sterker in een Europees institutioneel kader, gekenmerkt door een goede bescherming van werknemers en hoge werkloosheidsuitkeringen. Aan de andere kant kan een werkgeverssubsidie de werkgelegenheid verminderen, doordat verdringingseffecten oude jobs voor nieuwe gesubsidieerde jobs inruilen. Uit zijn theoretische analyse blijkt dat dit echter minder het geval is in een Europese institutionele arbeidsmarkt, indien de subsidie gericht is op laaggeschoolde werknemers; daar neemt de verwachte werkloosheid immers af.

Maar er is geen eensgezindheid in de literatuur over de effectiviteit van werkgeverssubsidies versus werknemerssubsidies met betrekking tot het beleid van jobcreatie. Sommige studies suggereren dat werknemerssubsidies effectiever zijn dan werkgeverssubsidies om jobcreatie te stimuleren (Neumark 2011, Marx 2001). Naast de gekende neveneffecten (deadweight, substitutie, verdringing) kampen werkgeverssubsidies immers ook met problemen als stigmatisering en potentieel lagere deelnamecijfers van ondernemingen in de subsidieprogramma's, die de tewerkstellingseffecten danig reduceren. Neumark (2011) is wel van mening dat werkgeverssubsidies een grotere impact kunnen hebben wanneer ze niet selectief zijn en toegepast worden in een macro-economische context van herstel of recessie. Ook Marx (2001) wijst erop dat door deze neveneffecten, subsidies

voor het arbeidsaanbod effectiever zouden kunnen blijken, toch wanneer het erop aankomt om een bepaalde doelgroep te bereiken.

5.6 Manier van financieren

Financiële prikkels voor werkgevers of werknemers kunnen verschillende vormen aannemen. Zo kan er gebruik gemaakt worden van aanwervingssubsidies of andere premies, tijdelijke of permanente kortingen op de sociale zekerheidsbijdragen, activering van uitkeringen of een belastingsaftrek. In dit kader is vooral de RSZ-korting voor doelgroepen en een activering van de werkloosheidsuitkering van enige relevantie.

De afruil tussen de twee wordt beïnvloedt door de budgettaire kost of de doelstelling van het beleid (Boeri & Van Ours 2008). Directe subsidies worden vaak gebruikt als prikkel voor ondernemingen om additionele jobcreatie te stimuleren. Het instrument van belastingsaftrek wordt dan weer gebruikt als stimulans voor het aanwerven van specifieke kansengroepen. Een belastingsaftrek zorgt niet voor een toename in de publieke uitgaven en worden geregeld via het fiscale systeem, waardoor er geen nood is aan een aparte administratie, wat wel het geval is bij loonkostensubsidies.

Subsidies zijn niet effectief indien de werkgever deze achteraf kan aanvragen, dat wil zeggen wanneer de subsidie bij de aanstelling geen rol heeft gespeeld (De Vos 2004).

5.7 Mini-Jobs en Inkomensgarantie-uitkering (IGU)

Marginal Employment, Unemployment Duration and Job Match Quality- (Caliendo e.a. 2012)

Het instrument van de "mini-job" bestaat reeds geruime tijd in Duitsland. Een mini-job heeft betrekking op een tewerkstelling beneden een bepaald inkomensniveau, en komt dan in aanmerking voor een reductie van de sociale zekerheidsbijdragen; dit kan voor zowel werknemers als werklozen. Voor werklozen is deze mini-job volledig vrijgesteld van inkomensbelasting (naast het sociale zekerheidsvoordeel voor de werkgever). Hiermee kunnen ze tot € 165 netto per maand bovenop hun werkloosheidsuitkering verdienen.

Beleidsmakers hopen dat de werklozen dankzij die mini-job meer betrokken blijven bij de arbeidsmarkt (o.m. door het verruimen van hun netwerk, wat op termijn tot een andere baan kan leiden) en dat hun menselijk kapitaal minder snel depreciert. Bovendien kan de mini-job voor de werkgever fungeren als een soort van screeningsinstrument: vooraleer iemand een reguliere baan aan te bieden, kan via de mini-job gekeken worden of dit wel is wat beide partijen willen. Anderzijds zal het hoger inkomen voor de werkloze leiden tot een hoger reservatieloon, de werkloze zal met name iets kieskeuriger worden, zodat mogelijk de verwachte werkloosheidsduur zal verlengen, maar anderzijds de job match kwaliteit beter zal zijn.

Een en ander wordt in deze paper onderzocht met behulp van een timing-of-events kader. Daarbij worden simultaan de duur van de werkloosheid, de duur tot instroom in de mini-job, de duur van de (resulterende) reguliere tewerkstelling én het loon van die (resulterende) reguliere tewerkstelling gemodelleerd.

- Duur werkloosheid: de instap in een mini-job leidt niet tot een verlenging van de duur van het verblijf in de werkloosheid (en evenmin tot een verkorting).
 - Duur van (resulterende) reguliere tewerkstelling: de (resulterende) reguliere baan is (significant) meer duurzaam is voor zij die voorafgaand aan die baan de werkloosheid combineerden met een mini-job. Zij die geen mini-job hadden daarentegen, zullen dus sneller terug werkloos worden.
 - Loon: Wat betreft het loon van de (resulterende) reguliere baan, wordt er geen onderscheid gevonden tussen beide groepen.
 - Duur tot instroom in de mini-job: waar deelname aan een mini-job in het algemeen geen impact schijnt te hebben op de werkloosheidsduur (zoals boven reeds vermeld), is er wel zo een effect voor langdurig werklozen die in een mini-job stappen: wie na een werkloosheidsduur van 12 maanden in een mini-job stapt, zal vlugger de werkloosheid verlaten dan wie dat niet doet. Ook de impact van de mini-job op de stabiliteit van de (resulterende) reguliere baan, die wel in het algemeen werd aangetoond (zie boven), blijkt nog groter te zijn voor werklozen die pas na 12 maanden werkloosheid een mini-job opnamen.
- De auteurs concluderen dan ook dat de mini-job, althans op individueel niveau, een effectief instrument is om langdurige werklozen te helpen bij het vinden van een stabiele baan.

Cockx e.a. (2010) suggereren in hun onderzoek dat gesubsidieerde halftijdse tewerkstelling kan dienen als een opstap naar reguliere arbeid voor jonge langdurig werkloze vrouwen. In het eerste kwartaal; volgend op de transitie van werkloosheid naar deeltijdse laagbetaalde arbeid, steeg de gemiddelde kans om werk te vinden met 0.21 terwijl dit zonder deeltijdse job slechts 0.08 is. 1 jaar na de start van het programma, zijn de kansen om werkloos te zijn 27% lager voor uitkeringsgerechtigden van inkomenssteun dan van niet-ontvangers.

In tegenstelling tot andere studies, wordt er geen bewijs gevonden van een locking-in effect. Het onderzoek wijst erop dat programma-effecten niet variëren met de tijd sinds het programma gestart is. Positieve opstapeffecten lijken bovendien eerder het gevolg te zijn van een signaalfunctie van de opname van laagbetaalde deeltijdse arbeid, dan van bijvoorbeeld de opbouw van menselijk kapitaal. Het feit dat dit effect toeneemt met toenemende werkloosheidsduur en in mindere mate met het percentage van werkloosheid en het scholingsniveau, ondersteunt deze interpretatie: werknemers met minder jobkansen hebben meer kans om een positief signaal te sturen, zelfs als ze laagbetaalde deeltijdse arbeid opnemen.

Cockx e.a. (2010) wijst erop dat inkomenssteun (zoals de inkomensgarantie-uitkering in België) zowel een positief als negatief effect kan hebben op de transitie naar het reguliere arbeidscircuit waarin men voltijdse of niet gesubsidieerde arbeid opneemt. Enerzijds geven werkzoekenden die een gesubsidieerde job opnemen, het positieve signaal dat ze gemotiveerd zijn en actief willen blijven op de arbeidsmarkt (Gerfin et al 2005). De ervaring die ze opdoen binnen deze job kan vervolgens al dan niet leiden tot een toename in de productiviteit en uiteindelijk ook tot een stijging in de lonen. Desondanks wijzen enkele recente studies er toch op dat de opbrengsten van extra werkervaring bijzonder laag zijn voor laaggeschoolde werknemers. Anderzijds zorgen subsidiemaatregelen zoals inkomenssteun ervoor dat de prikkel om werk te zoeken afneemt, omwille van het inkomenseffect. Bovendien kan opname van een gesubsidieerde job, ook een negatief signaal geven aan de werkgevers, als de perceptie ontstaat dat werknemers die een laagbetaalde deeltijdse baan

accepteren, minder productief zouden zijn (stigma) dan werknemers die wachten, om een hoger betaalde baan in de wacht te slepen. In dit geval kan het signaal-effect een afremmende rol spelen op de transitie naar een reguliere baan.

5.8 Monitoring & Rapportage

Om oneigenlijk gebruik⁴ van de subsidiemaatregel (bv. door zoveel mogelijk subsidies binnen te halen) tegen te gaan en de effectiviteit van de loonkostensubsidies te maximaliseren, is het nuttig om een slimme monitoring of rapportagesystemen in voege te hebben, die afgestemd zijn op de modaliteiten van de loonkostensubsidie.

Bij het monitoren kan men informatie vergaren over de geschiktheid van de kandidaten ten opzichte van de subsidiecriteria, de gepresteerde uren, lonen, etc. Bij het rapporteren zouden werkgevers zich kunnen verantwoorden over hoe de subsidie werd aangewend; bijvoorbeeld of ze werkelijk enkel additionele tewerkstelling subsidieert. Dit kan ook voor de beleidsmaker zeer informatief zijn om de loonkostensubsidie te evalueren en eventueel aan te passen op langere termijn.

Daarbij valt echter op te merken dat het opzetten van dergelijke systemen een impact zullen hebben op de kost van de maatregel, en mogelijk ook een ontradend effect hebben op de werkgevers om in te tekenen op de loonkostensubsidie (Martin & Grube 2001).

5.9 Opleiding

Om de effectiviteit van loonkostensubsidies te verhogen, kan het opportuun zijn om loonkostensubsidies te koppelen aan opleiding en training (Marx 2001 & Katz 1996). Enerzijds omdat loonkostensubsidies negatieve prikkels genereren voor laaggeschoolde werknemers om zich bij te scholen omdat de relatieve loonkloof met de hoge inkomens automatisch kleiner wordt gemaakt (Oskamp & Snower 2008). Anderzijds kunnen ze ook potentieel het stigmatiserende effect, waarbij werkgevers automatisch gesubsidieerde tewerkstelling koppelen aan een lagere productiviteit, minimaliseren. Het blijft echter belangrijk dat de werkervaring of opleiding -al dan niet in het kader van een baan- van die aard is dat ze consistent is met de lange termijn behoeften van de arbeidsmarkt om duurzame tewerkstellingseffecten van werkzoekenden te maximaliseren (EC 2010).

5.10 Implementatie en de kost van loonkostensubsidies

Naast het ontwerp van loonkostensubsidies, is het eveneens van belang dat er wordt nagedacht over de verwachte kost en implementatiemoelijkheden bij loonkostensubsidies. De budgettaire impact van loonkostensubsidies is afhankelijk van hoogte van de subsidie, de grootte en het bereik (algemeen, enkel nieuwe wervingen, additionele werkgelegenheid). Daarnaast zal de kost ook afhangen van de mate waarin werkgevers zullen instappen in het programma en het verloop van de subsidiebedragen (degressief of constant). Ook de elasticiteit van de aanbodscurve en de vraagcurve van arbeid bepalen mee wat de kost van loonkostensubsidies zal worden.

⁴ Het is bijvoorbeeld mogelijk dat in het scenario waarbij subsidies, die afhankelijk gemaakt worden van de procentuele toename van werkgelegenheid in een bedrijf, ondernemingen geprikkeld worden om groeiende onderdelen van het bedrijf af te splitsen van de rest.

Bij de implementatie van loonkostensubsidies kunnen tal van praktische problemen opduiken. Het is belangrijk dat de doelgroep die de subsidie moet aanvragen voldoende geïnformeerd is over het bestaan ervan en de mogelijkheden (kennismaking). Daarnaast moet men concreet kunnen controleren wanneer een bepaalde doelgroepersoon/onderneming in aanmerking komt voor de subsidie. Omwille van de grote nood aan informatie over gepresteerde uren, lonen enzovoort is een goed management systeem noodzakelijk. Subsidies moeten ook binnen redelijke termijn kunnen uitbetaald worden.

LITERATUUR

Bell, B. & Richard Blundell & John Van Reenen (1999). "[Getting the unemployed back to work: the role of targeted wage subsidies](#)," *IFS Working Papers* W99/12, Institute for Fiscal Studies

Boeri, T & van Ours, J. (2008), The Economics of Imperfect Labor Markets, Princeton University Press

Bollens, J. (2011) Het congres 'Active labour market policies for the Europe 2020 Strategy' doorgelicht *Over.Werk 1/2011*

Borjas, G (2010) "Labor Economics" .McGraw-Hill Companies Fifth edition

Blundell, R. en Meghir, C. (2002), *Active Labour Market Policy versus Employment Tax Credits: lessons from recent UK reforms, IFAU discussion paper*,.

Boockmann, B., Zwick, T., Ammermüller, A., & Maier, M. (n.d.). Do Hiring Subsidies Reduce Unemployment Among the Elderly? Evidence From Two Natural Experiments, (07).

Cahuc, P., Lehmann, É., & Lehmann, E. (2002). Faut-il inciter l'offre ou la demande de travail peu qualifié? *Revue économique*, 53(6),

Cahuc, P., and Zylberberg. A (2004) Labor Economics

Caliendo, M., & Uhlendorff, A. (2012). Marginal Employment , Unemployment Duration and Job Match Quality, (IZA 6499).

Card, D. and D. R. Hyslop (2005): "*Estimating the Effects of a Time-Limited. Earnings Subsidy for Welfare-Leavers*", *Econometrica*, 73, 1723-1770

Cockx, B., Sneessens, H., Van der Linden, B. (2003). Allégements de charges sociales: une mesure à promouvoir mais à réformer . 1, 1–16.

Cockx, B., Goebel, C., & Robin, S. (2010). *Can income support for part-time workers serve as a stepping-stone to regular jobs? An application to young long-term unemployed women. Empirical Economics*.

De Vos, K. (2004). Financiële prikkels voor het in dienst houden of nemen van werknemers: een literatuuronderzoek. CentER Applied Research. Universiteit Tilburg. Faculteit der Economische Wetenschappen.

European Commission : Employment in Europe – Rapport (2010)

Göbel, C. (2007). The effect of participation in subsidised employment on labour market transitions, 1–49.

Huttunen, K. (2010). The Employment Effects of Low-Wage Subsidies The Employment Effects of Low-Wage Subsidies, (4931)

Katz, L. (1996). Wage Subsidies for the disadvantaged.

Kluve, J. (2006). The Effectiveness of European Active Labor Market Policy, (2018).

Kyyrä, T., & Rosholm, M. (2009). The Effect of Receiving Supplementary UI Benefits on Unemployment Duration.

Martin, J. P., Martin, J. P., & Grubb, D. (2001). What works and for whom: a review of OECD countries' experiences with active labour market policies.

Marx, I. (2001). Job subsidies and cuts in employers' social security contributions: The verdict of empirical evaluation studies., 140(1).

Mortensen, D. T., & Pissarides, C. A. (n.d.). Taxes , Subsidies and Equilibrium Labor Market Outcomes.

Neubäumer, R. (2010). Can Training Programs or Rather Wage Subsidies Bring the Unemployed Back to Work? A Theoretical and Empirical Investigation for Germany, (4864).

Neumark, D. (2011). Spurring Job Creation In Response To Severe Recessions: Reconsidering Hiring Credits .

Oskamp, F., & Snower, D. J. (2008). The Effect of Low-Wage Subsidies on Skills and Employment, (1292).