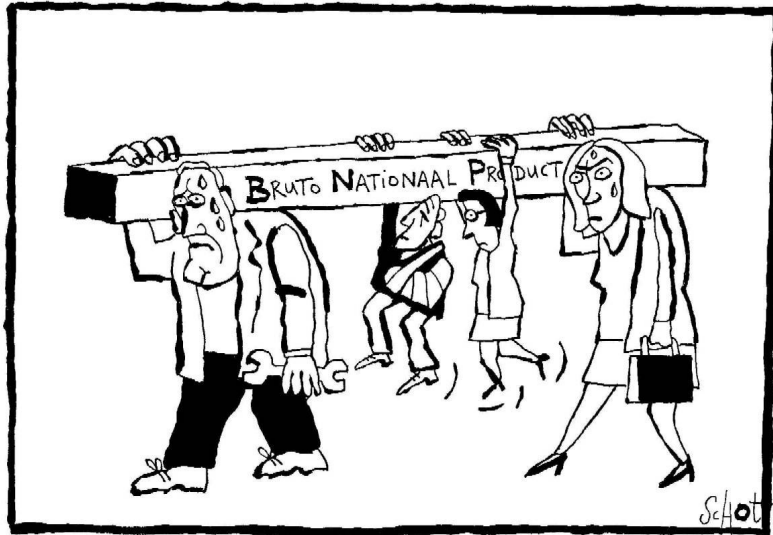


# WERK MAKEN VAN PROHEF



DE STERKSTE SCHOULDERS



VELE HANDEN

INITIATIEFVOORSTEL VAN DE GROENLINKSFRACHTIE IN DE GEMEENTERAAD  
VAN GRONINGEN  
ANNIE POSTMA/BAPS SNIJDEWIND  
SEPTEMBER 2005

**GROENLINKS**

## 1. Inleiding

Voor u ligt een initiatiefvoorstel van de GroenLinksfractie om (te onderzoeken of het mogelijk is) de zogenaamde Prohefsystematiek in te zetten als vorm van de gesubsidieerde arbeid.

Productieheffing is een andere manier van financiering van de sociale verzekeringen. Met Prohef wordt er een andere dynamiek in de economie gebracht: één waarbij arbeid aantrekkelijker wordt ten opzicht van de andere productiefactoren. Op lokaal niveau kan Productieheffing als een vorm van loonkostensubsidie worden uitgevoerd, waarbij de subsidie in principe terugkomt. Dit systeem van premieheffing wordt al jarenlang door econoom Piet van Elswijk gepropageerd. In plaats van het belasten van arbeid wil hij een heffing op het resultaat van die arbeid, het uiteindelijke product. Hierdoor wordt het goedkoper om mensen in dienst te nemen.

GroenLinks wil met een Prohef-experiment het scheppen van banen bevorderen voor mensen die afhankelijk zijn van een WWB-uitkering. Het experiment kan een aanvulling zijn op het huidige systeem van gesubsidieerde banen door het op die doelgroep te richten. Het biedt ook de mogelijkheid banen te scheppen en betaalbaar te houden in sectoren die maatschappelijk van groot belang zijn, zoals zorg, welzijn, onderwijs en veiligheid.

Onlangs is een nieuw systeem van gesubsidieerde arbeid vastgesteld. Eén van de voorwaarden aan een nieuw systeem was, dat er dynamiek in moet worden gebracht; er moet een stimulans voor werknemers tot mobiliteit en doorstroming in zitten en een stimulans voor werkgevers om dit te bevorderen.

De Prohefsystematiek past in dit streven en de GroenLinksfractie hoopt met dit voorstel een aanvulling te leveren aan een nieuw systeem van gesubsidieerde arbeid.

## 2. Wat is Prohef

Prohef is de afkorting van productieheffing. Prohef staat ook wel bekend als “het plan Van Elswijk”, naar Piet van Elswijk, voormalig hoogleraar aan de VU en bedenker van het systeem.

Productieheffing is een andere manier van financiering van de sociale zekerheid. Met Prohef wordt arbeid aantrekkelijker ten opzichte van andere productiefactoren. Op lokaal niveau kan Prohef als een vorm van loonkostensubsidie worden uitgevoerd, waarbij de subsidie weer terug kan vloeien naar de subsidieverstrekker.

Nu het economisch tegenzit, neemt het aantal uitkeringsgerechtigden weer toe. De huidige systematiek van loonkosten en uitkeringen werkt belemmerend op het scheppen van banen. Het tekort aan werk wordt mede veroorzaakt door de hoge loonkosten. In Nederland zijn de brutokosten van een werknemer voor een werkgever bijna twee keer zo hoog als het door de werknemer ontvangen nettoloon. Per saldo moet de werknemer dus een dubbele prestatie leveren voor hij voor de werkgever productief is.

Dit zorgt niet alleen voor een hoge werkdruk, maar het zorgt er ook voor dat een grote groep mensen zonder werk buiten het arbeidsproces blijft, omdat zij niet in staat zijn die drempel van de dubbele prestatie te nemen. Toch zou deze groep als geheel best economisch rendabel kunnen werken, wanneer ze een grotere productiviteit heeft dan het verschil tussen loon en uitkering. En dat verschil ligt eerder rond de 20% van de arbeidskosten.

Er bestaat dus een tegenstrijdigheid tussen macro-en microniveau. Op micro-niveau geldt voor de werkgever aan arbeidskosten het brutoloon plus de werkgeverslasten. Op macro-niveau geldt het nettoloon minus de netto-uitkering. Productieheffing overbrugt dit verschil door een andere benadering van de sociale zekerheid.

Onder Prohef betaalt de werkgever geen sociale lasten meer over het loon. In plaats daarvan wordt de afdracht voor de sociale zekerheid een percentage van de productiewaarde (= toegevoegde waarde).

Deze afdracht wordt verminderd met een heffingsaftrek per werkende. Deze aftrek is mogelijk, omdat elke werkende de sociale zekerheid een uitkering bespaart. Het heffingspercentage kan bv. per branche worden vastgesteld.

Door de Prohefsystematiek gaan de kosten van arbeid dus sterk omlaag. Pas als de werkende iets voor de ondernemer verdient (dus samen met de andere productiefactoren toegevoegde waarde produceert), vindt er een afdracht plaats aan de sociale zekerheid.

Als de loonkosten voor de ondernemer drastisch omlaag gaan, zal deze eerder werk scheppen, ook voor activiteiten die nu te weinig toegevoegde waarde opleveren. Iedere werknemer moet minimaal zijn eigen loonkosten terugverdienen. Zijn die kosten lager, dan kost het minder moeite om deze kosten terug te verdienen. Minder productieve mensen komen dan makkelijker aan het werk.

Het verlagen van de loonkosten bevordert het ontstaan van banen en het verhoogt de kans op arbeidsdeelname van bv. bijstandsgerechtigden.

Hoe dit door middel van de Prohefsystematiek kan worden ingezet als een vorm van gesubsidieerde arbeid wordt verderop in dit voorstel uitgewerkt.

### 3. Eerdere experimenten

Het eerste praktijkexperiment met Prohef vond plaats tussen 1996 en 1999 in Rotterdam. Er deden 12 bedrijven aan mee met in totaal 286 fulltime arbeidsplaatsen. In die periode ging het economisch moeilijk.

Allereerst bleek dat de Prohef-systematiek praktisch uitvoerbaar was naast het bestaande regime. Er was géén sprake van extra administratieve rompslomp. Daarnaast toonden werkgevers een grotere bereidheid tot investeren. Ook de werkgelegenheid was er mee gebaat, want er was sprake van 17% groei en behoud van de 'oude' werkgelegenheid.

Het tweede praktijkexperiment vond plaats tussen 1998 en 2001 in de provincie Groningen. Hier deden 17 bedrijven mee met in totaal 175 fulltime-banen. In deze periode groeide de economie ook in Groningen. Het experiment is door de Rijksuniversiteit van Groningen geëvalueerd. De werkgelegenheid groeide met 9%, terwijl dit bij de controlebedrijven maar 5% bedroeg. De experiment-bedrijven hebben éénderde van de vacatures vervuld met werklozen; de controle-bedrijven slechts éénvijftiende. Uit dit experiment bleek dat Prohef ook bij economische groei gunstig werkt. Ook de gemeente Groningen was bij dit project betrokken.

Op grond van een door de Tweede Kamer aangenomen motie is een laboratorium-experiment uitgevoerd. Dit is gedaan door het CREED, een onderzoeksinstituut verbonden aan de Universiteit van Amsterdam. De resultaten van dit experiment, gericht op de macro-economische effecten en meer specifiek de kapitaalbewegingen, waren positief. Er zal geen kapitaal uit Nederland wegvloeien, maar juist kapitaalimport gaan plaatsvinden. Nederland wordt aantrekkelijker voor investeerders. De werkgelegenheid neemt toe. En de nettolonen blijven op peil. De kapitaalintensieve sector groeit evenveel als de arbeidsintensieve sector. Een belangrijke slotsom: de totale welvaart in Nederland stijgt. Waarschijnlijk omdat op het moment van uitkomen van het CREED-rapport de economie in Nederland floreerde, toonde de politiek nog maar weinig belangstelling voor deze goede resultaten. CREED zoekt nu samenwerking met universiteiten in Europa om het Prohef-concept in de context van verschillende Europese fiscaal-economische regimes door te rekenen

Op 9 oktober 2002 is in het Provinciehuis van Groningen het startsein gegeven voor een zestal EQUAL-projecten; het project 'Operatie Pelios' is speciaal gericht op het vinden van een oplossing van de WAO-problematiek. In Operatie Pelios wordt gebruik gemaakt van de Prohef-systematiek (zie [www.pelios.nl](http://www.pelios.nl))

Op dit moment is vanuit een behoorlijk aantal gemeenten opnieuw belangstelling voor Prohef, met name met de bezuinigingen op de gesubsidieerde arbeid als aanleiding. Het gaat dan bv. om Bolsward, Zuidhorn, Amsterdam, Leeuwarden en Ooststellingwerf.

Naast de hierboven genoemde punten zijn als sterke punten van Prohef uit de experimenten naar voren gekomen:

\* Prohef biedt uitkomst als het rendement van bepaalde activiteiten te laag is. Dat wil zeggen dat de werkzaamheden onder het huidige regime wegens de hoge arbeidskosten niet tot uitvoering komen. Door Prohef worden deze activiteiten weer rendabel.

\* Daarnaast pakt Prohef gunstig uit voor innovaties met een onzekere toekomst. Doordat deze innoverende investeringen vooraf moeten worden gedaan, terwijl de afloop onzeker is, blijft de investering meestal uit. Prohef vermindert het investeringsrisico, waardoor de investering gemakkelijker plaats kan vinden.

## 4. Prohef en de WWB

Op 1 januari 2004 is de Wet Werk en Bijstand (WWB) van kracht geworden. De gemeenten werden daardoor financieel verantwoordelijk voor de bijstandsuitkeringen en tegelijkertijd werd door het rijk bezuinigd op het budget, ook op dat van de ID/WIW-banen.

Maar de WWB kan ook gebruikt worden om werk te scheppen met geld van uitgespaarde uitkeringen. Geld, dat deels weer terugvloeit naar de gemeente en opnieuw kan worden ingezet.

De WWB biedt de mogelijkheid om besparingen op het inkomensdeel (uitgespaarde uitkeringen) te gebruiken voor het scheppen van werk door het verstrekken van loonkostensubsidie. Bij het Prohefmodel ontvangt de werkgever voor de aanstelling van een bijstandsgerechtigde een loonkostensubsidie onder de voorwaarde dat wanneer de inzet van deze medewerker leidt tot een hogere productie, een deel van de subsidie wordt terugbetaald. Dat kan dan weer opnieuw worden gebruikt voor een volgende loonkostensubsidie bij een andere werkgever.

De mogelijkheid om op deze manier het inkomensdeel te gebruiken is vooral voor grote gemeenten interessant, die vallen onder het 'objectieve verdeelmodel'. Daarbij blijft iemand die van een bijstandsuitkering overgaat naar werk met minimumloon meetellen voor het bepalen van de omvang van het inkomensdeel.

Het inkomensdeel van de WWB is dus niet alleen te beschouwen als een uitkeringsregeling waarbij de gemeente 'passief' uitkeringen uitbetaalt, maar het kan ook deels gebruikt worden als instrument om een lokaal economisch stimuleringsbeleid vorm te geven.

Wil de economische aanjaagfunctie tot uiting komen, dan is inzet van het instrument van loonkostensubsidie nodig op terreinen waar extra omzet te genereren valt. Dat geldt sowieso voor de profit-sector. Daarbij ligt de keus van kanshebbende sectoren voor de hand, omdat de ondernemer met zo'n extra impuls makkelijker tot investeren komt. Bijvoorbeeld in relatief nieuwe sectoren of sectoren waar de winstgevendheid onzeker is (horeca, toerisme). Maar ook in de non-profit-sector is toepassing mogelijk, bv. bij diensten waarvoor eigen bedragen betaald worden, kan uitbreiding van diensten door extra personeel betekenen dat er meer inkomsten uit eigen bijdragen binnenkomen.

Het principe is dus dat wanneer de ex-bijstandsgerechtigde bijdraagt aan een hogere productie, het bedrijf een evenredig deel minder loonkostensubsidie krijgt. Nu is de bijdrage van individuele werknemers aan de productie moeilijk te bepalen. Daarom wordt als uitgangspunt de 'productie' of in dit geval de 'brutowinst' of 'toegevoegde waarde' genomen. Voordat de bijstandontvanger met loonkostensubsidie wordt aangesteld, wordt de brutowinst van het bedrijf over het voorgaande boekjaar vastgesteld. Dat is de referentiewaarde. Als de brutowinst stijgt ontvangt het bedrijf minder loonkostensubsidie, als de brutowinst daalt, wordt de maximale loonkostensubsidie uitbetaald.

De formule voor bepaling van de loonkostensubsidie is zo opgezet, dat verdringing van bestaand personeel door ex-bijstandsgerechtigden met loonkostensubsidie financieel niet aantrekkelijk is.

Een voorbeeld van een eenvoudig werkbaar model:

1. Een werkgever die een bijstandontvanger aanstelt maakt aanspraak op een loonkostensubsidie van maximaal 12.000 euro per jaar
2. Dit maximale bedrag wordt verminderd met 30% over de productietoename
3. De productietoename wordt als volgt vastgesteld:
  - a. de brutowinst over het vorig boekjaar wordt als referentie vastgesteld (uitgedrukt in productie per werkende in fte)
  - b. wanneer regulier personeel, zonder loonkostensubsidie, wordt aangesteld, wordt de referentie naar rato opgehoogd
  - c. wanneer regulier personeel wordt afgestoten, wordt de referentie naar rato verlaagd

- d. over de gerealiseerde brutowinst, voorzover die de referentie overstijgt, wordt het percentage geheven

De bedrijfsgegevens die nodig zijn voor het toepassen van dit model zijn overigens gemakkelijk te ontlenen aan de administratie zoals die voor bedrijven wettelijk verplicht is.

Wanneer een werkgever in een bepaald jaar geen subsidie meer ontvangt, komt de loonkostensubsidieregeling automatisch te vervallen. De desbetreffende werknemer wordt dan geacht regulier in dienstbetrekking te zijn. Wel kan de ondernemer een verzoek indienen tot het verlengen van de regeling, bijvoorbeeld omdat hij een teruglopende productie voorziet.

In dit model wordt ervan uitgegaan dat de bijstandontvanger waarvoor de loonkostensubsidie gaat gelden in tijdelijke of vast dienst bij de werkgever wordt aangesteld. De gemeente kan als aanbieder van de regeling er ook voor kiezen om de werkgever op sommige punten nog wat tegemoet te komen, bijvoorbeeld door bij ziekte de volledige loonkostensubsidie altijd te geven, zonder heffing over de productietoename.

## 5. Een Gronings experiment

De nieuwe Wet Werk en Bijstand geeft de gemeenteraad bevoegdheid en verantwoordelijkheid voor o.a. een actief reïntegratiebeleid. Daarvoor is ook budget beschikbaar. Het moet mogelijk zijn om een Prohef-experiment uit deze gelden te financieren om daarmee het aantal cliënten van de sociale dienst terug te dringen.

Afhankelijk van de doelen en de omvang van het experiment kan daarnaast ook het economisch programma van de gemeente een financieringsbron zijn. Nader onderzoek naar de mogelijkheden moet uitwijzen op welke wijze het experiment het beste kan worden vormgegeven

In onze gemeente staan regelmatig grote projecten op stapel: voor vele miljoenen wordt er geïnvesteerd in de aanleg van infrastructuur en de bouw. Bedrijven die aan deze projecten mee willen doen, kan voor de duur van de projecten het Prohef-experiment worden aangeboden. Voorwaarde is dan dat zij in geval van vacatures een bepaald aantal uitkeringsgerechtigden uit onze gemeente benoemen. Aangezien de projecten duidelijk bepaald zijn in budget, tijd en ruimte, zijn ze bij uitstek geschikt voor een Prohef-experiment.

Voor de *structurele* invoering van de Prohef-systematiek - op grotere schaal – moeten de 'inverdieneffecten' van de extra ontstane arbeid kunnen worden benut. Deze bestaan uit de bespaarde uitkeringen aan de ene kant en de extra ontvangen sociale premies aan de andere kant. Daarvoor is de medewerking van de uitkeringsinstantie UWV nodig. Wij willen het voorlopig eenvoudig en haalbaar houden. Het voorgestelde experiment daarom gaat uit van bekostiging uit en inverdieneffecten op de uitgaven van de WWB. Het is daarom niet afhankelijk van medewerking van derden.

In de Staten van Friesland is in 2003 op initiatief van het CDA, de PvdA en de FNP een motie aangenomen die inhield te kijken of er mogelijkheden zijn het Prohef-systeem in Friesland te introduceren. Op 1 december 2004 is een brochure van de provincie Friesland verschenen waarin zij gemeenten oproept het Prohefsysteem te overwegen en waarin ook handreikingen worden gegeven hoe daar binnen de WWB mee omgegaan kan worden. Naar aanleiding daarvan is er op dit moment in een aantal gemeenten in Noord-Nederland hernieuwde belangstelling voor Prohef. Samenwerking en overleg met deze gemeenten ligt voor de hand. Een aantal, zoals Bolsward, hebben al de nodige voorbereidingen getroffen (er heeft daar bv. een quick scan plaatsgevonden om de mogelijkheden te onderzoeken). In Zuidhorn heeft een uitgebreide voorlichting plaatsgevonden

In Leeuwarden is het PIN gevestigd, het Prohef Informatiecentrum Nederland (verbonden aan de Christelijke Hogeschool Nederland). Ook daar is informatie verkrijgbaar en men kan verdere voorlichting verzorgen. Meer informatie is ook te vinden op [www.prohef.nl](http://www.prohef.nl)

## 6. Voorstel

Over “het plan Van Elswijk” of Prohef valt nog veel meer te zeggen. Het is ook een ingewikkelde materie, zeker op macro-economisch niveau. We hebben geprobeerd op deze plaats een begrijpelijke inleiding in de systematiek te geven en duidelijk te maken wat de mogelijkheden van Prohef zijn waar het gaat om gesubsidieerde arbeid op lokaal niveau.

We zijn met een groot aantal andere noordelijke initiatiefnemers (het CDA in Bolsward, de PvdA, ChristenUnie, D66 en FNP in Leeuwarden, GroenLinks in Zuidhorn) van mening dat het de moeite waard is te proberen met Prohef werkgelegenheid te scheppen.

De GroenLinksfractie in de gemeenteraad van Groningen stelt dan ook voor:

1. dat het college onderzoekt of een experiment volgens het Prohefsysteem mogelijk is in Groningen;
2. dat het college daarbij samenwerking zoekt met het Prohef Informatiecentrum;
3. dat het college de raad informeert over de uitkomst van het onderzoek en bij een positieve uitkomst de raad een voorstel doet voor een experiment met Prohef.