

Hoe vele handen licht werk maken

Een maatschappelijke kosten-batenanalyse van de (her)invoering van publieke banen

In dit onderzoek wordt een maatschappelijke kosten-batenanalyse uitgevoerd voor de (her)invoering van publieke banen. Hiervoor worden tien verschillende kosten- en batenposten besproken en gekwantificeerd. Bij elke post wordt aangegeven wat het herverdelingseffect is. Er zijn vier verschillende inkomensgroepen gedefinieerd: 'werkloos', 'laag', 'middel' en 'hoog'. In de basisanalyse zijn gelijke welvaartsgewichten voor deze inkomensgroepen gehanteerd. Vervolgens is er een gevoeligheidsanalyse voor de minimum- en maximumwaarden en voor verschillende welvaartsgewichten uitgevoerd. Op basis van deze berekeningen blijkt dat de (her)invoering van publieke banen welvaartsverlagend is.

Trefwoorden: maatschappelijke kosten-batenanalyse, publieke banen, laagproductieven, arbeid, actief arbeidsmarktbeleid, arbeidsbeperking

Willianne Oudijk - 496101

Bachelor scriptie [Policy Economics]

Supervisor: Prof. dr. Bas Jacobs

Tweede beoordelaar:

Datum: 7 juni 2021

Woorden: 9937

Erasmus School of Economics

Erasmus Universiteit Rotterdam

Het geschrevene in deze scriptie is de opvatting van de auteur en niet noodzakelijk die van de begeleider, tweede beoordelaar, Erasmus School of Economics of Erasmus Universiteit Rotterdam.

Inhoudsopgave

1. Introductie	7
1.1 Relevantie	7
1.2 Theoretisch kader	7
1.3 Methodologie	9
1.4 Opzet van dit onderzoek.....	10
2. Gerelateerde literatuur	11
2.1 Algemene literatuur	11
2.2 Maatschappelijke kosten-batenanalyses van Nederlandse bodem.....	12
3. De kosten en baten	13
3.1 Kosten publieke baan	13
3.1.1 Herverdelingseffect.....	13
3.1.2 Kwantificatie.....	13
3.2 Averechtse selectie van mensen	14
3.2.1 Oorzaken.....	15
3.2.2 Het effect.....	15
3.2.3 Herverdeling	16
3.2.4 Kwantificatie.....	16
3.3 Verdringing en substitutie van productie en werkgelegenheid	16
3.3.1 Verdringing van private productie.....	17
3.3.2 Verdringing en substitutie op de arbeidsmarkt	17
3.3.3 Herverdelingseffecten.....	19
3.3.4 Kwantificatie.....	19
3.4 Verdringing van private investeringen	21
3.4.1 Het effect.....	21
3.4.2 Herverdelingseffect.....	22
3.4.3 Kwantificatie.....	22
3.5 Besparing van uitkering, WMO-ondersteuning en mantelzorg	22
3.5.1 Oorzaak en het effect	22
3.5.2 Herverdelingsargument.....	23
3.5.3 Kwantificatie.....	23

3.6 Bedrijfsresultaat.....	24
3.6.1 Herverdelingseffect.....	24
3.6.2 Kwantificatie.....	24
3.7 Belastingopbrengsten.....	25
3.7.1 Inverdieneffect.....	25
3.7.2 Uitverdieneffect.....	25
3.7.3 Totaal effect.....	25
3.7.4 Herverdelingseffect.....	26
3.8 Hoger welzijn door werk.....	26
3.8.1 Oorzaken en effecten.....	27
3.8.2 Herverdelingseffect.....	27
3.8.3 Kwantificatie.....	27
3.9 Sociale cohesie.....	28
3.10 Toename menselijk kapitaal.....	28
4. Maatschappelijke kosten-batenanalyse.....	30
4.1 Vergelijking.....	30
4.2 Kosten en baten per inkomensgroep.....	30
5. Gevoeligheidsanalyses.....	32
5.1 Minimum- en maximumanalyse.....	32
5.2 Verdelingseffecten.....	32
6. Conclusie & Discussie.....	34
6.1 Conclusie.....	34
6.2 Aanbevelingen.....	34
6.3 Discussie.....	35
7. Literatuurlijst.....	36
Appendix A: Definitie en frequentie inkomensgroepen.....	41
Appendix B: Literatuuroverzichten.....	43

Appendix C: Loonkosten inclusief werkgeverslasten	48
C.1 Basisanalyse	48
C.2 Minimumanalyse	49
C.3 Maximumanalyse	50
Appendix D: Verdeling van de kosten in een publieke baan	50
Appendix E: Berekening loonbelasting.....	51
E.1 Basisanalyse.....	51
E.2 Minimumanalyse	51
E.3 Maximumanalyse.....	51
Appendix F: Loonbelasting en sociale premies verdringingseffect	52
F.1 Basisanalyse.....	52
F.2 Minimumanalyse.....	53
F.3 Maximumanalyse.....	54
Appendix G: Berekening kosten verdringings- en substitutie-effect	55
G.1 Basisanalyse	55
G.2 Minimumanalyse.....	55
G.3 Maximumanalyse	55
Appendix H: Baten besparing bijstandsuitkering	56
H.1 Basisanalyse	56
H.2 Minimumanalyse.....	57
H.3 Maximumanalyse	57
Appendix I: Kenmerken van mensen met een Wsw-indicatie	58
Appendix J: Baten van besparing mantelzorg	58
J.1 Basisanalyse	59

J.2 Minimumanalyse	59
J.3 Maximumanalyse	59
Appendix K: Bedrijfsresultaat	60
K.1 Basisanalyse	60
K.2 Minimum analyse	60
K.3 Maximumanalyse	61
Appendix L: Belastingdruk per inkomensgroep en ratio's	62
Appendix M: Kosten en baten per inkomensgroep in basisanalyse	63
Appendix N: Totale kosten en baten in de basisanalyse	65
Appendix O: Totalen gevoeligheidsanalyses	66
Appendix P: Berekeningen bij gevoeligheidsanalyses	67
P.1 Minimumanalyse	67
P.1.1 Berekening directe kosten:	67
P.1.2 Verdringing private investeringen:	67
P.1.3 Inverdieneffect.....	67
P.2 Maximumanalyse	67
P.2.1 Creatie publieke baan:	67
P.2.2 Verdringing private investeringen	67
P.2.3 Inverdieneffect.....	67
Appendix Q: Tabellen gevoeligheidsanalyse minimumwaarden	69
Appendix R: Tabellen gevoeligheidsanalyse maximumwaarden	71
Appendix S: Welvaartsgewichten Jacobs e.a. (2017)	73
Appendix T: Welvaartsgewichten gevoeligheidsanalyse	75
Appendix U: Grafische weergave gevoeligheidsanalyse met verschillende welvaartsgewichten .	76

1. Introductie

In 2020 waren er ongeveer 90.000 langdurig werklozen in Nederland, evenveel als in 2019 (CBS, 2021b). Over de periode 2015-2017 waren er 63.000 mensen, die door een ziekte of beperking werden belemmerd in het verkrijgen of verrichten van werk, werkloos (CBS, 2018). Mensen met een grote afstand tot de arbeidsmarkt, voornamelijk arbeidsgehandicapten en langdurig werklozen, hebben meestal een lage productiviteit, waardoor het vaak onmogelijk is om zelfstandig het minimumloon te verdienen (van Sonsbeek et al., 2020). Dit effect lijkt te worden versterkt doordat de toegenomen concurrentie en technologische ontwikkelingen op mondiaal niveau het soort werk en de verwachtingen van bedrijven heeft veranderd (Mortensen & Pissarides, 1998; Shinkle, 2012; Dosi et al., 2021). Doordat arbeidsgehandicapten op professioneel niveau minder competent worden geacht, vermindert dit hun baankansen op de reguliere arbeidsmarkt (Henkens et al., 2008; Louvet et al., 2009).

Dit roept de vraag op of met overheidsingrijpen werkgelegenheid voor deze mensen moet worden gecreëerd, in het bijzonder middels publieke banen. Derhalve luidt de centrale vraag in dit onderzoek:

“Wat is het effect van publieke banen op de maatschappelijke welvaart?”

1.1 Relevantie

Uit de literatuur volgt dat armoede en een arbeidsbeperking gecorreleerd zijn (Emerson, 2007; Lustig & Strauser, 2007; Hughes & Avoke, 2010; Hughes 2013). Volgens Lustig en Strauser (2007) zou deze correlatie doorbroken kunnen worden door het hebben van een meer sociale rol in de samenleving en het hebben van werk, hetgeen dat een publieke baan beoogt. Het is economisch gezien dus relevant om te onderzoeken of het aanbieden van publieke banen welvaartsverhogend is.

Dit onderzoek is tevens beleidsrelevant. De SP en het CDA hebben op 23 november jl. een initiatiefnota ingediend waarin zij een hervorming voorstellen van het huidige stelsel dat is vormgegeven door de Participatiewet (Initiatiefnota, 2020). De Participatiewet verving in 2015 onder andere sociale werkplaatsen, waar een deel van de mensen met een arbeidsbeperking werkte (Wet sociale werkvoorziening). Uit de evaluatie van de Participatiewet blijkt dat het doel van het beleid, om meer werkgelegenheid, baankansen en/of verbeterde inkomenspositie voor mensen met een grote afstand tot de arbeidsmarkt te creëren, niet is behaald (SCP, 2020). Het is daarom interessant om te onderzoeken of de (her)invoering van publieke banen welvaartsverhogend zou kunnen zijn.

1.2 Theoretisch kader

Dit onderzoek richt zich op mensen met een grote afstand tot de arbeidsmarkt, die niet in staat zijn om zelfstandig het minimumloon te verdienen. In dit onderzoek zullen zij worden aangeduid met “laagproductieven”. Er kunnen een aantal redenen worden onderscheiden die overheidsingrijpen rechtvaardigen: incomplete markt, incomplete informatie, moreel gevaar, positieve externaliteiten en herverdeling.

Zoals reeds beschreven is, hebben (technologische) ontwikkelingen op mondiaal niveau ertoe geleid dat het productieproces, het type werk en de verwachtingen van werkgevers zijn veranderd

(Mortensen & Pissarides, 1998; Shinkle, 2012; Dosi e.a., 2021). Het werk aan de onderkant van de productieketen wordt vaak uitbesteed aan lageloonlanden of is geautomatiseerd. Met als gevolg dat het aantal baanmogelijkheden voor laagproductieven zodanig is afgenomen, dat een incomplete markt is ontstaan. Er zijn namelijk beperkt banen voor laagproductieven (SCP, 2020). Incomplete markten kunnen aanleiding vormen voor overheidsingrijpen (Baldwin & Cave, 1999).

Ook incomplete informatie op de arbeidsmarkt kan een reden voor overheidsingrijpen zijn. Werkgevers nemen geen mensen in dienst wiens productiviteit niet zichtbaar is (De Mooij, 2006). Vanwege hiaten in hun curriculum vitae zijn laagproductieven vaak niet aantrekkelijk voor werkgevers. Dit kan leiden tot structurele werkloosheid. Tevens kan incomplete informatie bestaan over het nut dat men ontleent aan werk (De Mooij, 2006). Uitkeringsgerechtigden maken dan een verkeerde inschatting van het nut van werk, omdat zij slechts het loon meewegen, maar geen andere factoren zoals sociale inclusie.

Uitkeringen kunnen de prikkel om zelfstandig werk te zoeken verlagen, omdat de voordelen van hun inspanningen niet volledig aan hun toekomen, maar ook aan de overheid (De Mooij, 2006). Er is daarom een rol weggelegd voor de overheid om uitkeringsgerechtigden te stimuleren werk te zoeken.

Tevens kunnen positieve externaliteiten redenen vormen voor overheidsingrijpen (Baldwin & Cave, 1999). Het sociale kosten-batensaldo is dan groter dan het private kosten-batensaldo, waardoor er onderconsumptie of onderproductie is. Laagproductieven worden niet in dienst genomen, omdat de private kosten voor werkgever groter zijn dan de private baten. Het hebben van werk levert laagproductieven en de samenleving als geheel echter veel voordelen op, waardoor het sociale kosten-batensaldo mogelijk groter is dan het private kosten-batensaldo. Er wordt in dat geval te weinig werkgelegenheid aan laagproductieven geboden dan sociaal gezien wenselijk is.

Een laatste reden voor overheidsingrijpen kan worden gevonden in het herverdelingsargument (De Mooij, 2006; Robbins & Verdier, 2013). Publieke banen maken een herverdeling van mensen met inkomen naar laagproductieven mogelijk.

Er kunnen verschillende beleidsinstrumenten worden ingezet om laagproductieven werk te bieden, te weten i) scholing en training; ii) counseling en monitoring; iii) loonkostensubsidies en iv) directe werkgelegenheidscreatie. Dit onderzoek zal zich alleen richten op het laatste instrument: directe werkgelegenheidscreatie. In dit onderzoek zal directe werkgelegenheidscreatie worden aangeduid met “publieke banen”.

Nederland heeft in het verleden verschillende vormen van publieke banen gekend. Te denken valt aan Instroom/Doorstroom-banen (oftewel ‘Melkert’ banen), Wiw-banen (Wet inschakeling werkzoekenden) en Wsw-banen (Wet sociale werkvoorziening). Met de invoering van de Participatiewet in 2015 heeft de Nederlandse overheid de instroom in sociale werkvoorzieningen beëindigd en gekozen voor arbeidsmarktbeleid op de reguliere arbeidsmarkt met behulp van instrumenten zoals loonkosten-subsidies en job-coaching.

Uit de evaluatie van de Participatiewet blijkt echter dat de baankans voor laagproductieven door dit arbeidsmarktbeleid met 16 procentpunten is gedaald en dat zij vaker tijdelijke contracten hebben (SCP, 2020). De mensen die via de Participatiewet worden ondersteund, zijn vaak jonger en hebben een hogere loonwaarde –dus een minder grote afstand tot de arbeidsmarkt- dan de mensen die in aanmerking kwamen voor sociale werkvoorzieningen (SCP, 2020). Dit betekent dat een deel van de laagproductieven nu niet in aanmerking komt voor arbeid.

1.3 Methodologie

Om de onderzoeksvraag te beantwoorden zal een kosten-batenanalyse worden uitgevoerd met de posten die in tabel 1 zijn weergegeven.

Tabel 1: De posten die zijn opgenomen in de kosten-batenanalyse

<i>Kosten</i>	<i>Baten</i>
i) Kosten publieke baan	v) Bedrijfsresultaat (winst)
ii) Averechtse selectie van mensen	vi) Besparing van uitkering, WMO-ondersteuning en mantelzorg
iii) Verdringing en substitutie van productie en werkgelegenheid	vii) Hoger welzijn (nut) door werk
iv) Verdringing van private initiatieven voor laagproductieven	viii) Sociale cohesie
v) Bedrijfsresultaat (verlies)	ix) Toename menselijk kapitaal

Allereerst is het van belang om stil te staan bij het nulalternatief, de situatie waarin laagproductieven zich nu bevinden. Om te beoordelen of de invoering van publieke banen welvaartsverhogend is, moeten de effecten van de posten worden vergeleken met deze situatie. Eenvoudigheidshalve wordt aangenomen dat de mensen die in aanmerking komen voor een publieke baan op dit moment werkloos zijn en een bijstandsuitkering ontvangen. Dit is aannemelijk, omdat alleen mensen die niet zelfstandig het minimumloon kunnen verdienen in aanmerking komen. Deze mensen zijn op dit moment afhankelijk van een bijstandsuitkering (SCP, 2020).

De eerste fase van de kosten-batenanalyse bestaat uit het schatten van de effecten van de invoering van publieke banen. Daarvoor zullen eerst de economische mechanismen achter deze kosten en baten op basis van de literatuur worden verklaard. Daarna zal met empirische literatuur worden geschat hoe groot deze effecten zijn, waarna zal worden gepoogd de beschreven kosten en baten te gelde te maken.

Bij elke post zal worden toegelicht welke inkomensgroep voornamelijk de kosten draagt of profiteert van de baten. Eenvoudigheidshalve is gekozen het aantal inkomensgroepen te beperken tot: ‘werkloos’, ‘laag’, ‘middel’ en ‘hoog’. Aan dit onderzoek ligt de aanname ten grondslag dat mensen met een lage productiviteit (‘ability’) een laag inkomen hebben en dus tot de inkomensgroep ‘laag’

behoren. Mensen met een gemiddelde productiviteit en met een hoge productiviteit behoren tot de inkomensgroep ‘middel’ respectievelijk ‘hoog’. Deze aanname vindt steun in de literatuur (Griliches & Mason, 1972; Ashenfelter & Rouse, 1998; Gerritsen e.a., 2020). Bij een inkomen van minder dan € 21.000,00 valt men in de categorie ‘laag’, bij een inkomen tussen de € 21.000,00 en € 37.000,00 in ‘middel’ en bij een inkomen groter dan € 37.000,00 in ‘hoog’.¹

Tot slot zullen de kosten en baten tegen elkaar worden afgewogen. In de basisanalyse zal gebruik worden gemaakt van utilistische welvaartsgewichten. Vervolgens zal een gevoeligheidsanalyse worden uitgevoerd. Daarbij zal voor elke post de minimum- en maximumwaarde worden bepaald zodat een onzekerheidsmarge wordt berekend. Daarna zal de basisanalyse met verschillende welvaartsgewichten worden uitgevoerd, waaronder de welvaartsgewichten die Jacobs e.a. (2017) hebben berekend op basis van het Nederlandse belastingstelsel.² Tevens zullen er Rawlsiaanse welvaartsgewichten en dalende welvaartsgewichten worden gebruikt.

1.4 Opzet van dit onderzoek

Allereerst zal in hoofdstuk 2 de gerelateerde literatuur worden besproken en in hoofdstuk 3 alle kosten en baten. Hierbij zal per post worden toegelicht wat de economische mechanismen en de (herverdelings)effecten zijn. Tot slot zal elke post worden gekwantificeerd. In hoofdstuk 4 zal deze informatie worden samengevoegd tot een maatschappelijke kosten-batenanalyse. In hoofdstuk 5 worden verschillende gevoeligheidsanalyses uitgevoerd. Hoofdstuk 6 zal afsluiten met een conclusie waarin op basis van dit onderzoek aanbevelingen worden gedaan en de beperkingen van dit onderzoek worden toegelicht.

¹ Zie Appendix A.

² Zie Appendix S.

2. Gerelateerde literatuur

In 2.1 zal kort enkele gerelateerde literatuur worden besproken, waarna in 2.2 wordt stil gestaan bij enkele maatschappelijke kosten-batenanalyses voor vergelijkbaar beleid die eerder in Nederland zijn uitgevoerd.

2.1 Algemene literatuur

In tabel 12 in appendix B is een selectie van de geraadpleegde literatuur opgenomen in een literatuuroverzicht.

Cimera (2000) concludeert dat publieke banen zowel voor de werknemer als de belastingbetaler kostenefficiënt zijn. Oftewel, de monetaire baten zijn groter dan de monetaire kosten. Dit effect is groter bij individuele begeleiding en mensen met een relatief kleine arbeidsbeperking. Er is gebruik gemaakt van kosten-batenratio's. Deze ratio's hebben twee tekortkomingen: i) zij evalueren niet de niet-monetaire kosten en baten en ii) zij geven niet aan hoeveel geld er geïnvesteerd moet worden in het beleid. Daardoor is de beleidsrelevantie van het onderzoek minimaal, omdat de kosten en baten onvolledig zijn en de grootte van de investering onduidelijk is. Dit onderzoek tracht deze tekortkomingen te voorkomen door ook niet-monetaire kosten en baten te kwantificeren en niet met ratio's te rekenen.

De uitkomsten van kosten-batenanalyses verschillen per type beleid en locatie met soms zelfs negatieve uitkomsten (Taylor e.a., 2021). Uit de macro-economische onderzoeken blijkt dat begeleid werk meer kostenefficiënt is dan beschutte arbeid, waarbij de kostenefficiëntie van begeleid werk stijgt over tijd. Tegelijkertijd volgt uit de analyse van micro-economische onderzoeken dat begeleide arbeidsplaatsen met integratiemogelijkheden op de reguliere arbeidsmarkt een waardevolle bijdrage hebben voor de ontwikkeling van de deelnemers en daarmee meer kostenefficiënt zijn over tijd.

Deze stijgende kostenefficiëntie kan worden verklaard door het feit dat de gecumuleerde kosten van gesubsidieerde werkgelegenheid gemiddeld lager zijn dan de gecumuleerde kosten van beschermde werkgelegenheid (Cimera, 2008). De kosten van gesubsidieerde werkgelegenheid dalen namelijk over tijd omdat men minder afhankelijk wordt van begeleiding en supervisie, terwijl mensen met beschermde arbeid blijvende ondersteuning nodig hebben. Publieke banen zijn daarom een duurder beleidsinstrument en moeten als vangnet worden gezien. Dit is in lijn met het de uitkomsten van de meta-analysen van Kluve (2010) en Kluve e.a. (2018), omdat directe werkgelegenheid de minste kansen biedt voor re-integratie en dus voornamelijk langdurig werkgelegenheid biedt aan mensen die geen baankansen op de reguliere arbeidsmarkt hebben.

Dit sluit aan bij de conclusies van Jongen (2010) die de invloed van het Nederlandse arbeidsmarktbeleid heeft gemodelleerd. Publieke banen hebben volgens hem een netto werkgelegenheidseffect van 31% van de publieke banen. Dat betekent dat de invoering van 100 publieke banen slechts leidt tot een toename van de geaggregeerde werkgelegenheid van 31 banen als gevolg van verdringingseffecten. Jongen (2010) concludeert dat dergelijk arbeidsmarktbeleid voor laagproductieven vooral gezien moet worden als een herverdeling van inkomen en werkgelegenheids-mogelijkheden in plaats van het verbeteren van reguliere werkgelegenheid en productie.

Dit herverdelingsargument komt overeen met de bevindingen van Holmland en Linden (1993) die op basis van een modelsimulatie concludeerden dat de macro-economische effecten van publieke banen afhangen van het doel dat het beleid nastreeft. Als er wordt gefocust op de uitstroom van werkloosheid is het effect op de werkloosheid in het evenwicht (NAIRU) dubbelzinnig. Als er naar een daling van de instroom van werkloosheid wordt gestreefd, is er altijd sprake van een verlaging van werkloosheid. Er is dan dus geen substitutie of verdringing. Zoals in hoofdstuk drie zal blijken, is dit van belang voor de kosten verbonden aan publieke banen.

Concluderend, volgens de literatuur zijn publieke banen het minst kostenefficiënt om laagproductieven te werk te stellen. De uitstroom uit publieke banen is laag en de werknemers hebben continu begeleiding nodig. Dit hoeft echter geen probleem te zijn, omdat het vanuit het herverdelingsargument wenselijk kan zijn om publieke banen in te voeren.

Dit onderzoek onderscheidt zich door het opstellen van een kosten-batenanalyse voor publieke banen met een brede doelgroep, namelijk alle laagproductieven. Daarbij wordt rekening gehouden met zowel de monetaire als niet-monetaire kosten en baten.

2.2 Maatschappelijke kosten-batenanalyses van Nederlandse bodem

Dit onderzoek richt zich specifiek op Nederland. Derhalve biedt tabel 13 in appendix B een literatuuroverzicht van reeds uitgevoerde maatschappelijke kosten-batenanalyses voor vergelijkbaar beleid in Nederland. Deze onderzoeken zijn relevant voor enkele posten die ook in dit onderzoek worden gekwantificeerd. Tevens vormen deze onderzoeken een kader waarmee de resultaten van dit onderzoek kunnen worden vergeleken.

Uit deze literatuur blijkt dat het kosten-batensaldo van vergelijkbaar beleid varieert van € 2.470,00 (negatief) tot € 4.000,00 (positief). Daarbij dient te worden opgemerkt dat de maximumwaarde van € 4.000,00 niet representatief is voor een publieke baan, omdat Hamdi e.a. (2015) perspectiefbanen onderzochten. Dat zijn banen voor mensen met een zeer kleine afstand tot de arbeidsmarkt. Daarentegen richt dit onderzoek zich op mensen met een grote afstand tot de arbeidsmarkt. Het is daarom beter om € 1.380,00 als maximumwaarde aan te nemen (Cedris & SBCM, 2017). Het verschil tussen de minimum- en maximumwaarde is groot. Dit kan mede worden verklaard doordat de posten per onderzoek verschillen. Andere verklaringen zijn de verschillen in beleid, doelgroep en het niveau waarop wordt gemeten (micro of macro). De literatuur lijkt te impliceren dat het kosten-batensaldo positiever is naarmate de afstand tot de arbeidsmarkt van de doelgroep kleiner is.

3. De kosten en baten

In dit hoofdstuk zullen de kosten en de baten van publieke banen worden besproken. Eerst zullen de economische mechanismen die deze kosten en baten drijven worden toegelicht. Op basis hiervan worden de verschillende effecten van publieke banen ten opzichte van de huidige situatie – het nulalternatief – geschat met behulp van empirische literatuur. Daarna wordt het herverdelingseffect besproken, waarbij wordt aangegeven welke inkomensgroep profiteert of wordt benadeeld. Dit maakt het mogelijk om de kosten en baten te monetariseren. Elke kost of baat zal in een aparte paragraaf worden besproken, waarbij de volgorde uit tabel 1 (zie introductie) zal worden aangehouden. Eerst zullen dus de kosten en daarna de baten worden besproken.

3.1 Kosten publieke baan

Aan het creëren en in stand houden van publieke banen zijn kosten verbonden. Hierbij kan onder andere worden gedacht aan salaris, begeleiding bij het werk en de kosten van administratieve selectieprocedures.

3.1.1 Herverdelingseffect

Publieke banen worden gefinancierd met belastingopbrengsten. Dit betekent dat de invoering van publieke banen de belastingdruk verhoogt. Derhalve leidt de invoering van publieke banen tot een herverdeling van de inkomensgroepen ‘laag’, ‘middel’ en ‘hoog’ naar ‘werkloos’. De kosten komen immers indirect voor de rekening van de inkomensgroepen ‘laag’, ‘middel’ en ‘hoog’ terwijl ‘werkloos’ profiteert van de creatie van banen. Deze baten zullen later worden gespecificeerd.

3.1.2 Kwantificatie

In tabel 2 zijn de jaarlijkse kosten van een publieke baan weergegeven.

Tabel 2: De kosten van een publieke baan per jaar per baan

<i>Post</i>	<i>Bedrag</i>
Loonkosten ^a	€ 17.262,40
Begeleiding/jobcoaching ^b	€ 2.500,00
Uitvoeringskosten Gemeente	€ 1.500,00
Administratiekosten ^c	€ 825,00
Materiële kosten ^d	€ 2.700,00
Opleidings- en trainingskosten ^e	€ 1.500,00
Totaal	€ 26.287,40

Noot: In de eerste kolom zijn de posten benoemd, in de tweede kolom is het bijbehorende bedrag gegeven en in de laatste kolom is de bron waarop het bedrag is gebaseerd vermeld.

a: Zie Appendix C;

b: Gegevens van Capel (2020), zie voor verdeling Appendix D; uitkomst is in lijn met Cedris & SBCM (2016);

c: Gegevens van Capel (2020), zie voor verdeling Appendix D;

d: Gegevens van Capel (2020), zie voor verdeling Appendix D, uitkomst is in lijn met de literatuur (Capel, 2015; Cedris & SBCM, 2016);

e: Gegevens van Capel (2020), zie voor verdeling Appendix D, uitkomst is in lijn met Cedris & SBCM (2016);

Bij de loonkosten is aangenomen dat men het wettelijk minimumloon verdient. Daarbij zijn het vakantiegeld en sociale premies opgeteld. Er is aangenomen dat er geen 13^e maand of andere bonussen worden uitbetaald.

De kosten voor begeleiding en jobcoaching zijn zowel voor publieke banen als eventuele opdrachten voor gemeenten en groepsdetachering, zoals ook plaatsvond bij sociale werkvoorzieningen. Deze externe opdrachten en groepsdetachering verklaren mede waarom de materiële kosten relatief laag zijn.

Bij 'uitvoeringskosten gemeente' moet onder andere worden gedacht aan de kosten voor het meten van de loonwaarde van mensen -de mate waarin zij in staat zijn om het minimumloon te verdienen- om te kwalificeren of men in aanmerking komt voor een publieke baan. Dat kost ongeveer € 500,00 per persoon (Capel, 2020). Het overige gedeelte zijn niet-gespecificeerde administratiekosten van de gemeente.

De post administratiekosten zijn de kosten van de instelling van publieke banen om de instelling draaiende te houden. Hierbij kan worden gedacht aan de financiële afdeling, human resource management et cetera.

Tot slot worden er opleidings- en trainingskosten gemaakt om de productiviteit van deze mensen te verbeteren. Hoewel de effectiviteit van training laag is voor deze groep mensen, zal enige training evident zijn om deze mensen aangepaste werkzaamheden te laten verrichten (Jongen 2010).

In dit onderzoek wordt geen rekening gehouden met de financieringsmogelijkheden die de Participatiewet biedt, maar wordt er aangenomen dat de volledige kosten van publieke banen worden gefinancierd door de Rijksoverheid.

De kosten zonder loonkosten bedragen in totaal € 9.025,00 per baan wat in lijn is met de marge van € 6.000,00 tot € 12.000,00 die is gegeven in de onderzoeken van Capel (2015) en Cedris & SBCM (2017). In de gevoeligheidsanalyse zal in lijn met deze literatuur een minimumwaarde van € 6.000,00 en een maximumwaarde van € 12.000,00 worden opgenomen.

3.2 Averechtse selectie van mensen

Bij de invoering van publieke banen bestaat het risico op averechtse selectie binnen de doelgroep laagproductieven. Mensen met een kleinere arbeidsbeperking worden dan verkozen boven mensen met een grotere arbeidsbeperking. Averechtse selectie kan zich ook tijdens het werk voordoen, dat heet 'parkeren'. In dat geval krijgen mensen met een kleinere arbeidsbeperking meer ondersteuning ten koste van de mensen met een grotere arbeidsbeperking (Finn, 2020). Averechtse selectie hoeft vanuit het doelmatigheidsargument niet als een probleem te worden gezien. Vanuit dat perspectief is het namelijk wenselijk om zoveel mogelijk doorstroom binnen publieke banen te bewerkstelligen met zo min mogelijke kosten. In dat geval is het geen probleem dat de mensen met een kleinere arbeidsbeperking,

die productiever zijn, worden verkozen boven de mensen met een grotere arbeidsbeperking. Vanuit de verdelingsvraag is het echter onwenselijk als mensen met een grote arbeidsbeperking minder hulp krijgen. Of averechtse selectie wel of niet een probleem vormt, hangt dus af van het beleidsdoel.

3.2.1 Oorzaken

Er is een grotere prikkel voor afroming en ‘parkeren’ indien de instelling die de publieke banen biedt, wordt geacht te concurreren met de private sector. In dat geval is er namelijk sprake van belangenverstremming (Skedinger & Widerstedt, 2007). Enerzijds wil men zoveel mogelijk laagproductieven helpen (met zowel grote als kleine arbeidsbeperkingen), anderzijds moet er zo efficiënt mogelijk worden geproduceerd om te kunnen concurreren op de markt. In dat geval wordt het aantrekkelijker om mensen met een kleinere arbeidsbeperking te rekruteren en te ondersteunen, omdat hun productiviteit groter is en dus meer productie oplevert, ten nadele van de mensen die meer ondersteuning nodig hebben. De minst kansrijke mensen zijn namelijk minder productief wat resulteert in hogere loonkosten. Dit leidt tot een hogere kostprijs, waardoor de concurrentiepositie van de instelling van publieke banen verslechtert.

Ook in het geval dat de financiering van publieke banen afhankelijk is van de resultaten die worden behaald is er een prikkel voor afroming en parkeren. In dat geval moet er een bepaalde hoeveelheid worden geproduceerd om in aanmerking te komen voor financiering. Mensen met een kleinere arbeidsbeperking zijn in dat geval aantrekkelijker, omdat zij gemakkelijker het productiedoel halen en dus financiering mogelijk maken. Indien de uitstroom of de re-integratie van de deelnemers centraal staan, al dan niet als voorwaarde voor financiering, is het opnieuw aantrekkelijker om mensen met een kleinere afstand tot de arbeidsmarkt te ondersteunen, omdat hun kans op succes groter is. In deze gevallen speelt het doelmatigheidsargument dus een grote rol.

3.2.2 Het effect

In de literatuur wordt betwist dat er afroming is bij publieke banen. Daartoe worden verschillende argumenten aangevoerd. Ten eerste is er geen prikkel voor afroming indien de financiering niet afhankelijk is van de productiviteit van laagproductieven en re-integratie geen primair doel is. Ten tweede is er volgens Koning (2005) geen afroming in het Nederlandse systeem, omdat er onvoldoende informatie is. Koning maakt daarvoor onderscheid tussen de *ex ante* plaatsingskans -de kans op een reguliere baan voorafgaand aan het traject- en de *ex post* plaatsingskans -de kans op een reguliere baan na afloop van het traject. Koning (2005) is van mening dat “de ruimte tot afroming”, het speelveld waarbinnen werkgevers van publieke banen de mogelijkheid hebben tot averechtse selectie, wordt overschat. Werkgevers weten net zoals het UWV niet wat de toekomst zal brengen en kunnen dus moeilijk inschatten wat de plaatsingskans van iemand is. Derhalve speelt de *ex post* plaatsingskans een veel grotere rol.

Uit onderzoek van Heckman e.a. (2002) is gebleken dat het netto-effect van re-integratietrajecten voor de 25% minst kansrijken praktisch nul is. Er is dus een afrijsel tussen het doelmatigheidsargument en de verdelingsvraag. Het helpen van mensen met een grote arbeidsbeperking

levert weinig re-integratiekansen op, maar is mogelijk sociaal wenselijk, terwijl diezelfde plaats kan worden geboden aan mensen met de kleinste arbeidsbeperkingen die een grote re-integratiekans hebben.

Uit de evaluatie van de Participatiewet (2020) is gebleken dat de beleidsinstrumenten vooral op mensen met een hoge loonwaarde (de mate waarin iemand in staat is zelfstandig het minimumloon te verdienen) worden toegepast. Dit is een aanwijzing voor afroming. De invoering van publieke banen maakt een sociaal vangnet mogelijk voor mensen met een lagere loonwaarde. Vergeleken met het nulalternatief zullen publieke banen dus mogelijk leiden tot minder afroming. De baten hiervan zijn het nut van het hebben van werk voor deze laagproductieven. Deze baten worden gekwantificeerd in alinea 3.8 en zullen daarom niet hier worden opgenomen.

3.2.3 Herverdeling

Bij de herverdelingseffecten van afroming en parkeren is er een afruil tussen mensen met een 'lage productiviteit' en 'zeer lage productiviteit'. Beide typen mensen vallen onder de inkomensgroep 'werkloos', omdat zij in aanmerking komen voor een publieke baan. Er is dus sprake van een herverdeling binnen dezelfde inkomensgroep. Deze herverdeling is door de gekozen classificatie daarom niet meetbaar.

3.2.4 Kwantificatie

Afroming en parkeren zijn zichtbaar in de in- en uitstroomcijfers. In beginsel leidt afroming tot een verminderde instroom van laagproductieven met een grote arbeidsbeperking en leidt parkeren tot een verminderde uitstroom van deze mensen. Afroming en parkeren zouden daarom zichtbaar moeten zijn in het aandeel laagproductieven met een grote arbeidsbeperking dat in- en uitstroom vergeleken met het aandeel laagproductieven met een kleine arbeidsbeperking. Het is echter de vraag in hoeverre dat juist is. Uit onderzoek van Heckman (2002) is gebleken dat het netto re-integratie-effect van de 25% minst kansrijke deelnemers nul is. Het is voor laagproductieven met een grote arbeidsbeperking daarom helemaal niet mogelijk om uit te stromen. Een lage instroom van laagproductieven met een grote arbeidsbeperking hoeft ook niet het gevolg van afroming te zijn, maar kan worden veroorzaakt door te weinig arbeidsplaatsen met passende arbeid. Het is dus op dit moment niet mogelijk om afroming en parkeren te onderscheiden van andere effecten. Daarom is deze post niet kwantificeerbaar en wordt deze post als post mortem opgenomen.

3.3 Verdringing en substitutie van productie en werkgelegenheid

De invoering van publieke banen heeft verschillende effecten op de private productie en werkgelegenheid. Vanwege gesubsidieerde arbeid kunnen publieke banen een concurrentievoordeel hebben ten opzichte van private bedrijven. Hierdoor kunnen instellingen van publieke banen hun productie tegen een lagere prijs aanbieden op de markt, waardoor private bedrijven worden verdrongen van de markt. De invoering van publieke banen hebben ook effect op het gedrag op de arbeidsmarkt. Enerzijds leiden publieke banen tot een verplaatsing van werkgelegenheid van de private naar de publieke sector. Dit effect wordt zowel gedreven door moreel gevaar als inclusiefouten. Anderzijds is

er sprake van substitutie van werklozen. Eerst zullen de economische mechanismen achter de verdringing van private productie worden uitgelegd, daarna zullen de economische drijfveren achter het effect op de werkgelegenheid/arbeidsmarkt worden besproken. Aangezien deze effecten de twee kanten van dezelfde medaille beschrijven zullen de kwantificatie en de herverdelingseffecten gezamenlijk worden besproken.

3.3.1 Verdringing van private productie

De invoering van publieke banen kunnen leiden tot oneerlijke concurrentie op de markt, waardoor private partijen uit de markt worden gedreven (Algan, Cahuc & Zylberberg, 2002). Publieke banen produceren namelijk met gesubsidieerde arbeid terwijl de private sector dezelfde producten zonder subsidie maken (Heekelaar et al., 2020). Daardoor is het mogelijk dat de kostprijs van de productie lager is voor publieke bedrijven dan private partijen, waardoor private partijen een concurrentienadeel hebben. Dit effect kan leiden tot verdringing van de private productie, omdat consumenten relatief te veel publieke producten/diensten afnemen ten opzichte van private producten/diensten. Dit leidt tot een welvaartsverlies, omdat de afname van private bedrijven leidt tot een lager bruto binnenlands product en minder werkgelegenheid. Dit heeft als gevolg dat er minder belastingopbrengsten zijn en meer beroep wordt gedaan op publieke banen, die bekostigd worden van de belastingopbrengsten.

De vraag is of en in hoeverre verdringing daadwerkelijk optreedt bij de invoering van publieke banen. Laagproductieven hebben een zeer lage productiviteit. In publieke banen zijn dus gemiddeld meer manuren nodig om dezelfde afzet te behalen als de private sector, wat leidt tot hogere loonkosten (Nandram, 1997). Het is dus aannemelijk dat het concurrentievoordeel teniet wordt gedaan door de hogere loonkosten.

Uiteraard is hier de vormgeving van de publieke banen van belang. Indien er ruimte is voor afroming vanuit het doelmatigheidsargument, zoals besproken onder 3.2, dan is het aannemelijk dat de gemiddelde productiviteit van publieke banen minimaal afwijkt van de gemiddelde productiviteit in private sectoren. In dat geval is er dus een concurrentievoordeel voor publieke banen ten koste van private bedrijven. Of er een concurrentievoordeel ontstaat is ook afhankelijk van de vormgeving van de financiering. Indien de financiering afhankelijk is van de productiviteit van de werknemers vervalt het concurrentievoordeel, omdat er minder financiële ondersteuning is voor productieve werknemers.

Tevens is er geen verdringing van private bedrijven bij de invoering van publieke banen als de instituten met publieke banen niet kunnen concurreren met de private sector en zich bijvoorbeeld richten op productie die voor de particuliere sector te duur is (Nandram, 1997).

3.3.2 Verdringing en substitutie op de arbeidsmarkt

Behalve het verdringen van private bedrijven op de markt, leidt de invoering van publieke banen ook tot substitutie op de arbeidsmarkt. In beide gevallen is de publieke baan, macro-economisch gezien, ineffectief. Bij substitutie vervangt de publieke baan een reguliere arbeidsplaats (Theeuwes, 2002). Gegeven het arbeidsaanbod vindt er verplaatsing van werkgelegenheid van de private naar de publieke

sector plaats. Er kunnen een aantal oorzaken voor dit effect worden onderscheiden, namelijk een gunstig alternatief en inclusiefouten.

De oorzaak ‘gunstig alternatief’ is tweeledig. Enerzijds wordt door de invoering van publieke banen het ‘alternatief’ aantrekkelijker. In plaats van bijstandsuitkeringen vormen publieke banen tegen het minimumloon het alternatief. Private bedrijven moeten dus hun lonen verhogen om voldoende personeel aan te trekken. Dit leidt tot hogere loonkosten en dus tot minder vraag naar arbeid vanuit de private sector. Dit wordt bevestigd in het onderzoek van Jongen (2010). Hieruit volgt dat loonkosten toenemen met 0,12% en het aantal vacatures in de private sector daalt met 0,5% bij een extra investering van 115 miljoen euro in publieke banen.

Anderzijds leidt de functie van sociaal vangnet van publieke banen bij langdurige werkloosheid tot verminderde productiviteit. Werklozen of werknemers die zich aan de onderkant van de arbeidsmarkt bevinden (laaggeschoold werk) hebben minder financiële prikkels om werk op de reguliere arbeidsmarkt te zoeken of hun baan te behouden (Launov & Wälde, 2016). Als werklozen zich minder inspannen om een reguliere arbeidsplaats te vinden, worden de wervingskosten van bedrijven hoger. Dit leidt tot een grotere wanverhouding op de arbeidsmarkt, waardoor er relatief gezien minder wordt gewerkt in de private sector (Jongen, 2010). Volgens Jongen (2010) dalen de inspanningen van werklozen die zoeken naar reguliere werkgelegenheid aan de onderkant van de arbeidsmarkt met 1,2% bij een investering van 115 miljoen in publieke banen. Als men minder inspanningen verricht omdat het alternatief -een publieke baan- aantrekkelijk is, verlaagt dit geaggregeerde productiviteit. Deze lagere productiviteit leidt tot hogere loonkosten per product, waardoor de vraag naar arbeid vanuit de private sector afneemt en deze mensen dus daadwerkelijk aangewezen zijn op een publieke baan. Er is in dat geval sprake van een zichzelf vervullende voorspelling.

Inclusiefouten versterken het substitutie-effect. Er kunnen een aantal vormen van inclusiefouten worden onderscheiden, namelijk i) onnodig beperkte uitstroom en ii) mensen die onnodig gebruik maken van een publieke baan (moreel gevaar). Sommige mensen kunnen uitstromen naar een reguliere arbeidsplaats door hun werkervaring en opgedane kennis. Volgens de literatuur stromen deze mensen te weinig uit, onder andere door een verminderde prikkel om regulier werk te zoeken (Jongen, 2000; Serail e.a., 2002). Deze verminderde prikkel ontstaat doordat de compensatie van een publieke baan -het minimumloon- vaak gelijk is aan de compensatie in de private sector (Jongen, 2010). Hierdoor wordt men selectiever bij het zoeken van vacatures. Ten tweede wordt vrije tijd schaarser als men werkt, waardoor de opportunitetskosten stijgen. De baten van het zoeken naar regulier werk zijn namelijk lager dan de kosten van het opgeven van vrije tijd. Echter, om in aanmerking te komen voor een publieke baan moet de kans op regulier werk nihil zijn. Het effect van de verminderde gedragsprikkel is dus minimaal, omdat het slechts een klein gedeelte van de doelgroep betreft (Chen & Van der Klaauw, 2008). Uit onderzoek van Jongen (2010) blijkt dat de inspanningen van mensen in een publieke baan om regulier werk te vinden stijgen met 0,84% bij een investering van 115 miljoen euro in publieke banen.

Ook moreel gevaar leidt tot inclusiefouten (CPB, 2020a). In dat geval maken mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt, die wel in staat zijn om zelfstandig het minimumloon te verdienen, gebruik

van publieke banen ten koste van de mensen met een (te) grote afstand tot de arbeidsmarkt. Dit leidt tot een welvaartsverlies, omdat er kosten worden gemaakt voor mensen die dat niet nodig hebben (Theeuwes, 2002). Voor de grootte van het effect is de vormgeving van publieke banen van belang. Indien alleen laagproductieven in aanmerking komen, is de kans op inclusiefouten kleiner (CPB, 2020). Een manier om inclusiefouten te beperken is het gebruik van een faseringsysteem. Hierbij kan worden gedacht aan een soortgelijk systeem als de “Eerstejaars Ziektewetbeoordeling” van het UWV. Door systematisch te toetsen of de mensen in een publieke baan nog in aanmerking komen, kan de kans op inclusiefouten worden beperkt.

Tot slot is er ook sprake van substitutie van werklozen, omdat de baankans van laagproductieve werklozen door publieke banen wordt vergroot ten koste van de baankans van niet-gesubsidieerde werklozen. Het is de vraag in hoeverre deze verdringing daadwerkelijk leidt tot een welvaartsverlies. Aangezien slechts een zeer specifieke groep werklozen in aanmerking komt, lijkt het onwaarschijnlijk dat zij concurreren.

3.3.3 Herverdelingseffecten

Verdringing van de private sector leidt ertoe dat private partijen minder produceren, omdat het voor private bedrijven niet meer lucratief is dezelfde werkzaamheden uit te voeren vanwege het concurrentievoordeel van instellingen van publieke banen. Bij substitutie vervangt publieke private werkgelegenheid. Aangezien het werkzaamheden aan de onderkant van de arbeidsmarkt betreft, zullen hoogstwaarschijnlijk de mensen aan de onderkant van de arbeidsmarkt deze kosten dragen. Er is een herverdeling van inkomensgroep ‘laag’ naar inkomensgroep ‘werkloos’.

In geval van inclusiefouten zullen mensen uit inkomensgroep ‘laag’ of inkomensgroep ‘werkloos’, die wel zelfstandig het minimumloon zouden kunnen verdienen ten koste van laagproductieven gebruik maken van publieke banen. Er is dus een herverdeling van mogelijkheden van laagproductieven naar de inkomensgroepen ‘laag’ en ‘werkloos’. Aangezien laagproductieven in dit onderzoek ook vallen onder inkomensgroep ‘werkloos’, worden de herverdelingseffecten binnen deze inkomensgroep niet opgepakt. Er is dus slechts een herverdelingseffect van inkomensgroep ‘werkloos’ naar ‘laag’.

3.3.4 Kwantificatie

Uit onderzoek van Jongen (2010) is gebleken dat het netto-werkgelegenheidseffect van publieke banen 31% is. Dit betekent dat elke extra publieke baan netto 0,31 baan oplevert, omdat 0,69 baan wordt verdrongen of gesubstitueerd. Jongen (2010) berekent dit percentage door de uitstroom van werklozen met een lage productiviteit te vergelijken met de instroom in publieke banen. Lage productiviteit wordt in die zin breder opgevat dan in dit onderzoek is gedaan met de term laagproductieven. Dus mensen die zelfstandig het minimumloon kunnen verdienen en werkzaam zijn aan de onderkant van de arbeidsmarkt vallen ook onder deze noemer. Vervolgens wordt er rekening gehouden met de effecten van compenserende belastingen, hierin is dus indirect de verminderde private productie opgenomen. Het

nadeel van deze berekeningsmethode is dat inclusiefouten niet worden onderscheiden van het geaggregeerde effect. Een tweede nadeel is de vertekening, omdat niet alle mensen die in aanmerking komen voor een publieke baan (en daarvoor solliciteren) op het moment van meten worden gekwalificeerd als werkloos. Een werkloze is immers iemand die tussen de 15 en 75 jaar oud is, geen betaald werk heeft, actief op zoek en beschikbaar is. Het is denkbaar dat een deel van de doelgroep niet actief op zoek was naar werk, voordat publieke banen werden ingevoerd.

In tabel 3 is een overzicht van vergelijkbaar onderzoek naar netto-werkgelegenheidseffecten weergegeven. In de basisanalyse van dit onderzoek zal steun worden gezocht bij de 31% van Jongen (2010), omdat dat onderzoek het meest recent is en specifiek op Nederland zag. In de gevoeligheidsanalyse zal worden gerekend met 0% (Gramlich & Ysander, 1981) als minimumwaarde en 50% (Algan e.a., 2002) als maximumwaarde.

Tabel 3: Empirische literatuur over netto-werkgelegenheidseffect

Onderzoek	Land	Beleid	Netto-werkgelegenheidseffect
Algan e.a. (2002)	Verschillende Europese landen	Publiek banen	50% ^a
Dahlberg & Forslund (1999)	Zweden	Publieke banen	34%
Forslund (1996)	Zweden	Publieke banen	16%
Forslund & Krueger (1997)	Zweden	Publieke banen	31%
Gramlich & Ysander (1981)	Zweden	Publieke banen	0%

a: Dit is het gemiddelde netto-werkgelegenheidseffect, volgens Algan e.a. (2002) is het verdringingseffect in Nederland kleiner dan gemiddeld (dus het netto-werkgelegenheidseffect groter dan 50%), maar dit wordt niet nader gespecificeerd.

De verdringing en substitutie van productie en werkgelegenheid worden gezien als kosten. Derhalve worden de kosten per publieke baan gekwantificeerd door 0,69 maal de economische waarde van een reguliere baan te doen. Hieruit volgt dat de kosten € 11.395,76 per publieke baan zijn.³

Er wordt benadrukt dat de vormgeving van publieke banen een groot effect heeft op het daadwerkelijke verdringings- en substitutie-effect. Afhankelijk van het type productie of de sectoren waarin publieke banen worden aangeboden, zal het verdringingseffect van private productie groter zijn, met zelfs mogelijkheden tot minimale verdringing (Nandram, 1997). Als publieke banen slechts een specifieke doelgroep toelaten, zal het substitutie-effect van private werkgelegenheid ook veel kleiner zijn, omdat niet iedereen in aanmerking komt.

³ Zie appendix G.1.

3.4 Verdringing van private investeringen

Bij publieke banen investeert de publieke sector in laagproductieven, dit kan leiden tot verdringing van private investeringen in deze mensen, zoals zorgboerderijen en speciaal gecreëerde banen binnen de private sector (Lee, 2014). Door de publieke investering daalt de marginale productiviteit van de private investeringen, waardoor zij niet meer winstgevend zijn. Uit de empirische literatuur volgt dat er in Nederland verdringing van private investeringen is als de publieke sector investeert in sociale zekerheid en welvaart (Abrams & Schitz, 1978; Ahmed & Miller, 2000; Algan e.a., 2002). Daarentegen toont recente literatuur aan dat er “*crowding-in*” effecten zijn, dat wil zeggen dat publieke investeringen private investeringen aanmoedigen (Afonso & St. Aubyn, 2018; Furceri & Zdzienicka, 2012). Het effect van publieke investeringen op private investeringen verschilt dus over tijd, wat in lijn is met Bahal e.a. (2018). Het is echter niet voorspelbaar hoe dit effect zich ontwikkelt.

3.4.1 Het effect

Het effect van verdringing is dat er minder private initiatieven zijn voor laagproductieven, met als gevolg dat er meer publieke investeringen nodig zijn om dezelfde hoeveelheid mogelijkheden te bieden aan laagproductieven. Om deze publieke investeringen te financieren zijn dus meer belastingopbrengsten nodig. In tabel 4 zijn de uitkomsten van enkele empirische onderzoeken weergegeven. Het precieze effect is discutabel, zo vonden Furceri en Zdzienicka (2012) in het geheel geen significant effect van publieke investeringen in actief arbeidsmarktbeleid op private investeringen. De onderzoeken verschillen in beleid en context, waarom het moeilijk is het effect voor Nederland af te leiden.

Tabel 4: Verdringingseffecten volgens empirische literatuur

Onderzoek	Land	Type investering	Verdringingseffect
Abrams & Schitz (1978)	Verenigde Staten	Publieke investeringen aan gezondheid, onderwijs, welvaart en sociale uitkeringen	- 0,25%
Afonso & St. Aubyn (2009)	Nederland	Publieke investeringen algemeen	- 2,9%
Afonso & St. Aubyn (2018)	Nederland	Publieke investeringen algemeen	0,5%
Furceri & Zdzienicka (2012)	OECD-landen	Investering in actief arbeidsmarktbeleid	0,033% ^a

a: Het gemeten effect was niet significant

3.4.2 Herverdelingseffect

In het geval van verdringing zijn er kosten voor de laagproductieven, omdat privaat georganiseerde werkgelegenheid voor hen afneemt. Ook zijn er kosten voor de private initiatiefnemers die worden verdrongen door de publieke initiatieven, omdat hun investeringen dalen in waarde. In het geval dat publieke investeringen private investeringen aanmoedigen, leidt dit tot baten voor zowel de laagproductieven als de investeerders. Daar het niet mogelijk is de investeerders te plaatsen in een van de inkomensgroepen, zullen de kosten of baten slechts worden toegekend aan de inkomensgroep ‘werkloos’.

3.4.3 Kwantificatie

Voor de standaardberekening wordt het effect benaderd met het onderzoek van Afonso & St. Aubyn (2018), omdat deze het meest recent is en is toegepast op Nederland. De publieke investering per publieke baan bedraagt € 22.416,44⁴. Dit betekent dat er € 112,08 ($0,005 * € 22.416,44$) meer privaat wordt geïnvesteerd. In de gevoeligheidsanalyse met minimumwaarden zal worden gerekend met -2,9% (Afonso & St. Aubyn, 2009) en in de analyse met maximumwaarden zal opnieuw 0,5% (Afonso & St. Aubyn, 2018) worden gebruikt.

3.5 Besparing van uitkering, WMO-ondersteuning en mantelzorg

Sinds 2015 krijgen alle laagproductieven een bijstandsuitkering (Participatiewet, 2015). Als deze mensen gaan werken in een publieke baan krijgen zij loon in plaats van een uitkering. Deze kostenbesparing wordt gekwalificeerd als baten. Kanttekening hierbij is dat zij mogelijk een aanvullende bijstandsuitkering ontvangen als zij nog steeds minder dan het sociaal minimum verdienen (Ministerie van Algemene Zaken, 2021).

In Nederland wordt ook WMO-ondersteuning (Wet Maatschappelijke Ondersteuning) aangeboden, bijvoorbeeld dagelijkse begeleiding, dagbesteding en beschermd wonen. Het hebben van werk heeft het hebben van structuur, regelmaat en meer sociale inclusie als voordeel. Dit kan ertoe leiden dat er minder beroep wordt gedaan op WMO-ondersteuning en mantelzorg.

3.5.1 Oorzaak en het effect

In Nederland werkt de bijstandsuitkering aanvullend tot het sociaal minimum. Bij een dienstverband van 28 uur komt men niet meer in aanmerking voor een bijstandsuitkering. Uit onderzoek van Rikkert en Reezicht (2016) blijkt dat de gemiddelde werkweek bij sociale werkvoorzieningen in de Drechtsteden 16 uur is. Uit onderzoek van Cedris en SBCM (2017) blijkt dat er gemiddeld 24 uur wordt gewerkt. In de basisanalyse zal de gemiddelde werkweek uit 24 uur bestaan. Dit betekent dat het merendeel van de laagproductieven bij publieke baan een aanvullende bijstandsuitkering ontvangt. In de gevoeligheidsanalyse met minimumwaarden zal de gemiddelde werkweek uit 16 uur bestaan (Rikkert & Reezicht, 2016). Bij de analyse met maximumwaarden zal de gemiddelde werkweek uit 28 uur

⁴ Zie appendix K.1.

bestaan. Deze maximumwaarde is representatief, omdat uit onderzoek van Cedris en SBCM (2017) is gebleken dat 50% van hun steekproef geen gebruik meer maakt van een bijstandsuitkering.

Op basis van de instrumentele-variabele-methode hebben Van Eijkel e.a. (2020) berekend dat het hebben van werk het gebruik van WMO-ondersteuning van laagproductieven met 9 procentpunten verlaagt. Mensen met een arbeidsbeperking maken vaak gebruik van een maatwerktraject en krijgen dus intensieve (en dure) ondersteuning.

Rikkert en Reezigt (2016) hebben op basis van eigen onderzoek geconcludeerd dat 3,6% van de mensen met een lichte beperking en 11,5% van de mensen met een matige beperking afhankelijk zijn van mantelzorg. Doordat zij gaan werken, doen zij minder beroep op mantelzorg. Deze afname is tenminste het aantal uur dat zij werken. Hierbij dient te worden opgemerkt dat het gaat over de minimale kostenbesparing gebaseerd op een gemiddelde werkweek van 24 uur. Door de voordelen van het hebben van werk zoals zal worden besproken onder 3.8 is het aannemelijk dat de werkelijke besparing hoger zal zijn. Empirisch vervolgonderzoek zal dit echter moeten aantonen.

3.5.2 Herverdelingsargument

Op het moment dat men niet meer uitkeringsgerechtigd is, geen gebruik maakt van WMO-ondersteuning of door de overheid vergoede mantelzorg, verlaagt zij de belastingdruk omdat deze uitkeringen worden bekostigd met belastingopbrengsten. Dit impliceert dat er herverdeling plaatsvindt van de inkomensgroep 'werkloos' naar de inkomensgroepen 'laag', 'middel' en 'hoog'.

3.5.3 Kwantificatie

De baten van de kostenbesparing van de bijstandsuitkering bedraagt € 11.059,29 per jaar per baan.⁵ Hierbij is aangenomen dat laagproductieven op dit moment een bijstandsuitkering hebben. Dit is in lijn met de Participatiewet. Echter, een deel van de laagproductieven heeft een overgangsregeling vanuit de WIA of Wajong die wordt verstrekt door het UWV. Het UWV heeft hogere uitvoeringskosten dan de gemeente (Cedris & SBCM, 2017). Het is dus aannemelijk dat de daadwerkelijke besparing groter is. Door het ontbreken van gegevens over de precieze omvang van de doelgroep en haar kenmerken is het niet mogelijk dit nader te specificeren.⁶

WMO-ondersteuning voor mensen met een arbeidsbeperking kost gemiddeld € 15.000,00 per jaar (Van Eijkel e.a., 2020). Bij een afname van 9 procentpunt leidt dit tot een maatschappelijke kostenbesparing van € 1.350,00 per persoon per jaar.

In totaal bedragen de baten van het besparen van mantelzorgkosten minimaal € 13,47 per jaar.⁷ Dit kleine bedrag kan worden verklaard door de hiaat in de data. Uit appendix I blijkt dat de mate van arbeidsbeperking in meer dan de helft van de gevallen onbekend is. Bovendien zijn er geen data bekend voor de kostenbesparing voor mensen met een arbeidsbeperking van meer dan 80%. Hoewel zij

⁵ Zie Appendix H.1 voor de berekening.

⁶ Zie appendix I.

⁷ Zie Appendix G voor de berekening

hoogstwaarschijnlijk afhankelijk blijven van mantelzorg, zal ook voor hen minimaal het aantal uur dat zij werken worden bespaard. In tabel 5 zijn de totale baten per post aangegeven.⁸

Tabel 5: Totale baten per post

Post	Baten
Uitkering	€ 11.059,29
WMO-ondersteuning	€ 1.350,00
Mantelzorg	€ 13,47

3.6 Bedrijfsresultaat

Het werk dat wordt verricht in de publieke banen, levert omzet op. De bedrijfsopbrengsten, bestaande uit de netto toegevoegde waarde van de productie, de inkomsten uit re-integratieactiviteiten en overige inkomsten, zijn baten (Heekelaar e.a., 2020). Voor de nettowinst moeten deze baten uiteraard worden verminderd met de loonkosten en overige bedrijfskosten.

Een positief bedrijfsresultaat komt ten goede aan de gehele samenleving, omdat er dan geen financiële bijdrage van de overheid nodig is. De opbrengsten zijn dan immers groter dan de kosten. Daarom leidt een positief bedrijfsresultaat tot een lagere belastingdruk en dus baten voor elke inkomensgroep. Bij een negatief bedrijfsresultaat is er financiering vanuit de overheid nodig.

3.6.1 Herverdelingseffect

Daar het uitgangspunt was (zie alinea 3.1) dat alle kosten worden betaald met overheidsmiddelen, is de netto toegevoegde waarde in dit geval een baat voor de inkomensgroepen ‘laag’, ‘middel’ en ‘hoog’, omdat deze netto toegevoegde waarde de hoogte van de financiering uit overheidsmiddelen vermindert en dus de belastingdruk verlaagt. Aangezien deze netto toegevoegde waarde wordt gecreëerd door de inkomensgroep ‘werklozen’, is er een herverdeling van ‘werklozen’ naar ‘laag’, ‘middel’ en ‘hoog’.

3.6.2 Kwantificatie

Voor de kwantificatie is steun gezocht bij literatuur over het bedrijfsresultaat van sociale werkvoorzieningen en beschut werk om het bedrijfsresultaat van publieke banen te benaderen. Heekelaar e.a. (2020) merken op dat er voor sociale werkvoorzieningen ook opbrengsten zijn uit re-integratiewerkzaamheden en “overige opbrengsten”. Omdat deze niet nader zijn gespecificeerd, is besloten om deze niet op te nemen in de berekening. Het bedrijfsresultaat zonder financiering van de overheid bedraagt -€ 22.416,44 per jaar.⁹ Gezien dit negatieve bedrijfsresultaat wordt de netto toegevoegde waarde van € 3.870,96 per baan opgenomen in de basisanalyse (Cedris & SBCM, 2017).

⁸ Zie Appendix H voor de berekening

⁹ Zie Appendix K.1.

3.7 Belastingopbrengsten

Behalve dat publieke banen worden bekostigd van belastingopbrengsten, leveren publieke banen ook belasting op. Dit wordt het inverdieneffect genoemd. Er wordt namelijk btw geheven over de producten en diensten en worden er loonbelasting en sociale premies betaald. Tegelijkertijd is er sprake van een uitverdieneffect, omdat er verdringing van private productie en werkgelegenheid heeft plaatsgevonden.

3.7.1 Inverdieneffect

Als de instellingen van publieke banen producten verkopen en/of diensten aanbieden, moet over de netto toegevoegde waarde omzetbelasting worden betaald. Het is denkbaar dat publieke banen zowel producten en diensten leveren die belast zijn tegen het hoge tarief (21%) als het lage tarief (9%). In de basisanalyse zal gemakshalve worden uitgegaan van het 9%-tarief, omdat dit het minst optimistisch is. In de gevoeligheidsanalyse waarin de maximumwaarden wordt berekend zal met het 21%-tarief worden gerekend.

Uit appendix K.1 volgt dat de netto toegevoegde waarde van iemand in een publieke baan € 3.870,96 bedraagt. Dit betekent dat het inverdieneffect bij 9% btw € 348,39 is. Voor het berekenen van de loonbelasting wordt uitgegaan van een werkweek van 24 uur. In totaal wordt er per jaar op een publieke baan € 820,00 loonheffing ingehouden.¹⁰ De instelling die publieke banen biedt, moet sociale premies afdragen. Bij een werknemer met een werkweek van 24 uur bedraagt dit € 1.883,20.¹¹

3.7.2 Uitverdieneffect

Naast het inverdieneffect is er ook sprake van een uitverdieneffect. Door de verdringing van banen is er minder belastingopbrengst uit de private sector. Dit uit zich in minder loonheffing, sociale premies, BTW en belasting over bedrijfswinst. Het uitverdieneffect van loonheffing en sociale premies wordt berekend op basis van het gemiddelde loon uit inkomensgroep 'laag'. Dit is in lijn met de manier waarop het verdringingseffect is berekend. Het is niet mogelijk het uitverdieneffect op basis van de BTW en de winstbelasting te berekenen. Hoewel het salaris in de private sector gelijk is gesteld aan de productiviteit van de werknemer, is dat niet gelijk aan de netto toegevoegde waarde van de werknemer. Tevens is er geen data beschikbaar over de winst en de mate waarin deze afneemt door het verdringingseffect. Derhalve zullen deze als post mortem worden opgenomen.

3.7.3 Totaal effect

In tabel 6 is het totale verdieneffect weergegeven, te weten € 315,40 – PM, waarbij de PM staat voor het uitverdieneffect van BTW en winstbelasting.

¹⁰ Zie appendix E.1.

¹¹ Zie appendix C.1.

Tabel 6: In- en uitverdieneffect per publieke baan per jaar per type belasting

Type belastingopbrengst	Inverdieneffect	Uitverdieneffect
BTW	€ 348,39	€ PM
Loonbelasting	€ 820,00	€ 607,00 ^a
Sociale premies	€ 1.883,20	€ 2.230,80 ^a
Winstbelasting	-	€ PM
Totaal	€ 3.051,59	€ 2.837,80 + PM

a: Zie appendix F.1

3.7.4 Herverdelingseffect

Een positief saldo, dus een inverdieneffect, levert baten op voor alle belastingbetalers, te weten inkomensgroepen ‘laag’, ‘middel’ en ‘hoog’. Een uitverdieneffect levert kosten op voor deze inkomensgroepen.

3.8 Hoger welzijn door werk

Er is veel literatuur over de effecten van het hebben van werk. Hierbij kan worden gedacht aan het verbeterde welzijn. Zo biedt het hebben van werk structuur, is het een bron van trots en tevredenheid, draagt het hebben van een baan bij aan identiteitsvorming, geeft het status en het gevoel van een maatschappelijk nuttige bijdrage (Lysagt et al., 2009; Lysagt & Cobigo, 2014).

Bovendien is er een positieve correlatie tussen werkzaam zijn, de kwaliteit van leven en de mentale gezondheid (Dean et al., 2018). Een betere mentale gezondheid leidt tot minder hoge zorgkosten. Tot slot ontmoedigt het hebben van werk criminaliteit, omdat criminaliteit minder loont (Van Eijkel e.a., 2020). Deze verhoging van het welzijn zijn baten van de invoering van publieke banen.

Er zijn ook nadelen aan werken. Men heeft minder vrije tijd en er is een grotere kans op stress, conflicten en ongevallen (Namdram, 1997; Fenwick & Tausing, 1994; Viscusi, 1993). Soms werken publieke banen stigmatiserend, waardoor zij minder welvaartsverhogend zijn (CPB, 2020; Nicaise e.a., 1995). Deze netto-baten worden gekwantificeerd met behulp van QALY (Quality Adjusted Life Years). Dus slechts het netto-effect zal worden opgenomen in de analyse.

Tabel 7: Een selectie van voor- en nadelen van het hebben van werk

Voordelen	Nadelen
Sociale relaties	Weinig vrije tijd
Erkenning	Grote kans op stress (overbelasting en tijdsdruk)
Status	Grotere kans op conflicten
Hogere koopkracht	Stigmatiserende werking
Structuur en regelmaat	Grotere kans op ongevallen
Identiteitsvorming	
Persoonlijke ontwikkeling (zelfreflectie)	

Maatschappelijk nuttige bijdrage
Betere mentale gezondheid
Minder criminaliteit

3.8.1 Oorzaken en effecten

De bijstandsuitkering werkt aanvullend. Voor de basisanalyse wordt aangenomen dat laagproductieven gemiddeld 24 uur per week werken. Bij ongeveer 28 uur per week is men niet meer uitkeringsgerechtigd (Cedris & SBCM, 2017). Dit betekent dat het aannemelijk is dat men qua inkomen niet per definitie erop vooruitgaat door te werken, reden waarom een toename van nut door een hogere koopkracht verwaarloosbaar is.

Uit onderzoek is gebleken dat het hebben van werk de kans op het gebruik van GGZ-zorg met 7 procentpunt laat dalen (Van Eijkel e.a., 2020). In de gehanteerde steekproef van mensen met een arbeidsbeperking was 22% onder behandeling bij de GGZ. Opmerking verdient dat GGZ-behandelingen vaak onder de Zorgverzekeringswet vallen en dus met name de zorgverzekeraars profiteren van deze besparing. Dit zou mogelijk kunnen leiden tot lagere zorgverzekeringspremies, waarvan iedereen profiteert. Bovendien leidt deze besparing tot een lagere belastingdruk, omdat minder overheidssteun voor GGZ-instellingen nodig is.

Van Eijkel e.a. (2020) onderzochten tevens of er sprake was van een verbeterde fysieke gezondheid, maar de resultaten waren niet significant. Nader onderzoek naar de specifieke doelgroep zou een significant resultaat kunnen geven, maar voor nu wordt op grond van het onderzoek van Van Eijkel (2020) aangenomen dat er geen correlatie is.

Tot slot vermindert werk de kans op criminaliteit voor mensen met een arbeidsbeperking met 3,5 procentpunt (Van Eijkel e.a., 2020). In de steekproef werd 5% verdacht van een delict. Verminderde criminaliteit draagt indirect bij aan een stabielere samenleving, waarin men een groter gevoel van veiligheid ervaart. Bovendien leiden minder huishoudelijk geweld en zedendelicten tot stabielere thuissituaties die de ontwikkeling van mensen bevorderen en daarom kunnen leiden tot een hoger bruto binnenlands product. Daar dit indirecte effecten betreft zullen deze niet worden gekwantificeerd in de kosten-batenanalyse. De directe maatschappelijke baten van criminaliteit zullen wel worden opgenomen in de berekening.

3.8.2 Herverdelingseffect

De betere kwaliteit van leven komt ten goede aan de inkomensgroep ‘werkloos’. De baten van de besparingen van gezondheidszorg en verminderde criminaliteit komen daarentegen door een verlichting van de belastingdruk ten goede aan de gehele samenleving, oftewel aan alle inkomensgroepen.

3.8.3 Kwantificatie

Kwaliteit van leven wordt gemeten in QALY, waarbij de standaardregel is dat één QALY wordt gewaardeerd met € 50.000,00 en € 100.000,00 bij maatschappelijke kosten-batenanalyses in het sociale

domein (Koopmans e.a., 2016). Kroon e.a. (2016) hebben berekend dat de toename van de kwaliteit van leven voor laagproductieven 0,06 QALY is, wanneer zij in het nulalternatief werkloos zijn. Uit onderzoek van Rikkert & Reezicht (2016) is gebleken dat de toename van de kwaliteit van leven voor laagproductieven 0,08 QALY is ten opzichte van werkloos zijn. Er zal voor de standaardberekening worden uitgegaan van het gemiddelde, dus 0,07 QALY en een waarde van € 75.000,00 per QALY. Dit leidt tot een verhoging van de baten voor deze mensen van € 5.250,00 ten opzichte van het nulalternatief. Voor de nettobijdrage moet de besparing van gezondheidszorg van dit bedrag worden afgetrokken om dubbel telling te voorkomen, omdat de besparing op gezondheidskosten al in de QALY-berekening is opgenomen (Koopmans e.a., 2016). Derhalve bedragen de netto baten € 4.750,00.

Tabel 8: Verschillenden QALY en waarden per analyse

	Standaardberekening	Gevoeligheidsanalyse minimumwaarden	Gevoeligheidsanalyse maximumwaarden
QALY	0,07	0,06	0,08
Waarde QALY	€ 75.000,00	€ 50.000,00	€ 100.000,00

Van Eijkel e.a. (2020) berekenden dat de GGZ-zorg voor mensen met een arbeidsbeperking gemiddeld € 7.000,00 per jaar kost. De besparing van de geestelijke gezondheidszorg door het hebben van werk is derhalve € 500,00 per jaar per werkende.

Wat betreft criminaliteit hebben van Eijkel e.a. (2020) berekend dat de verminderde kans van 3,5 procentpunt leidt tot maatschappelijke baten ter waarde van ongeveer € 3.000,00 per jaar. Kanttekening hierbij is dat er geen directe gegevens beschikbaar waren voor de maatschappelijke kosten van de gepleegde delicten en er dus rekening gehouden moet worden met een onbekende onzekerheidsmarge.

3.9 Sociale cohesie

Het hebben van werk verhoogt de sociale inclusie in de samenleving, in het bijzonder voor laagproductieven. Werken verhoogt de deelname aan sociale en politieke activiteiten en draagt bij aan meer gelijke kansen voor deze mensen (Schur, 2002). Deze verbeterde sociale cohesie is onderdeel van de verhoogde kwaliteit van leven door het hebben van werk zoals in de vorige alinea met behulp van een QALY-berekening is gekwantificeerd (Koopmans e.a., 2016). Ter voorkoming van dubbel telling zal sociale cohesie niet apart worden gekwantificeerd.

3.10 Toename menselijk kapitaal

Door het werken in een publieke baan onder begeleiding vergroten mensen hun menselijk kapitaal wat mogelijk leidt tot hogere baankansen op de reguliere arbeidsmarkt (Berntson, Sverke & Marklund,

2006). Deze toename wordt onder andere gedreven door werkervaring en praktijkonderwijs (Reese, 2011; Judge et al., 1995).

Deze toename wordt gemeten door de kans op uitstroom naar regulier werk en de toename van productiviteit te beoordelen. Heckman e.a. (2002) hebben aangetoond dat het netto-effect van de 25% minst kansrijken per saldo nul is. Derhalve wordt de geaggregeerde toename van menselijk kapitaal in dit onderzoek verwaarloosbaar geacht.

4. Maatschappelijke kosten-batenanalyse

In dit hoofdstuk zal de slotberekening worden gemaakt door alle gekwantificeerde posten op te nemen in een maatschappelijke kosten-batenanalyse. Eerst zal in 4.1 een vergelijking worden geïntroduceerd. Daarna zal in 4.2 de kosten en baten per inkomensgroep worden besproken. Aangezien er geen dynamische effecten optreden bij de invoering van publieke banen zijn de kosten niet verdisconteerd. Daar de baten voornamelijk bestaan uit een verlichting van de belastingdruk, zijn de kosten en baten naar belastingdrukverhouding verdeeld over de verschillende inkomensgroepen. In de basisanalyse is gebruik gemaakt van gelijke welvaartsgewichten (utilisme). In hoofdstuk 5 zal het effect van verschillende welvaartsgewichten worden getoond.

4.1 Vergelijking

Het is welvaartsverhogend om publieke banen in te voeren als de maatschappelijke baten groter zijn dan de maatschappelijke kosten.

$$MB \geq MK \quad (1)$$

De maatschappelijke baten (kosten) zijn de optelsom van alle baten (kosten) van elk individu. Hierbij moet echter rekening worden gehouden met het welvaartsgewicht dat aan elk individu wordt toegekend. In dit onderzoek zijn de individuen onderverdeeld in vier groepen: ‘werkloos’ (w), ‘laag’ (l), ‘middel’ (m) en ‘hoog’ (h). Derhalve luiden de functies voor de maatschappelijke baten en kosten:

$$MB = B_w * \omega_w + B_l * \omega_l + B_m * \omega_m + B_h * \omega_h \quad (2)$$

$$MK = K_w * \omega_w + K_l * \omega_l + K_m * \omega_m + K_h * \omega_h \quad (3)$$

Hierbij staat B_j voor baten van inkomensgroep j , K_j voor kosten van inkomensgroep j en ω_j voor het welvaartsgewicht van inkomensgroep j . De uiteindelijke vergelijking wordt dan:

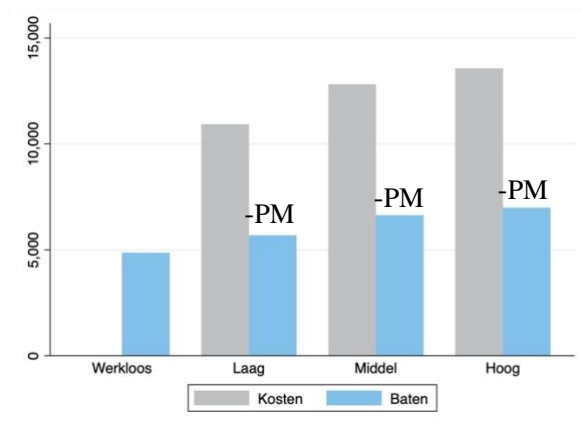
$$B_w * \omega_w + B_l * \omega_l + B_m * \omega_m + B_h * \omega_h \geq K_w * \omega_w + K_l * \omega_l + K_m * \omega_m + K_h * \omega_h \quad (4)$$

$$(B_w - K_w) * \omega_w + (B_l - K_l) * \omega_l + (B_m - K_m) * \omega_m + (B_h - K_h) * \omega_h \geq 0 \quad (5)$$

4.2 Kosten en baten per inkomensgroep

In appendix N zijn de totale maatschappelijke kosten en baten weergegeven. Hieruit volgt dat bij het gebruik van $\omega_j=1$ de invoering van publieke banen leidt tot een welvaartsverlies van € 13.313,57 zonder de post mortem posten. De post mortem posten vergroten dit welvaartsverlies. Figuur 1 geeft weer hoe

deze kosten en baten zijn verdeeld over de verschillende inkomensgroepen.¹² In deze analyse is dus geen rekening gehouden met verdelingseffecten, omdat elke inkomensgroep even zwaar weegt. Er dient dus een post mortem post voor verdelingseffecten te worden opgenomen. In de tweede gevoeligheidsanalyse zal een wegingsschema worden opgesteld, waarin deze verdelingseffecten per inkomensgroep worden geschat.



Figuur 1: Grafische weergave van de kosten en baten per inkomensgroep

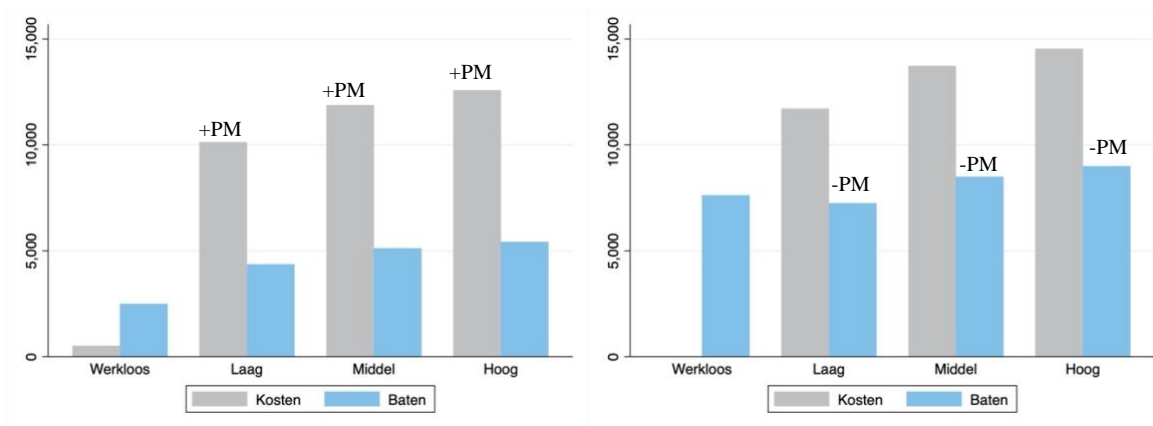
¹² Zie Appendix L voor de belastingdrukkratio's

5. Gevoeligheidsanalyses

Allereerst wordt er een gevoeligheidsanalyse met minimumwaarden en maximumwaarden uitgevoerd. Daarna wordt een gevoeligheidsanalyse uitgevoerd voor verschillende welvaartsgewichten.

5.1 Minimum- en maximumanalyse

In figuur 2 zijn de kosten en baten bij de minimumwaarden en maximumwaarden aangegeven.¹³ In de minimumanalyse is uitgegaan van een werkweek van 16 uur. Bij de maximumanalyse bedraagt de gemiddelde werkweek 28 uur. Opvallend is dat het verschil tussen de kosten en baten kleiner zijn bij de maximumwaarden, terwijl de kosten ongeveer gelijk blijven. Tevens valt op dat de hoge inkomens de grootste kosten en baten hebben. Aangezien zij de meeste belasting betalen, is het logisch dat zij meeste kosten dragen. De baten worden veelal verkregen door een verminderde belastingdruk, waar inkomensgroep ‘hoog’ het meest van profiteert. Bij de minimumanalyse leidt de invoering tot een welvaartsverlies van € 17.907,95 en bij de maximumanalyse tot een welvaartsverlies van € 7.770,29 zonder de post mortem posten.



Figuur 2: Kosten-batenanalyse met minimumwaardenwaarden (links) en maximumwaardenwaarden (rechts)

5.2 Verdelingseffecten

In de basisanalyse is gebruik gemaakt van utilistische welvaartsgewichten. Dat wil zeggen dat aan elke inkomensgroep een welvaartsgewicht van 1 is toegekend. Het saldo van de kosten-batenanalyse verschilt per keuze voor welvaartsgewichten. In de gevoeligheidsanalyse zijn de welvaartsgewichten die Jacobs e.a. (2017) hebben afgeleid van het Nederlandse belastingstelsel opgenomen en hebben dus een empirische basis. Er zijn enkele opmerkingen bij deze welvaartsgewichten. Als eerste valt op dat de welvaartsgewichten niet dalen met de inkomensgroepen. Dit wordt veroorzaakt door de stijgende marginale belastingtarieven tot aan het modale inkomen. Als tweede is opvallend dat de welvaartsgewichten van de inkomensgroep ‘hoog’ negatief zijn door het suboptimale belastingtarief

¹³ Zie Appendix Q en R.

voor hoge inkomens. Deze anomalieën kunnen worden verklaard door politiek-economische redenen. De middenklasse in Nederland vormen de meeste stemmen, waardoor herverdeling soms opgeofferd wordt om meer stemmen te krijgen.

Vervolgens zijn Rawlsiaanse welvaartsgewichten toegepast. Dit is de meest extreme vorm waarin inkomensongelijkheid wordt bestreden. Slechts inkomensgroep ‘werkloos’ weegt mee in de berekening, de andere inkomensgroepen hebben het gewicht ‘nul’. Tot slot is er een analyse met dalende welvaartsgewichten uitgevoerd. Ook met deze welvaartsgewichten wordt gestreefd naar een verminderde inkomensongelijkheid, waarbij afnemend marginaal nut wordt aangenomen.

In appendix U zijn de uitkomsten van de basisanalyse met de verschillende welvaartsgewichten grafisch weergegeven. Uit figuur 5 volgt dat inkomensgroep ‘laag’ het meest profiteert van de invoering van de publieke banen, maar dat zij relatief ook de meeste kosten dragen. Uit figuur 6 en 7 volgt dat de baten het grootste zijn voor de inkomensgroep ‘werkloos’. Dit is in lijn met de gedachte achter deze welvaartsgewichten, namelijk een herverdeling van alle inkomensgroepen naar ‘werkloos’. Bij de empirische welvaartsgewichten en dalende welvaartsgewichten leidt de invoering van publieke banen tot een welvaartsverlies van € 6.624,64 respectievelijk € 1.767,68.¹⁴ Volgens de Rawlsiaanse welvaartsgewichten is de invoering van publieke banen welvaartsverhogend, het kosten-batensaldo bedraagt namelijk € 49.143,33.¹⁵

In appendix V zijn de verschillen van de ten opzichte van de standaardberekening weergegeven. Deze vormen samen de correctie voor de verdelingseffecten. In tabel 9 zijn deze correcties weergegeven. De politieke voorkeur bepaalt uiteindelijk de precieze correctie.

Tabel 9: Correctie verdelingseffecten per inkomensgroep

<i>Inkomensgroep</i>	<i>Correctie</i>
Werkloos	Tussen de € 0,00 en € 44.281,25
Laag	Tussen de -€ 10.928,12 en € 12.020,93
Middel	Tussen de -€ 12.812,28 en € 1.153,11
Hoog	Tussen de -€ 15.193,84 en -€ 6.147,76

¹⁴ Zie appendix V.

¹⁵ Zie appendix V.

6. Conclusie & Discussie

6.1 Conclusie

In dit onderzoek zijn verschillende kosten en baten van de invoering van publieke banen besproken. Eerst zijn de effecten en hun oorzaken besproken. Daarna is voor iedere post aangegeven wat de herverdelingseffecten zijn voor elke inkomensgroep. Hierbij werd gebruik gemaakt van vier verschillende klassen: ‘werkloos’, ‘laag’, ‘middel’ en ‘hoog’. Tot slot is getracht elke post te kwantificeren. Voor sommige posten was dat niet goed mogelijk, deze zijn als post mortem opgenomen in de analyse. De kwantificatie is gebaseerd op bestaande literatuur voor vergelijkbaar beleid, zoals de sociale werkvoorziening en participatieplekken.

Na het kwantificeren is een vergelijking opgesteld om te meten of de invoering van publieke banen welvaartsverhogend is. Hierbij is rekening gehouden met de sociale welvaartsgewichten en zijn de geaggregeerde baten naar belastingdrukverhouding verdeeld over de verschillende groepen.

Uit de ongewogen basisanalyse volgt dat elke publieke baan leidt tot een welvaartsverlies van € 13.313,57. Vervolgens zijn er gevoeligheidsanalyses uitgevoerd met minimumwaarden en maximumwaarden. Hieruit volgt dat de onzekerheidsmarge van het kosten-batensaldo -€ 17.907,95 tot -€ 7.770,29 bedraagt. De resultaten van dit onderzoek zijn dus negatiever dan de uitkomsten van vergelijkbare kosten-batenanalyses.¹⁶ Uit de gevoeligheidsanalyse met verschillende welvaarts-gewichten volgt dat alleen bij Rawlsiaanse welvaartsgewichten de invoering van publieke banen welvaartsverhogend is. Op basis van dit wegingsschema is de correctiemarge voor de verdelingseffecten per inkomensgroep berekend.

6.2 Aanbevelingen

Zoals besproken in hoofdstuk 2 is het creëren van directe werkgelegenheid niet het meest effectieve beleidsinstrument om re-integratie van laagproductieven te bevorderen (Kluve, 2010). Dit wordt bevestigd door het netto-werkgelegenheidseffect (Jongen, 2010). Hierbij moet men erop bedacht zijn dat publieke banen meerdere doelen kunnen nastreven, bijvoorbeeld herverdeling. Dat roept de vraag op hoeveel wij als samenleving bereid zijn te betalen voor een dergelijke herverdeling.

Een kanttekening bij het beperkte effect van re-integratie is de doelgroep. Afhankelijk van het type arbeidsbeperking is het wellicht blijvend onmogelijk voor deze mensen om te (re-)integreren op de reguliere arbeidsmarkt. De Instroom/Doorstroom-banen en sociale werkvoorzieningen werden gezien als een flop, omdat zij vaak als eindstation werden gebruikt. De vraag is hoe wij daar als samenleving tegenaan moeten kijken. Vanuit de welvaartseconomie kan daar geen uitspraak over worden gedaan. Zoals beschreven kan het hebben van werk de individuele welvaart verhogen. Afhankelijk van de welvaartsgewichten die aan de verschillende inkomensgroepen –of genuanceerder de individuen– wordt toegekend kan de invoering van publieke banen welvaartsverhogend zijn. Dit leidt ertoe dat sommige kosten, zoals afroming en parkeren, geen rol meer spelen. Er is immers geen financiële prikkel meer om de minst kansrijken minder ondersteuning te geven. Ook substitutie van reguliere arbeidsplaatsen zal

¹⁶ Zie Appendix B.

een kleine rol spelen, omdat de aangepaste werkzaamheden geen concurrentievoordeel opleveren ten opzichte van private bedrijven en er geen reguliere arbeidsplaatsen worden verdrongen.

6.3 Discussie

De grootste beperking van dit onderzoek is onvolledige data. De kosten en baten zijn berekend met onderzoeken naar vergelijkbaar beleid. Er is getracht bij elke post de gemaakte keuzes te onderbouwen en aan te geven waar mogelijk afwijkingen bestaan met de realiteit.

Voor een meer realistische berekening zou de doelgroep beter in kaart moeten worden gebracht. Zodra de omvang en de karakteristieken van de doelgroep bekend zijn, kunnen de kosten en de baten worden gespecificeerd naar de mate van arbeidsbeperking. Dit zou een meer realistisch beeld geven, omdat de hoogte van de kosten en baten variëren met het type arbeidsbeperking. Door een gebrek aan gegevens was dat nu vaak niet mogelijk.

Tevens zou het waardevol zijn om de kosten van de creatie van een publieke baan te baseren op geaggregeerde data in Nederland. Nu zijn de kosten gebaseerd op microdata van eerdere onderzoeken. Deze onderzoeken zijn beperkt tot een bepaalde instelling of gemeente, terwijl het aannemelijk is dat de kosten voor creëren en in stand houden van publieke banen verschilt op lokaal niveau. Het gebruik van geaggregeerde data neutraliseert uitschieters en is daarom meer representatief.

Het gebrek aan gegevens heeft ertoe geleid dat er veel aannames zijn gemaakt, bijvoorbeeld de verdeling van de kosten en baten over de verschillende inkomensgroepen. Ook is er steun gezocht bij onderzoeken die niet volledig overeenkomen met het beleid van dit onderzoek. (Empirisch) vervolgonderzoek moet uitwijzen of deze aannames standhouden. Dit kan, zeker in het geval van verdringing van private productie en werkgelegenheid, de uitkomst van de kosten-batenanalyse in positieve zin veranderen.

Tot slot dient te worden opgemerkt dat alleen kostenposten zijn opgenomen als post mortem. Het welvaartsverlies is mogelijk groter. Daarentegen kunnen deze kosten door de vormgeving geminimaliseerd worden, waardoor de afwijking mogelijk minimaal is.

7. Literatuurlijst

- Abrams, B. A., & Schitz, M. D. (1978). The 'crowding-out' effect of governmental transfers on private charitable contributions. *Public Choice*, 33(1), 29-39.
- Afonso, A., & St. Aubyn, M. (2009). Macroeconomic rates of return of Public and Private investment: Crowding-in and Crowding-out effects. *The Manchester school*, 77, 21-39.
- Ahmed, H., & Miller, S. M. (2000). Crowding-out and crowding-in effects of the components of government expenditure. *Contemporary Economic Policy*, 18(1), 124-133.
- Algan, Y., Cahuc, P., & Zylberberg, A. (2002). Public employment and labour market performance. *Economic Policy*, 17(34), 7-66.
- Alesina, A., Danninger, S. & Rostagno, M.V. (2001). Redistribution through public employment: The case of Italy. *IMF Staff papers*, 48(3), 447-473.
- Alesina, A., Baqir, R. & Easterly, W. (2000). Redistributive public employment. *Journal of Urban Economics*, 48(2), 219-241.
- Ashenfelter, O. & Rouse, C. (1998). Income, Schooling, and Ability: Evidence from a New Sample of Identical Twins. *The Quarterly Journal of Economics*, 113(1), 253-284.
- Bahal, G., Raissi, M., & Tulin, V. (2018). Crowding-out or crowding-in? Public and private investment in India. *World Development*, 109, 323-333.
- Baldwin, R. & Cave, M. (1999). *Understanding Regulation. Theory, strategy, and practice*. New York: Oxford University Press Inc.
- Berenschot. (2017). *Werk bespaart bijstand*. Utrecht: Berenschot.
- Berntson, E., Sverke, M., & Marklund, S. (2006). Predicting perceived employability: human capital or labour market opportunities?. *Economic and Industrial Democracy*, 27(2), 223-244.
- Black, D. A., Noel, B. J., & Wang, Z. (1999). On-the-Job Training, Establishment Size, and Firm Size: Evidence for Economies of Scale in the Production of Human Capital. *Southern Economic Journal*, 66(1), 82-100.
- Capel, R. (2015). Beschut werk: een voorziening met beperkingen.
- Capel, R. (2020). Het sociaal ontwikkelingsbedrijf: werkvormen, kosten en baten.
- Cedris & SBCM. (2017). Maatschappelijke kosten-batenanalyse beschut werk: Objectieve informatie over de meerwaarde van beschut werk. Utrecht en Den Haag: Cedris en SBCM.
- Centraal Bureau voor de Statistiek. (2018). *Arbeidsdeelname; arbeidsgehandicapten 2015-2017*. Geraadpleegd via: <https://www.cbs.nl/nl-nl/cijfers/detail/83322NED>.
- Centraal Bureau voor de statistiek (2019). *Belastingen - Welvaart in Nederland*. Welvaart in Nederland | 2019. <https://longreads.cbs.nl/welvaartinnederland-2019/belastingen/>.
- Centraal Bureau voor de Statistiek (2021a). *Inkomensverdeling (gestandaardiseerd inkomen)*. Geraadpleegd via: <https://www.cbs.nl/nl-nl/visualisaties/inkomensverdeling>.
- Centraal Bureau voor de Statistiek. (2021b). *Werklozen*. Geraadpleegd via <https://www.cbs.nl/nl-nl/visualisaties/dashboard-arbeidsmarkt/werklozen>.

- Centraal Planbureau (2020). Kansrijk arbeidsmarktbeleid: update actief arbeidsmarktbeleid.
- Chen, S., & Van der Klaauw, W. (2008). The work disincentive effects of the disability insurance program in the 1990s. *Journal of Econometrics*, 142(2), 757-784.
- Cimera, R. E. (2000). The cost-efficiency of supported employment programs: A literature review. *Journal of Vocational Rehabilitation*, 14(1), 51-61.
- Cimera, R.E. (2008). The cost-trends of supported employment versus sheltered employment. *Journal of Vocational Rehabilitation*, 28, 15-20.
- Dahlberg, M. & Forslund, A. (1999). Direkta undanträngningseffekter av arbetsmarknadspolitiska åtgärder. IFAU Working Paper, no. 99(6), Uppsala.
- Dean, E. E., Shogren, K. A., Hagiwara, M., & Wehmeyer, M. L. (2018). How does employment influence health outcomes? A systematic review of the intellectual disability literature. *Journal of Vocational Rehabilitation*, 49, 1-13.
- Van Dijk, J. & Peters, W.P.H.J., 2020. Initiatiefnota van de leden Jasper van Dijk en Peters over «Aan de slag in het Sociaal Ontwikkelbedrijf; op naar een gerevitaliseerde Sociale Werkvoorziening». Kamerdossier: 35 644, nr. 2.
- Dosi, G., Piva, M., Virgillito, M. E., & Vivarelli, M. (2021). Embodied and disembodied technological change: the sectoral patterns of job-creation and job-destruction. *Research Policy*, 50, 104199.
- Van Eijkel, R., Gerritsen, S., Sadiraj, K. & Versantvoort, M. (2020). *De brede baten van werk*. CPB/SCP Publicatie
- Emerson, E. (2007). Poverty and people with intellectual disabilities. *Mental Retardation and Developmental Disability Research Review*, 13, 107-113.
- Erden, L., & Holcombe, R. G. (2005). The effects of public investment on private investment in developing economies. *Public Finance Review*, 33(5), 575-602.
- Fenwick, R. & Tausig, M. (1994) The macroeconomic context of job stress. *Journal of health and social behavior*, 35(3), 266-282.
- Finn, D. (2020). Public-private partnerships: the delivery of public employment services. In N. Ellison & T. Haux (red.), *Handbook on Society and Social Policy* (398-410). Cheltenham: Edward Elgar Publishing.
- Forslund, A.. (1996). Direkta undanträngningseffekter av arbetsmarknadspolitiska åtgärder. Rapport till Riksdagens Revisorer.
- Forslund, A. & Krueger, A. (1997). An evaluation of the Swedish active labor market policy: New and received wisdom, in: Freeman, R., Topel, R. & B. Swedenburg, eds., *The welfare state in transition*, University of Chicago Press, Chicago, 267-298.
- Frey, B. S., & Oberholzer-Gee, F. (1997). The cost of price incentives: An empirical analysis of motivation crowding-out. *The American economic review*, 87(4), 746-755.
- Garrels, V., & Sigstad, H. M. H. (2021). Employment for persons with intellectual disability in the Nordic countries: A scoping review. *Journal of Applied Research in Intellectual Disabilities*, 1, 1-15.

- Gerritsen, A., Jacobs, B., Rusu, A.V., Spiritus, K. (2020). Optimal Taxation of Capital Income with Heterogeneous Rates of Return. *Tinbergen Institute Discussion Paper*, No. TI 2020-038/VI. Tinbergen Institute, Amsterdam and Rotterdam.
- Gramlich, E. & Ysander, B.C. (1981). Relief work and grant displacement in Sweden, in: Eliasson, G., Holmlund, B. & F. Stafford, eds., *Studies in labor market behavior*, Almqvist and Wiksell International, Stockholm, 139-166.
- Griliches, Z., & Mason, W. (1972). Education, Income, and Ability. *Journal of Political Economy*, 80(3), 74-103.
- Hamdi, A., van Beek, L., Bakker, H. & Spit, W. (2015). *Perspectiefbanen. Maatschappelijke kosten en baten*. Econys.
- Harteveld, I. & Fris, P. (2020). *Wsw-statistiek 2019. Jaarrapport*. Panteia, Zoetermeer.
- Heckman, J.J., Heinrich, C. & Smith, J.A. (2002). The performance of performance standards. *NBER working paper series*, no. 9002.
- Henkens K., Remery C. & Schippers J. (2008) Shortages in an ageing labour market: an analysis of employers' behaviour. *International Journal of Human Resource Management*, 19, 1314–1329.
- Heekelaar, M., Kroon, L., van Eldik, I., Beenhakkers, S. & Verbeek, W. (2020). Thermometer WSW. Geraadpleegd via: <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2020/06/09/thermometer-wsw-2-meting>
- Hughes, C. & Avoke, S.K. (2010). The Elephant in the Room: Poverty, Disability, and Employment. *Research & Practice for Person with Severe Disabilities*, 35, 5-14.
- Hughes, C. (2013). Poverty and disability: Addressing challenges of inequality. *Career Development and Transition for Exceptional Individuals*, 36, 37–42.
- Jacobs, B., Jongen, E. and F. Zoutman, 2017, Revealed social preferences of Dutch political parties, *Journal of Public Economics*, 156, 81-100.
- Jahoda, A., Kemp, J., Riddell, S., & Banks, P. (2008). Feelings about work: A review of the socio-emotional impact of supported employment on people with intellectual disabilities. *Journal of Applied Research in Intellectual Disabilities*, 21(1), 1–18.
- Jongen, E. L. W., van Gameren, E., & Graafland, J. J. (2000). *The impact of active labour market policies: An AGE analysis for The Netherlands*. (Research Memorandum). CPB Netherlands Bureau for Economic Policy Analysis.
- Jongen, E. (2010), *Modelling the Impact of Labour Market Policies in the Netherlands*. Amsterdam: Thela Thesis Publishers.
- Judge, T.A., Cable, D.M., Boudreau, J.M. and Bretz, R.D. (1995). An Empirical Investigation of the Predictors of Executive Career Success. *Personnel Psychology*, 48(3), 485–519.
- Kluge, J. (2010). The effectiveness of European active labor market programs. *Labour Economics*, 17, 904-98.
- Kluge, J., Card. D. & Weber, A. (2018). What Works? A Meta Analysis of Recent Active Labor Market Program Evaluations. *Journal of the European Economic Association*, 16(3), 894-931.

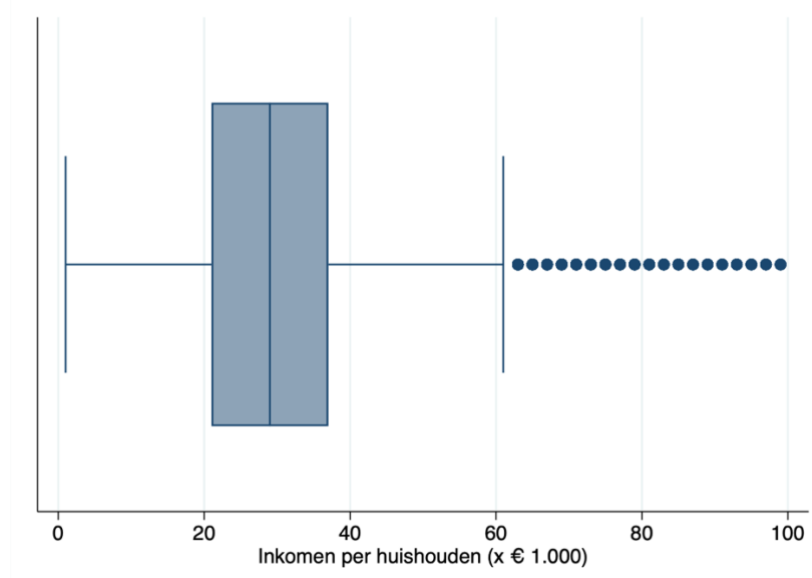
- Koning, P. (2005). Het spook van afroming ontmaskerd?. In: E.L. Vos & J. van Genabeek (red.). *Verraderlijk effectief. Prestatiemeting van re-integratie en activering deel 2*. TNO Arbeid. Hoofddorp.
- Koopmans, C.C., Heyma, A., Hof, B., Imandt, M., Kok, L., & Pomp, M. (2016). Werkwijzer voor kosten-batenanalyse in het sociale domein. SEO-rapport nr. 2016-11A, SEO Economisch Onderzoek, Amsterdam.
- Kroon, L., Kok, L. & in 't Veld, D. (2016). *Maatschappelijke kosten en baten dienstverlening van Pantar*. SEO-rapport nr. 2016-66.
- Launov, A., & Wälde, K. (2016). The employment effect of reforming a public employment agency. *European Economic Review*, 84, 140-164.
- Lee, P. (2014). Social innovation. *Washington University Law Review*, 92(1), 1-70.
- Louvet E., Rohmer O. & Dubois N. (2009) Social Judgment of people with a disability in the workplace: how to make a good impression on Employers. *Swiss Journal of psychology*, 68, 153–159.
- Lustig, D.C. & Strauser, D.R. (2007). Causal Relationships Between Poverty and Disability. *Rehabilitation Counseling Bulletin*, 50, 194-202.
- Lysaght, R. M., & Cobigo, V. (2014). Enhancing the quality of life of marginalized populations through employment. In: R. I. Brown, & R. M. Faragher (Eds.). *Quality of life and intellectual disability* (Hoofdstuk 9). Hauppauge: Nova Science Publishers Inc.
- Lysaght, R., Ouellette-Kuntz, H., & Morrison, C. (2009). Meaning and value of productivity to adults with intellectual disabilities. *Intellectual and Developmental Disabilities*, 47, 413–424.
- Ministerie van Algemene Zaken (2021). *Wanneer heb ik recht op algemene bijstand?* Rijksoverheid.nl.
- Mortensen, D. T., & Pissarides, C. A. (1998). Technological progress, job creation, and job destruction. *Review of Economic dynamics*, 1, 733-753.
- De Mooij, R. (2006). Reinvesting the Welfare State. *Centraal Planbureau no. 60*.
- Nandram, S.S. (1997). Een maatschappelijke kosten-batenanalyse van de Sociale Werkvoorziening. *Tijdschrift voor Arbeidsvraagstukken*, 13(2), 174-183.
- Nicaise, I. et al. (1995). *Labour market programmes for the poor in Europe: Pitfalls, dilemmas and how to avoid them*. Perspectives on Europe: Contemporary Interdisciplinary Research series. Participatiewet (2015).
- Rees, J., Whitworth, A. & Carter, E. (2014). Support for all in the UK Work Programme? Differential payments, same old problem. *Social Policy and Administration*, 48(2), 221- 239.
- Reese, H.W. (2011). The Learning-by-doing principle. *Behavioral Development Bulletin*, 11, 1-19.
- Rikkert, S. & Reezigt, G. (2016). *Maatschappelijke Kosten Baten Analyse naar de Participatieplekken in de Drechtsteden*. Lysias Consulting Group.
- Robinson, J. and Verdier, T. (2013). The Political Economy of Clientelism. *Scandinavian Journal of Economics*, 115(2):260–291.

- Serail, S., & van de Pas, I. W. C. M. (2002). *ID-banen in perspectief: Bevindingen uit onderzoek onder gemeenten, uitvoerders, werkgevers en werknemers*. Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, Directie Communicatie.
- Schur, L. (2002) The Difference a Job Makes: The Effects of Employment among People with Disabilities, *Journal of Economic Issues*, 36, 339-347.
- Schuring, M., Reeuwijk, K. & Burdorf, A. (2016). *Het monitoren van mensen met grote afstand tot de arbeidsmarkt en gezondheidsproblemen*. Erasmus Universitair Medisch Centrum. Geraadpleegd via: https://www.inclusiearbeidsorganisatie.org/sites/default/files/kbuploads/monitoren_van_arbeidstoeleiding_erasmus_universiteit_schuring_en_burdorf_2016.pdf
- SCP, 2020. Eindevaluatie van de Participatiewet.
- Shinkle, G. A. (2012) Organizational Aspirations, Reference points, and goals: building on the past and aiming for the future. *Journal of Management*, 38, 415–455.
- Skedinger, P. & Widerstedt, B. (2007). Cream skimming in employment programmes for the disabled? Evidence from Sweden. *International Journal of Manpower*, 28, 694-714.
- van Sonsbeek, J.M., Berkhout, E. & Gercama, L., 2020. *Kansrijk arbeidsmarktbeleid update sociale zekerheid*. Den Haag: Centraal Planbureau.
- Taylor, J., Avellone, L., Cimera, R. E., Brooke, V., Lambert, A. & Iwanaga, I. (2021). Cost-benefit analyses of employment services for individual with intellectual and developmental disabilities: a scoping review. *Journal of Vocational Rehabilitation*, 54(2), 193-206.
- Theeuwes, J. (2002). Gesubsidieerde arbeid: terug van weggeweest. *Tijdschrift voor Politieke Economie*, 23(4), 73-79.
- Viscusi, W.K. (1993). The value of risks and health. *Journal of economic literature*, 31(4), 1912-1946.
- Warner, M., & Hebdon, R. (2001). Local Government Restructuring: Privatization and Its Alternatives. *Journal of Policy Analysis and Management*, 20(2), 315–336.

Appendix A: Definitie en frequentie inkomensgroepen

Voor het bepalen van de inkomensgroepen is gebruik gemaakt van data van het CBS (2021a). Deze dataset bevat het gestandaardiseerd inkomen per huishouden. Dat is het besteedbaar inkomen gecorrigeerd voor de grootte en samenstelling van het huishouden. Deze correctie vindt plaats met behulp van equivalentiefactoren. Met deze equivalentiefactoren zijn alle inkomens herleid tot het inkomen van een eenpersoonshuishouden, oftewel één persoon. De data voor inkomen bestonden uit klassen met een bandbreedte van € 2.000,00. Voor het verwerken van de data is ervoor gekozen het klassengemiddelde te gebruiken van elke groep, omdat de precieze inkomensgegevens onbekend zijn.

De boxplot uit figuur 3 laat de verdeling zien van het inkomen. In tabel 10 zijn de statistische gegevens weergegeven. Inkomensgroep ‘laag’ is ieder met een inkomen binnen het eerste kwartiel, inkomensgroep ‘middel’ ieder met een inkomen tussen het eerste en derde kwartiel en inkomensgroep ‘hoog’ ieder met een inkomen hoger dan het derde kwartiel. In tabel 11 zijn de frequenties weergegeven. De data van het CBS zijn gecorrigeerd voor werklozen door de frequentie van huishoudens te verminderen met de frequentie van huishoudens met “uitkering” als voornaamste inkomstenbron.



Figuur 3: Boxplot van inkomen zonder uitkeringsgerechtigden (bron: CBS, 2021a)

Tabel 10: Statistische gegevens bij de boxplot uit figuur 3 (bron: CBS, 2021a)

Eerste kwartiel:	€ 21.000,00
Gemiddelde:	€ 30.878,54
Derde kwartiel:	€ 37.000,00

Tabel 11: Frequentietabel voor de verschillende inkomensgroepen (bron: CBS, 2021a)

Inkomensgroep (<i>i</i>)	Frequentie (N_i)
Werkloos	763.000 ^a
Laag	1.368.000
Middel	3.883.000
Hoog	1.698.000
Totaal	7.712.000

a: Het aantal werklozen op dit moment is 334.000. De afwijking in de tabel is het gevolg van de beperkte data, waardoor de frequentie is bepaald door het aantal huishouden per inkomensklasse te verminderen met het aantal huishoudens waarvan een uitkering de voornaamste inkomensbron is. Dat betekent dat ook mensen die niet in staat zijn om te werken of niet beschikbaar zijn, volgens de definitie in deze tabel ook vallen onder de werklozen. Deze definitie is voor dit onderzoek treffender dan de gangbare definitie van werkloos, omdat niet alle mensen met een arbeidsbeperking op dit moment onder de definitie van werkloos vallen, maar bij de invoering van publieke banen soms wel op zoek gaan naar een (publieke) baan.

Appendix B: Literatuuroverzichten

Tabel 12: Overzicht van gerelateerde wetenschappelijke literatuur

Verwijzing	Type beleid	Doelgroep	Welk land/welke data	Type onderzoek	Belangrijkste resultaat/kwantitatieve schattingen
Cimera (2000)	Gesubsidieerde werkgelegenheid	Mensen met een arbeidsbeperking	Verenigde Staten, gegevens gebruikt van 21 studies, waarvan 16 specifiek zagen op kostenefficiëntie	Literatuuronderzoek	Alle vormen van gesubsidieerde werkgelegenheid zijn kostenefficiënt, waarbij individuele begeleiding meer kostenefficiënt is dan groepsbegeleiding vanwege hogere baten en mensen met een minder grote beperking meer kostenefficiënt zijn dan mensen met een grotere arbeidsbeperking.
Cimera (2008)	Gesubsidieerde en beschermde werkgelegenheid	Zwakbegaafden (intellectuele arbeidsbeperking)	Verenigde Staten, data afkomstig van vier instellingen die gesubsidieerde en beschermde werkgelegenheid aanbieden	Kostenanalyse, gemeten over een volledige “werkcyclus”, dus tot ontslag, andere baan of het niet langer voldoen aan de criteria	De kosten voor gesubsidieerde werkgelegenheid (\$ 6.618) zijn over tijd lager dan voor beschermde werkgelegenheid, de kosten voor beschermde werkgelegenheid (\$ 19.388) stijgt zelfs een beetje over tijd.
Holmlund & Linden (1993)	Publieke banen		Zweden, geen data	Modelsimulatie	- Hoe hoger de inspanning voor zoeken naar nieuwe werk, hoe groter het effect op de werkloosheidsdaling;

- Bij een relatief hoge bezettingsgraad van banen is de daling van de werkloosheidsduur 20-30%;
- Indien het beleid is gericht op de uitstroom van werkloosheid, is het effect op werkloosheid dubbelzinnig; is het gericht op de instroom van werkloosheid dan is er altijd een verlaging van de evenwichtshoeveelheid van werkloosheid;
- Effect op lonen is dubbelzinnig.

Jongen (2010)	Publieke banen, trainingsprogramma's en gesubsidieerde werkgelegenheid	Jongeren, langdurig werklozen, arbeidsbeperkten	Nederland, data is afkomstig van CBS, Kock (2002) en rapporten van het ministerie van Sociale Zaken (1997)	Modelsimulatie	Het netto werkgelegenheidseffect van publieke banen is 31% (het verdringingseffect is dus 69%).
Kluve (2010)	Publieke banen, trainingsprogramma's, "services and sanctions" en loonkostensubsidies	Werklozen en uitkeringsgerechtigden	19 verschillende Europese landen met data uit 137 verschillende beleidsevaluaties	Meta-analyse waarbij de correlaties tussen verschillende variabelen is gemeten	Het beleidstype bepaalt voornamelijk de effectiviteit van het beleid. Uit de meta-analyse volgt tevens dat directe werkgelegenheid het minst voordelig is voor het verhogen van de kans op reguliere arbeid (de kans op het meten van een positief effect is ongeveer 25% kleiner dan andere typen beleid), loonkostensubsidies en "services and sanctions" hebben een positief

effect en trainingsprogramma's hebben een matig positief effect.

Kluve e.a. (2018)	Publieke banen, trainingsprogramma's, "services and sanctions" en loonkostensubsidies	Mensen die in aanmerking komen voor de verschillende programma's	Verschillende landen, binnen en buiten OECD, data afkomstig van 207 empirische onderzoeken	Meta-analyse door middel van regressieanalyses	i) Het gemiddelde effect van beleidsinstrumenten op korte termijn is gelijk aan 0, maar 2-3 jaar na afloop van het programma is er een meer positief effect; ii) het tijdprofiel wisselt per programma, maar programma's die gericht zijn op het verhogen van menselijk kapitaal scoren gemiddeld beter; iii) er zijn systematische verschillen tussen verschillende doelgroepen, waarbij er een groter effect werd gemeten voor vrouwen en langdurig werklozen en iv) actief arbeidsmarktbeleid heeft meer effect tijdens recessies
Taylor e.a. (2021)	Gesubsidieerde en beschermde werkgelegenheid	Mensen met intellectuele en ontwikkelingsbeperkingen	Verenigde Staten, gegevens uit 25 studies	Literatuuronderzoek naar zowel micro- als macro-economische onderzoeken over kosten-batenanalyses van beleid voor werkgelegenheid voor mensen met arbeidsbeperkingen	Voortzetting en uitbreiding van beleid gericht op mensen met arbeidsbeperkingen, maar het stopzetten van kosten-ineffectief beleid, zoals beschutte arbeidsplaatsen. Daarbij moet er meer beleid komen voor jongeren die net van school komen, om de kosten van hun verloren talent te voorkomen.

Tabel 13: Overzicht van maatschappelijke kosten-batenanalyses in Nederland voor vergelijkbaar beleid

Onderzoek	Uitvoeringsinstituut	Type beleid	Doelgroep	Data	Kwantitatieve schattingen
Cedris & SBCM, 2017	Cedris & SBCM	Combinatie van loonkostensubsidie, beschut werk en ontwikkelingstraject (scenario “mix”)	Arbeidsgehandicapten met een grote afstand tot de arbeidsmarkt	Gemeente Den Haag en 's-Hertogenbosch (maken het meest gebruik van beschut werk)	- € 2.470,00 en + € 1.380,00 per arbeidsplaats
Hamdi e.a., 2015	Ecorys	Perspectiefbaan	Mensen die in voldoende mate over sociale vaardigheden beschikken en geen last hebben van persoonlijke belemmeringen die een traject richting werk onmogelijk maken	Micro: gemeente Amsterdam	- € 0,2 miljoen tot + € 0,4 miljoen in totaal, dus -€ 2000 tot + € 4.000,00 per perspectiefbaan
Kroon e.a., 2016	SEO Amsterdam	Sociale Werkvoorziening	Arbeidsgehandicapten (mix van lichte en zwaardere gehandicapten)	Micro, data van één sociale werkvoorziening: Pantar te Amsterdam	- € 8,4 tot - € 6,1 miljoen voor 2828 FTE, kosten per arbeidsplaats: - € 2.188,64 tot - € 1.589,37

Nandram, 1997	-	Sociale werkvoorziening	Mensen met een Wsw-indicatie	Ministerie van Sociale zaken en werkgelegenheid	Geen bedrag, alleen negatief
Rikkert & Reesigt, 2016	Lysias Consulting Group	Participatieplek (Participatiewet)	Iedereen met een verdiencapaciteit lager dan 50% van het minimumloon	Micro: data van de Drechtsteden	- € 3.258,00 per jaar per plek

Appendix C: Loonkosten inclusief werkgeverlasten

C.1 Basisanalyse

Er wordt aangenomen dat er gemiddeld 24 uur per week wordt gewerkt tegen het wettelijk minimumloon, waarbij een volledige werkweek 36 uur bedraagt.

Wettelijk minimumloon per maand in 2021: € 1.684,80

Wettelijk minimumloon per maand voor 24 uur p/w: € 1.123,20

Jaarsalaris: € 1,123,20 * 12 € 13.478,40

Bonus/13^e maand € 0,00

Vakantiegeld (8%) € 1.078,00

Subtotaal (bruto) € 14.556,40

Werkgeverlasten

Werkgeversheffing Zvw € 1.018,92

WW Awf € 393,00

WAO/WIA € 1.096,08

Whk € 198,00

----- +

€ 17.262,40

C.2 Minimumanalyse

Er wordt aangenomen dat er gemiddeld 16 uur per week wordt gewerkt tegen het wettelijk minimumloon, waarbij een volledige werkweek 36 uur bedraagt.

Wettelijk minimumloon per maand in 2021: € 1.684,80

Wettelijk minimumloon per maand voor 16 uur p/w: € 748,80

Jaarsalaris: € 748,80 * 12 € 8.985,60

Bonus/13^e maand € 0,00

Vakantiegeld (8%) € 719,00

Subtotaal (bruto) € 9.704,60

Werkgeverslasten

Werkgeversheffing Zvw € 679,32

WW Awf € 262,08

WAO/WIA € 730,80

Whk € 198,00

----- +

€ 10.895,48

C.3 Maximumanalyse

Er wordt aangenomen dat er gemiddeld 28 uur per week wordt gewerkt tegen het wettelijk minimumloon, waarbij een volledige werkweek 36 uur bedraagt.

Wettelijk minimumloon per maand in 2021: € 1.684,80

Wettelijk minimumloon per maand voor 28 uur p/w: € 1.310,40

Jaarsalaris: € 1.310,40 * 12 € 15.724,80

Bonus/13^e maand € 0,00

Vakantiegeld (8%) € 1.258,00

Subtotaal (bruto) € 16.982,80

Werkgeverslasten

Werkgeversheffing Zvw € 1.188,72

WW Awf € 458,52

WAO/WIA € 1.278,84

Whk € 231,00

----- +

€ 20.139,88

Appendix D: Verdeling van de kosten in een publieke baan

Tabel 14: De verdeling die is aangehouden om op basis van de gegevens van Capel (2020) de kosten van een publieke baan te berekenen

<i>Soort werk</i>	<i>Aandeel</i>
<i>Intern werk</i>	50%
<i>Gemeentelijke opdrachten</i>	20%
<i>Groepsdetachering</i>	20%
<i>Individuele detachering</i>	5%
<i>Directe plaatsing</i>	5%
<i>Totaal</i>	100%

Appendix E: Berekening loonbelasting

E.1 Basisanalyse

Bij een werkweek van 24 uur bedraagt het jaarlijkse brutoloon € 14.556,40.
Over inkomens tot € 68.507,00 wordt 37,10% belasting geheven (schaal 1).

Loonheffing:	€ 5.400,00	(-)
Algemene heffingskorting:	€ 2.837,00	(+)
Arbeidskorting:	€ 1.743,00	(+)
<i>Totaal te betalen belasting:</i>	€ 820,00	

E.2 Minimumanalyse

Bij een werkweek van 28 uur bedraagt het jaarlijkse brutoloon € 16.982,80.
Over inkomens tot € 68.507,00 wordt 37,10% belasting geheven (schaal 1).

Loonheffing:	€ 6.300,00	(-)
Algemene heffingskorting:	€ 2.837,00	(+)
Arbeidskorting:	€ 2.441,00	(+)
<i>Totaal te betalen belasting:</i>	€ 1.022,00	

E.3 Maximumanalyse

Bij een werkweek van 16 uur bedraagt het jaarlijkse brutoloon € 9704,60.
Over inkomens tot € 68.507,00 wordt 37,10% belasting geheven (schaal 1).

Loonheffing:	€ 3.600,00	(-)
Algemene heffingskorting:	€ 2.837,00	(+)
Arbeidskorting:	€ 445,00	(+)
<i>Totaal te betalen belasting:</i>	€ 318,00	

Appendix F: Loonbelasting en sociale premies verdringingseffect

F.1 Basisanalyse

Berekening loonbelasting bij gemiddeld inkomen van inkomensgroep 'laag'

Het netto-inkomen dat wordt verdrongen door de invoering een publieke baan bedraagt € 11.395,76 per jaar (zie appendix). Dit betekent dat het bruto-inkomen € 12.001,76 bedraagt.

Over inkomens tot € 68.507,00 wordt 37,10% belasting geheven (schaal 1).

Loonheffing:	€ 4.452,00	(-)
Algemene heffingskorting:	€ 2.837,00	(+)
Arbeidskorting:	€ 1.008,00	(+)
<i>Totaal te betalen belasting:</i>	€ 607,00	

Berekening sociale premies over het private loon dat wordt verdrongen

Het bruto-inkomen van het gedeelte van de baan dat wordt verdrongen door de invoering van een publieke baan bedraagt € 12.001,76. Dit betekent dat de werkgeverslasten bestaande uit de sociale premies als volgt zijn opgebouwd:

Werkgeverslasten

Werkgeversheffing Zvw	€ 840,00
WW Awf	€ 324,00
WAO/WIA	€ 903,60
Whk	€ 163,20
	----- +
	€ 2.230,80

F.2 Minimumanalyse

Berekening loonbelasting bij gemiddeld inkomen van inkomensgroep 'laag'

Het netto-inkomen dat wordt verdrongen door de invoering een publieke baan bedraagt € 16.515,60 per jaar. Dit betekent dat het bruto-inkomen € 17.584,60 bedraagt.

Over inkomens tot € 68.507,00 wordt 37,10% belasting geheven (schaal 1).

Loonheffing:	€ 6.127,29	(-)
Algemene heffingskorting:	€ 2.837,00	(+)
Arbeidskorting:	€ 2.605,00	(+)
<i>Totaal te betalen belasting:</i>	€ 685,29	

Berekening sociale premies over het private loon dat wordt verdrongen

Het bruto-inkomen van het gedeelte van de baan dat wordt verdrongen door de invoering van een publieke baan bedraagt € 17.584,60. Dit betekent dat de werkgeverslasten bestaande uit de sociale premies als volgt zijn opgebouwd:

Werkgeverslasten

Werkgeversheffing Zvw	€ 1.230,84
WW Awf	€ 474,84
WAO/WIA	€ 1.324,08
Whk	€ 239,16
	----- +
	€ 3.268,92

F.3 Maximumanalyse

Berekening loonbelasting bij gemiddeld inkomen van inkomensgroep 'laag'

Het netto-inkomen dat wordt verdrongen door de invoering een publieke baan bedraagt € 8.257,80 per jaar (zie appendix H).

Over inkomens tot € 68.507,00 wordt 37,10% belasting geheven (schaal 1).

Loonheffing:	€ 3.045,00	(-)
Algemene heffingskorting:	€ 2.837,00	(+)
Arbeidskorting:	€ 208,00	(+)
<i>Totaal te betalen belasting:</i>	€ 0,00	

Berekening sociale premies over het private loon dat wordt verdrongen

Het bruto-inkomen van het gedeelte van de baan dat wordt verdrongen door de invoering van een publieke baan bedraagt € 8.257,80 (er is immers meer korting dan te betalen belasting). Dit betekent dat de werkgeverslasten bestaande uit de sociale premies als volgt zijn opgebouwd:

Werkgeverslasten

Werkgeversheffing Zvw	€ 578,04
WW Awf	€ 222,96
WAO/WIA	€ 621,84
Whk	€ 112,32
	----- +
	€ 1.535,16

Appendix G: Berekening kosten verdringings- en substitutie-effect

G.1 Basisanalyse

Het verdringings- en substitutie-effect is 0,69 per baan. Om de economische waarde hiervan te berekenen moet de economische waarde van een private baan worden berekend. Er wordt aangenomen dat er vooral sprake is van verdringing en substitutie aan de onderkant van de arbeidsmarkt (laaggeschoolde arbeid), oftewel inkomensgroep 'laag'. Aangezien de waarde van een private baan afhankelijk is van de productie die de deze arbeidsplaats oplevert en in de statistiek wordt aangenomen dat het loon afhankelijk is van iemand productiviteit, wordt aangenomen dat de economische waarde van een particuliere baan gelijk is aan het betaalde salaris in die baan. Uit appendix A volgt dat iedereen met een inkomen tussen de € 0,00 en € 21.000,00 in inkomensgroep 'laag' valt. Het gemiddelde inkomen in inkomensgroep 'laag' bedraagt € 16.515,60. Derhalve bedragen de totale kosten van het verdringings- en substitutie-effect per publieke baan: $0,69 * € 16.515,60 = € 11.395,76$.

G.2 Minimumanalyse

Voor de gevoeligheidsanalyse met minimumwaarden geldt dat de kostenpost ($1,00 * € 16.515,60$) € 16.515,60 bedraagt, omdat er volledige substitutie is (Gramlich & Ysander, 2002). Dit is een minimumwaarden, omdat dit de maximale kosten zijn.

G.3 Maximumanalyse

Voor de gevoeligheidsanalyse met maximumwaarden geldt dat de kostenpost ($0,5 * € 16.515,60$) € 8.257,80 bedraagt (Algan e.a., 2002). Dit is een maximumwaarde, omdat hierbij de verdringing minimaal is.

Appendix H: Baten besparing bijstandsuitkering

H.1 Basisanalyse

Berekening besparing bijstandsuitkering (bron: Cedris & SBCM, 2017)

Vanaf 28 uur per week tegen het minimumloon komt de bijstandsuitkering volledig te vervallen.	
Besparing bij volledig vervallen van uitkering: ¹	€ 12.530,00
Waarvan uitvoeringskosten van gemeente:	€ 2.235,00
	----- -
Besparing uitkeringskosten:	€ 10.295
In dit onderzoek wordt gemiddeld 24 uur per week aangehouden	
Besparing uitkeringskosten voor 24 uur per week:	€ 8.824,29
Uitvoeringskosten:	€ 2.235,00
	----- +
Totaal:	€ 11.059,29 per baan per jaar

1: Er is uitgegaan van besparing van de bijstandsuitkering voor een alleenstaande volwassene, de hoogte van de bijstandsuitkering varieert naar gelang de situatie. Volgens sommige literatuur zouden de besparingen van de kosten van de bijstandsuitkering voor werkenden groter zijn (€ 14.000,00 tot € 17.000,00 per jaar), maar er is in dit onderzoek gekozen voor het minimale bedrag (Hamdi e.a., 2015; Berenschot, 2017)

H.2 Minimumanalyse

Berekening besparing bijstandsuitkering (bron: Cedris & SBCM, 2017)

Vanaf 28 uur per week tegen het minimumloon komt de bijstandsuitkering volledig te vervallen.	
Besparing bij volledig vervallen van uitkering: ¹	€ 12.530,00
Waarvan uitvoeringskosten van gemeente:	€ 2.235,00
	----- -
Besparing uitkeringskosten:	€ 10.295
Besparing uitkeringskosten voor 16 uur per week:	€ 5.882,86
Uitvoeringskosten:	€ 2.235,00
	----- +
Totaal:	€ 8.117,86 per baan per jaar

1: Er is uitgegaan van besparing van de bijstandsuitkering voor een alleenstaande volwassene, de hoogte van de bijstandsuitkering varieert naar gelang de situatie. Volgens sommige literatuur zouden de besparingen van de kosten van de bijstandsuitkering voor werkenden groter zijn (€ 14.000,00 tot € 17.000,00 per jaar), maar er is in dit onderzoek gekozen voor het minimale bedrag (Hamdi e.a., 2015; Berenschot, 2017)

H.3 Maximumanalyse

Berekening besparing bijstandsuitkering (bron: Cedris & SBCM, 2017)

Vanaf 28 uur per week tegen het minimumloon komt de bijstandsuitkering volledig te vervallen.	
Besparing bij volledig vervallen van uitkering: ¹	€ 12.530,00
Totaal:	€ 12.530,00

1: Er is uitgegaan van besparing van de bijstandsuitkering voor een alleenstaande volwassene, de hoogte van de bijstandsuitkering varieert naar gelang de situatie. Volgens sommige literatuur zouden de besparingen van de kosten van de bijstandsuitkering voor werkenden groter zijn (€ 14.000,00 tot € 17.000,00 per jaar), maar er is in dit onderzoek gekozen voor het minimale bedrag (Hamdi e.a., 2015; Berenschot, 2017)

Appendix I: Kenmerken van mensen met een Wsw-indicatie

Tabel 15: Kenmerken van mensen met Wsw-indicatie in december 2014 in procenten (bron: SCP, 2020)

	Op de wachtlijst	Werknemer	Totaal
MATE VAN ARBEIDSBEPERKING			
≤ 40%	3,1	4,9	4,7
41-79%	3,8	4,5	4,5
≥ 80%	34,1	33,6	33,6
Onbekend	59	57	57,2
SOORT BEPERKING			
Lichamelijk	0,1	15,8	14,3
Verstandelijk	24,9	34,7	33,7
Psychisch	55,6	34,2	36,3
Overig	19,4	15,4	15,8

Appendix J: Baten van besparing mantelzorg

Berekening besparing van kosten voor mantelzorg per publieke baan

$P(X)$ = kans dat iemand in de doelgroep een lichte beperking heeft = 0,047 (zie Appendix B)

$P(Y)$ = kans dat iemand in de doelgroep een matige beperking heeft = 0,045 (zie Appendix B)

$P(M)$ = kans dat iemand mantelzorg heeft

$P(M|X) = 0,036^2$

$P(M|Y) = 0,115^2$

$P(X \cap M) = P(M|X) * P(X) = 0,036 * 0,047 = 0,0017$ (1)

$P(Y \cap M) = P(M|Y) * P(Y) = 0,115 * 0,045 = 0,0052$ (2)

De formule voor het berekenen van de besparing van kosten per mate van beperking is:

$$B_M = \frac{\text{aantal uur per week}}{\text{volledige werkweek (uren)}^4} * \text{tarief mantelzorg}^1 * \text{aantal uur mantelzorg per week}^2 * \text{aantal effectieve werkweken in een jaar}^3 * P(X \cap M|X) * P(Y \cap M|Y) \quad (3)$$

1. Voor het uurtarief van mantelzorg is steungezocht bij De Letselschade Richtlijn Huishoudelijke Hulp;

2. Rikkert en Reezicht (2016);

3. Een jaar heeft 45 effectieve werkweken;

4. Een volledige werkweek in een beschutte arbeidsplaats bestaat uit 36 uur (Rikkert & Reezicht, 2016).

J.1 Basisanalyse

De besparing van kosten bij een baan van 24 uur per week:

De besparing van kosten voor mantelzorg voor licht beperkten per publieke baan is:

$$\frac{24}{36} * € 9,00 * 6,7 * 45 * 0,0017 = € 3,08$$

De besparing van kosten voor mantelzorg voor matig beperkten per publieke baan is:

$$\frac{24}{36} * € 9,00 * 7,4 * 45 * 0,0052 = € 10,39$$

Totale baten: € 13,47

J.2 Minimumanalyse

De besparing van kosten bij een baan van 16 uur per week:

De besparing van kosten voor mantelzorg voor licht beperkten per publieke baan is:

$$\frac{16}{36} * € 9,00 * 6,7 * 45 * 0,0017 = € 2,05$$

De besparing van kosten voor mantelzorg voor matig beperkten per publieke baan is:

$$\frac{16}{36} * € 9,00 * 7,4 * 45 * 0,0052 = € 6,93$$

Totale baten: € 8,98

J.3 Maximumanalyse

De besparing van kosten bij een baan van 28 uur per week:

De besparing van kosten voor mantelzorg voor licht beperkten per publieke baan is:

$$\frac{28}{36} * € 9,00 * 6,7 * 45 * 0,0017 = € 3,59$$

De besparing van kosten voor mantelzorg voor matig beperkten per publieke baan is:

$$\frac{28}{36} * € 9,00 * 7,4 * 45 * 0,0052 = € 12,12$$

Totale baten: € 15,71

Appendix K: Bedrijfsresultaat

K.1 Basisanalyse

Tabel 16: Winst- en verliesrekening per publieke baan (24 uur per week)

<i>OPBRENGSTEN</i>		<i>KOSTEN</i>	
<i>Netto toegevoegde waarde^a</i>	€ 3.870,96	<i>Loonkosten^b</i>	€ 17.262,40
<i>Verlies</i>	€ 22.416,44	<i>Overige bedrijfskosten^c</i>	€ 9.025,00
<i>TOTAAL</i>	€ 26.287,40	<i>TOTAAL</i>	€ 26.287,40

a: Capel (2015) en Cedris & SBCM (2017);

b: Zie Appendix E.1

c: Zie tabel 2

K.2 Minimum analyse

Tabel 17: Winst- en verliesrekening per publieke baan (16 uur per week)

<i>OPBRENGSTEN</i>		<i>KOSTEN</i>	
<i>Netto toegevoegde waarde^a</i>	€ 2.580,65	<i>Loonkosten^b</i>	€ 10.895,48
<i>Verlies</i>	€ 17.951,95	<i>Overige bedrijfskosten^c</i>	€ 9.025,00
<i>TOTAAL</i>	€ 20.532,60	<i>TOTAAL</i>	€ 19.920,48

a: Capel (2015) en Cedris & SBCM (2017);

b: Zie Appendix E.2

c: Zie tabel 2

K.3 Maximumanalyse

Tabel 18: Winst- en verliesrekening per publieke baan (28 uur per week)

<i>OPBRENGSTEN</i>		<i>KOSTEN</i>	
<i>Netto toegevoegde waarde^a</i>	€ 4.516,13	<i>Loonkosten^b</i>	€ 20.139,88
<i>Verlies</i>	€ 24.648,75	<i>Overige bedrijfskosten^c</i>	€ 9.025,00
<i>TOTAAL</i>	€ 29.164,88	<i>TOTAAL</i>	€ 29.164,88

a: Capel (2015) en Cedris & SBCM (2017);

b: Zie Appendix E.3

c: Zie tabel 2

Appendix L: Belastingdruk per inkomensgroep en ratio's

Tabel 19: Gemiddelde belastingdruk per welvaartsgroep (bron: CBS, 2019)

<i>Welvaartsgroep (laag-hoog)</i>	<i>Belastingdruk</i>
Groep 1	42,7
Groep 2	38,4
Groep 3	40,1
Groep 4	45
Groep 5	47
Groep 6	47,8
Groep 7	48,8
Groep 8	49,9
Groep 9	50,8
Groep 10	48,1

Er wordt aangenomen dat groep 1 tot en met 3 inkomensgroep 'laag' vertegenwoordigt, groep 4 tot en met 7 'middel' en groep 8 tot en met 10 'hoog'.

Tabel 20: Gemiddelde belastingdruk per inkomensgroep

<i>Inkomensgroep</i>	<i>Gemiddelde belastingdruk</i>
Laag	40,4
Middel	47,2
Hoog	49,6

Tabel 21: Ratio per inkomensgroep naar belastingdruk

<i>Inkomensgroep</i>	<i>Ratio</i>
Laag	0,29
Middel	0,34
Hoog	0,36

Appendix M: Kosten en baten per inkomensgroep in basisanalyse

Tabel 22: Kosten en baten voor inkomensgroep 'werkloos'

Kosten		Baten	
		Betere kwaliteit van leven	€ 4.750,00
		Aanmoediging private investeringen	€ 112,08
TOTAAL	€ 0,00	TOTAAL	€ 4.862,08

Tabel 23: Kosten en baten voor inkomensgroepen 'laag', 'middel' en 'hoog'

Kosten	Laag	Middel	Hoog	Baten	Laag	Middel	Hoog
Kosten publieke baan	€ 7.623,35	€ 8.937,72	€ 9.463,46	Besparing kosten uitkering	€ 3.207,19	€ 3.760,16	€ 3.981,34
Verdringing & substitutie private productie en werkgelegenheid	€ 3.304,77	€ 3.874,56	€ 4.102,47	Besparing WMO-ondersteuning	€ 391,50	€ 459,00	€ 486,00
				Besparing mantelzorg	€ 3,91	€ 4,58	€ 4,85
				Bedrijfsresultaat (netto toegevoegde waarde)	€ 1.122,58	€ 1.316,13	€ 1.393,55
				Baten besparing kosten criminaliteit	€ 870,00	€ 1.020,00	€ 1.080
				Inverdieneffect belastingopbrengst	€ 91,47 -PM	€ 72,69 -PM	€ 40,35 -PM
Totaal	€ 10.928,12	€ 12.812,28	€ 13.565,93	Totaal	€ 5.686,65 -PM	€ 6.632,56 -PM	€ 6.986,09-PM

Appendix N: Totale kosten en baten in de basisanalyse

Tabel 24: Totale maatschappelijke kosten en baten van de invoering van publieke banen

Kosten		Baten	
Kosten publieke baan	€ 26.287,40	Betere kwaliteit van leven	€ 4.750,00
		Besparing kosten uitkering	€ 11.059,29
Verdringing en substitutie private productie en werkgelegenheid	€ 11.395,76	Besparing WMO-ondersteuning	€ 1.350,00
		Besparing mantelzorg	€ 13,47
		Bedrijfsresultaat (netto toegevoegde waarde)	€ 3.870,96
		Baten besparing kosten criminaliteit	€ 3.000,00
		Inverdieneffect	€ 213,79 - PM
		Aanmoediging private investeringen	€ 112,08
TOTAAL	€ 37.683,16 +PM	TOTAAL	€ 24.369,59 -PM

Appendix O: Totalen gevoeligheidsanalyses

Tabel 25: Totale kosten en baten in het geval dat wordt uitgegaan van de waarden bij de minimumwaarden

Kosten	Minimumwaarden	Maximumwaarden	Baten	Minimumwaarden	Maximumwaarden
Kosten publieke baan	€ 16.895,48	€ 32.139,88	Betere kwaliteit van leven	€ 2.500,00 ^c	€ 7.500,00 ^e
			Besparing kosten uitkering	€ 8.117,86	€ 12.530,00
Verdringing en substitutie private productie en werkgelegenheid	€ 16.515,60 ^a	€ 8.257,80 ^d	Besparing wmo-ondersteuning	€ 1.350,00	€ 1.350,00
Verdringing private investeringen	€ 520,61 ^b		Besparing mantelzorg	€ 8,98	€ 15,71
Uitverdieneffect	€ 1.533,75 +PM		Bedrijfsresultaat (netto toegevoegde waarde)	€ 2.580,65	€ 4.516,13
			Baten besparing kosten criminaliteit	€ 3.000,00	€ 3.000,00
			Inverdieneffect		€ 3.592,31 -PM
			Aanmoediging private investeringen		€ 123,24 ^f
Totaal	35.465,44 +PM	€ 40.397,68	Totaal	€ 17.557,49	€ 32.627,39 -PM

a: zie appendix G.2

b: zie appendix P

c: 0,06 QALY * € 50.000,00 - € 500,00

d: zie appendix G.3

e: 0,08 QALY * € 50.000,00 - € 500,00

f: zie appendix P

Appendix P: Berekeningen bij gevoeligheidsanalyses

P.1 Minimumanalyse

P.1.1 Berekening directe kosten:

Loonkosten bij een werkweek van 16 uur per week	€ 10.895,48
Overige kosten (Capel, 2015; Cedris & SBCM, 2017)	€ 6.000,00
Totaal:	€ 16.895,48

P.1.2 Verdringing private investeringen:

€ 17.951,95 * - 0,029 = - € 520,61(kosten) (Afonso & St. Aubyn, 2009)

P.1.3 Inverdieneffect

Tabel 26: In- en uitverdieneffect bij de minimumanalyse

Type belastingopbrengst	Inverdieneffect	Uitverdieneffect
BTW	€ 232,26 ^b	€ PM
Loonbelasting	€ 318,00 ^a	€ 685,29 ^a
Sociale premies (betaald door werkgever)	€ 1.870,20 ^a	€ 3.268,92 ^a
Winstbelasting	-	€ PM
Totaal	€ 2.420,46	€ 3.954,21 + PM

a: zie appendix F.2

b: € 2.580,65 (zie appendix K.2) * 0,09 = 232,26

P.2 Maximumanalyse

P.2.1 Creatie publieke baan:

Loonkosten bij een werkweek van 16 uur per week	€ 20.139,88
Overige kosten (Capel, 2015; Cedris & SBCM, 2017)	€ 12.000,00
Totaal:	€ 32.139,88

P.2.2 Verdringing private investeringen

€ 24.648,75 * 0,005 = € 123,24 (baten) (Afonso & St. Aubyn, 2009)

P.2.3 Inverdieneffect

Tabel 27: Inverdien- en uitverdieneffect bij de maximumanalyse

Type belastingopbrengst	Inverdieneffect	Uitverdieneffect
BTW	€ 948,39 ^b	€ PM
Loonbelasting	€ 1.022,00 ^a	€ 0,00 ^a
Sociale premies (betaald door werkgever)	€ 3.157,08 ^a	€ 1.535,16 ^a
Winstbelasting	-	€ PM
Totaal	€ 5.127,47	€ 1.535,16 + PM

a: zie appendix F.3

b: € 4.516,13 (zie appendix K.3) * 0,21 = 948,39

Appendix Q: Tabellen gevoeligheidsanalyse minimumwaarden

Tabel 28: Kosten en baten voor inkomensgroep 'werkloos'

Kosten		Baten	
Verdringing private investeringen	€ 520,61	Betere kwaliteit van leven	€ 2.500,00
TOTAAL	€ 520,61	TOTAAL	€ 2.500,00

Tabel 29: Kosten en baten voor inkomensgroepen 'laag', 'middel' en 'hoog'

Kosten	Laag	Middel	Hoog	Baten	Laag	Middel	Hoog
Kosten publieke baan	€ 4.899,69	€ 5.744,46	€ 6.082,37	Besparing kosten uitkering	€ 2.354,18	€ 2.760,07	€ 2.922,43
Verdringing & substitutie private productie en werkgelegenheid	€ 4.789,52	€ 5.615,30	€ 5.945,62	Besparing WMO-ondersteuning	€ 391,50	€ 459,00	€ 486,00
Uitverdieneffect belastingopbrengst	€ 444,79 +PM	€ 521,48 +PM	€ 552,15 +PM	Besparing mantelzorg	€ 2,60	€ 3,05	€ 3,23
				Bedrijfsresultaat (netto toegevoegde waarde)	€ 748,39	€ 877,42	€ 929,03
				Baten besparing kosten criminaliteit	€ 870,00	€ 1.020,00	€ 1.080,00
Totaal	€ 10.134,00 +PM	€ 11.881,24 +PM	€ 12.580,14 +PM	Totaal	€ 4.366,67	€ 5.119,47	€ 5.420,69

Appendix R: Tabellen gevoeligheidsanalyse maximumwaarden

Tabel 30: Kosten en baten voor inkomensgroep 'werkloos'

Kosten		Baten	
		Betere kwaliteit van leven	€ 7.500,00
		Aanmoediging private investeringen	€ 123,24
TOTAAL	€ 0,00	TOTAAL	€ 7.623,24

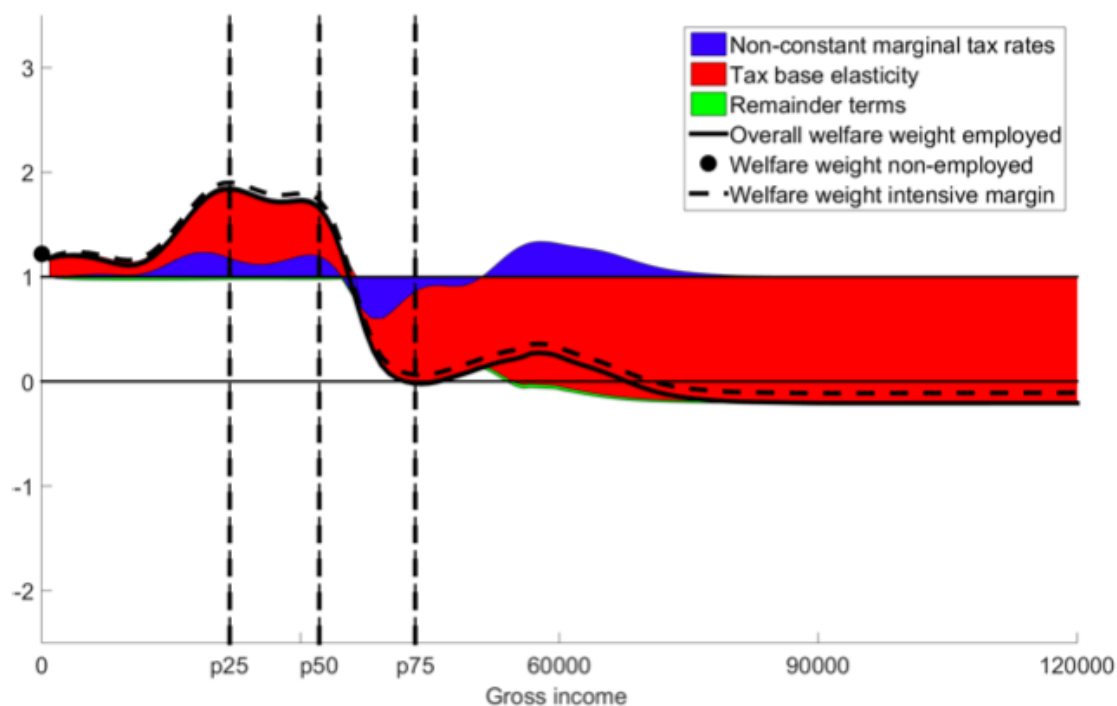
Tabel 31: Kosten en baten voor inkomensgroepen 'laag', 'middel' en 'hoog'

Kosten	Laag	Middel	Rechts	Baten	Laag	Middel	Rechts
Kosten publieke baan	€ 9.320,57	€ 10.927,56	€ 11.570,36	Besparing kosten uitkering	€ 3.633,70	€ 4.260,20	€ 4.510,80
Verdringing & substitutie private productie en werkgelegenheid	€ 2.394,76	€ 2.807,65	€ 2.972,81	Besparing WMO-ondersteuning	€ 391,50	€ 459,00	€ 486,00
				Besparing mantelzorg	€ 4,56	€ 5,34	€ 5,66
				Bedrijfsresultaat (netto toegevoegde waarde)	€ 1.309,68	€ 1.535,48	€ 1.625,81
				Baten besparing kosten criminaliteit	€ 870,00	€ 1.020,00	€ 1.080,00
				Inverdieneffect belastingopbrengst	€ 1.041,77 -PM	€ 1.221,39-PM	€ 1.293,23 -PM
Totaal	€ 11.715,33	€ 13.735,21	€ 14.543,17	Totaal	€ 7.251,21 -PM	€ 8.501,41 -PM	€ 9.001,50 -PM

Appendix S: Welvaartsgewichten Jacobs e.a. (2017)

In de maatschappelijke kosten-batenanalyse is rekening gehouden met de welvaartsgewichten die aan de verschillende groepen worden toegekend. Eenvoudigheidshalve is ervoor gekozen het aantal maatschappelijke groepen te baseren op inkomen en aan te duiden met i) werklozen, ii) laag, iii) middel en iv) hoog. Jacobs e.a. (2017) hebben op basis van het belastingstelsel berekend welke welvaartsgewichten de Nederlandse politiek geeft aan de verschillende inkomensgroepen, in figuur 4 ziet men de uitkomst van deze berekening weergegeven in een grafiek waarbij de ononderbroken lijn van belang is.

Om de welvaartsgewichten uit deze figuur af te leiden, is ervoor gekozen om gebruik te maken van puntgemiddelden. Uit de figuur blijkt immers dat de lijn een volatiel verloop heeft, reden waarom het hanteren van een enkel punt de welvaartsgewichten voor de genomen groepen zou vertekenen. In tabel 32 is de berekening voor deze welvaartsgewichten weergegeven en in tabel 33 zijn de uitkomsten weergegeven.



Figuur 4: Sociale welvaartsgewichten naar inkomen in het basis belastingstelsel in Nederland (bron: Jacobs e.a., 2017)

Noot: De ononderbroken lijn geeft de sociale welvaartsgewichten (y-as) weer als een functie van het inkomen (x-as) op basis van het basisbelastingstelsel. De stippe lijn geeft de welvaartsgewichten weer, wanneer de reacties in de extensieve marge worden genegeerd. De gekleurde vlakken tonen aan hoe de gewichten van de sociale zekerheid zijn opgebouwd op basis van de belangrijkste determinanten. Op de x-as markeert p25 het eerste kwartiel, p50 de mediaan en p75 het derde kwartiel.

Tabel 32: Berekening van de welvaartsgewichten uit figuur 4

Inkomen	Welvaartsgewicht
0 (werkloos)	1,25
p25	1,8
p50	1,67
p75	0
120.000	-0,2

$$'Laag' = \frac{\text{werkloos} + p25}{2} = \frac{1,25 + 1,8}{2} = 1,525 \quad (1)$$

$$'Middel' = \frac{p25 + p50}{2} = \frac{1,8 + 0}{2} = 0,9 \quad (2)$$

$$'Hoog' = \frac{p75 + 120.000}{2} = \frac{0 + -0,2}{2} = -0,1 \quad (3)$$

Noot: In de tabel zijn de waarden uit figuur 4 afgeleid. Vervolgens zijn de puntgemiddelden berekend. Hierbij wordt het eerste kwartiel gedefinieerd als inkomensgroep 'laag', de afstand tussen het derde en eerste kwartiel als inkomensgroep 'middel' en alles boven het derde kwartiel als inkomensgroep 'hoog'.

Tabel 33: De berekende welvaartsgewichten voor elke inkomensgroep

Inkomensgroep	Welvaartsgewicht (ω_j)
Werkloos	1,25
Laag	1,525
Middel	0,9
Hoog	-0,1

Appendix T: Welvaartsgewichten gevoeligheidsanalyse

Voor de gevoeligheidsanalyse zal de basisanalyse worden uitgevoerd met drie andere type welvaartsgewichten. Deze welvaartsgewichten zijn opgenomen in tabel 34.

Tabel 34: Niet-genormaliseerde welvaartsgewichten die worden opgenomen in de gevoeligheidsanalyse

Inkomensgroep	Welvaartsgewicht (Jacobs e.a. (2017))	Rawlsiaans welvaartsgewicht	Dalend welvaartsgewicht
Werkloos	1,25	1	2
Laag	1,525	0	1,5
Middel	0,9	0	1
Hoog	-0,1	0	0

Voor de berekening zullen deze welvaartsgewichten worden genormaliseerd, omdat de inkomensgroepen niet even groot zijn. De frequentie van de inkomensgroepen is vermeld in appendix A. Tabel 35 geeft weer hoe de welvaartsgewichten zijn genormaliseerd. Tabel 36 geeft een overzicht van de relatieve frequentie en genormaliseerde welvaartsgewichten per inkomensgroep.

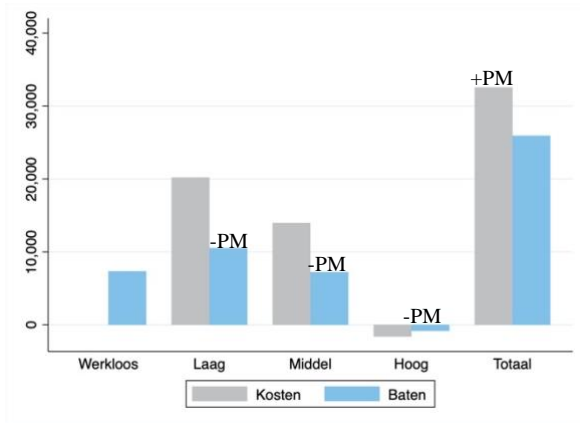
Tabel 35: Het normaliseren van welvaartsgewichten

<p>Definieer $n_i = \frac{N_i}{N_{\text{totaal}}}$ (1), waarbij n_i staat voor de relatieve frequentie van inkomensgroep i.</p> <p>$X_i = \frac{1}{\sum (\omega_i * n_i)}$ (2)</p> <p>$g_i = \omega_i * X_i$ (3), waarbij g_i de genormaliseerde welvaartsgewichten weergeeft voor inkomensgroep i.</p>
--

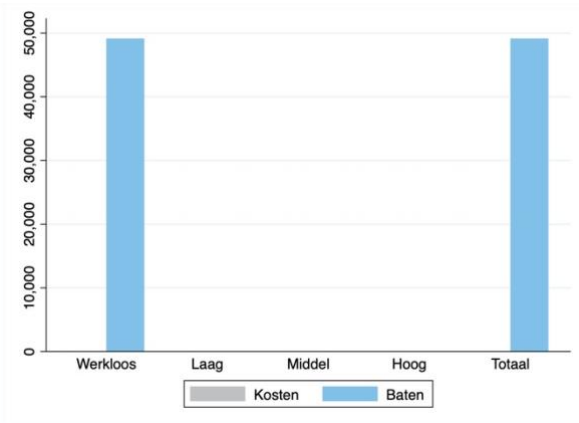
Tabel 36: Relatieve frequentie en genormaliseerde welvaartsgewichten per inkomensgroep

Inkomensgroep	n_i	Welvaartsgewicht Jacobs e.a. (2017)	Rawlsiaans welvaartsgewicht	Dalend welvaartsgewicht
Werkloos	0,10	1,51	10,11	2,79
Laag	0,18	1,85	0	2,10
Middel	0,50	1,09	0	0,70
Hoog	0,22	-0,12	0	0

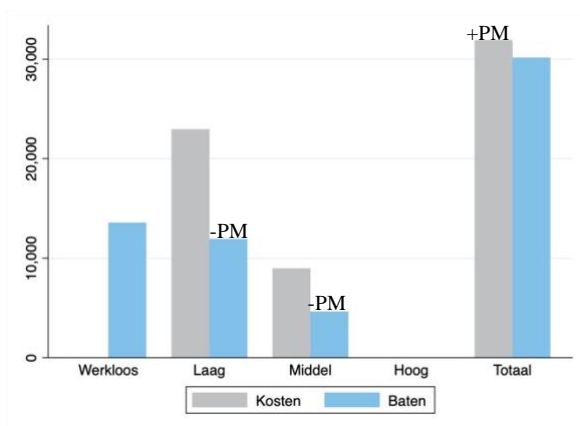
Appendix U: Grafische weergave gevoeligheidsanalyse met verschillende welvaartsgewichten



Figuur 5: Welvaartsgewicht Jacobs e.a. (2017)



Figuur 6: Welvaartsgewicht Rawls



Figuur 7: Welvaartsgewicht dalend

Appendix V: Tabellen bij gevoeligheidsanalyse

Tabel 37: Kosten en baten per inkomensgroep gecorrigeerd voor genormaliseerde welvaartsgewichten

<i>Inkomensgroep</i>	Kosten (Jacobs e.a., 2017)	Baten (Jacobs e.a., 2017)	Kosten (Rawls)	Baten (Rawls)	Kosten (dalend)	Baten (dalend)
<i>Werkloos</i>	€ 0,00	€ 7.341,74	€ 0,00	€ 49.143,33	€ 0,00	€ 13.565,20
<i>Laag</i>	€ 20.217,02	€ 10.520,30 -PM	€ 0,00	€ 0,00	€ 22.949,05	€ 11.941,97 - PM
<i>Middel</i>	€ 13.965,39	€ 7.229,49 -PM	€ 0,00	€ 0,00	€ 8.968,60	€ 4.642,80 - PM
<i>Hoog</i>	- € 1.627,91	- € 838,33 -PM	€ 0,00	€ 0,00	€ 0,00	€ 0,00
TOTAAL	€ 32.554,50	€ 25.929,86 -PM	€ 0,00	€ 49.143,33	€ 31.917,65	€ 30.149,97 - PM

Tabel 38: Wegingsschema met correctie voor verdelingseffecten

<i>Inkomensgroep</i>	Correctie^a kosten (Jacobs e.a. (2017))	Correctie baten (Jacobs e.a. (2017))	Correctie kosten (Rawls)	Correctie baten (Rawls)	Correctie kosten (dalend)	Correctie baten (dalend)
<i>Werkloos</i>	€ 0,00	€ 2.479,66	€ 0,00	€ 44.281,25	€ 0,00	€ 8.703,12
<i>Laag</i>	€ 9.288,90	€ 4.833,65	- € 10.928,12	- € 5.686,65	€ 12.020,93	€ 6.255,32
<i>Middel</i>	€ 1.153,11	€ 596,93	- € 12.812,28	- € 6.632,56	- € 3.843,68	- € 1.989,76
<i>Hoog</i>	- € 15.193,84	- € 6.147,76	- € 13.565,93	- € 6.986,09	- € 13.565,93	- € 6.986,09

a: De correctie is berekend door de kosten en baten per inkomensgroep uit het wegingsschema te verminderen met de kosten en baten per inkomensgroep uit de basisanalyse