



TER INFORMATIE

Aan

Staatssecretaris fiscaliteit en belastingdienst

Kopie aan Minister van Financiën

1 gez. 15/6

notitie

Appreciatie paper herallocatie corona

Directie Algemene
Financiële en Economische
Politiek

Inlichtingen

10.2.e

T

F

10.2.e

10.2.e

www.minfin.nl

Direct contact

10.2.e

Datum

11 juni 2020

Notienummer

2020-0000111210

Auteur

10.2.e

Van

Kopie aan

Aanleiding

- Vrijdag 29 mei sprak u met 10.2.e van het IMF over de economische ontwikkelingen in het licht van corona, de beleidsrespons over belastingen.
- 10.2.e refereerde in het gesprek aan een paper "COVID-19 is also a reallocation shock" van Jose Maria Barrero, Nicholas Bloom en Steve Davis over de herallocatie op de arbeidsmarkt als gevolg van de coronapandemie (op basis van Amerikaanse data). Het paper zou de eerste empirische indicatie zijn dat COVID-19 tot aanzienlijke herallocatie zal leiden.
- Onderstaand vindt u op uw verzoek een samenvatting en een korte appreciatie van dit paper en daarbij ook welke lessen wij hieruit trekken voor het vervolg op noodpakket 2.0.

Samenvatting

- **Het paper stelt dat er sprake zal zijn van een grote mate van herallocatie. Hiervoor worden drie soorten onderbouwing gegeven:**
 1. Anekdotisch bewijs
 - o Uit analyse van aankopen via bankrekeningen wordt duidelijk dat de aankopen in sommige sectoren sterk afnemen terwijl deze in andere hard stijgen.
 - o Alhoewel er veel mensen worden ontslagen nemen banen bij Walmart, Amazon, Domino's en Otschool (platform voor online scholing) toe.
 - o De grootste herallocatie vindt historisch plaats binnen sectoren en niet tussen sectoren. Ook na COVID-19 wijzen eerste signalen hierop. In Silicon Valley worden talentvolle ICT-specialisten die werken bij kleine jonge bedrijven nu ingelijfd door grote spelers als Apple, Amazon en Facebook die meer zekerheid kunnen bieden. Binnen de restaurantindustrie treedt er een verschuiving op van restaurants naar maaltijdbezorging.
 2. Empirisch bewijs
 - o Ook empirie wijst uit dat de toename en het verlies van werkgelegenheid tezamen betekent dat er sprake is van een ongekende herallocatie van arbeid, die vergelijkbaar is met de Tweede Wereldoorlog.
 - o Dit wordt empirisch onderbouwd door te kijken naar maandelijkse prognoses van bedrijven uit de Survey of Business Uncertainty (SBU):
 - Op basis van een enquête over baanverlies en baancreatie bij bedrijven is de ratio van excessieve baanherallocatie 5,4% in april

dit jaar.¹ Het ratio is nog nooit zo hoog geweest sinds deze enquête wordt uitgeschreven in 2015 en is ongeveer 2,4 maal het gemiddelde voor corona. Tussen 2016 en 2020 was het ratio 2,23%. Begin 2020 was het ratio nog 1,5%.

- Op basis van de enquête wordt voorzien dat het aantal nieuwe aanstellingen sinds maart met 4% is toegenomen. Op korte termijn staan tegenover iedere tien ontslagen drie nieuwe banen.

3. Data financiële markten

- De COVID-19 schok ging gepaard met een grote spreiding in de maandelijkse rendementen van aandelen, vergelijkbaar met de schokken in 2001 en 2009.
- Deze spreiding duidt op verschillen in de verwachte toekomstige cash flow van bedrijven en duidt erop dat markten een aanzienlijke herallocatie verwachten.
- **Er zijn daarnaast redenen om aan te nemen dat het herstel lang op zich zal laten wachten.**
 - De creatie van banen bij herallocatieschokken komt doorgaans langzamer op gang dan dat banen worden vernietigd. De auteurs wijzen op de olieschok in de jaren tachtig waarbij bestaande productietechnieken, vaardigheden en netwerken een snelle overgang naar de productie van zuinige auto's in de VS belemmerden.
 - Daarnaast noemen de auteurs een aantal bekende argumenten voor een grote daling van de vraag (lagere winsten en inkomens door *lockdown*, meer dan evenredige daling van vraag bij aanbodschok, onzekerheid, lagere groeiverwachtingen) en aanbod (afname investeringen en R&D door onzekerheid).
- **Een aanzienlijk gedeelte van de herallocatie tussen banen zal permanent zijn.** Hier zijn verschillende redenen voor:
 - De vraag in sommige sectoren zal niet meer terugkomen en sommige veranderingen zullen blijvend zijn: miljoenen huishoudens zullen online blijven winkelen, vergaderingen zullen blijvend vaker op afstand plaatsvinden en toerisme zal nog geruime tijd onderhevig zijn aan restricties. Als pandemieën vaker zullen optreden zal de manier van leven ingrijpender veranderen. Bij thuiswerken en contactbeperkingen neemt de aantrekkelijkheid van en zullen investeringen in sectoren die bedrijven die zich richten op publieke gezondheid (IC-capaciteit, persoonlijke beschermingsmiddelen, test- en traceercapaciteit en vaccins) toenemen.
 - Daarnaast hebben recessies van dergelijke schaal per definitie een klarende werking op de markt. Het proces van herallocatie wordt versneld doordat verouderende bedrijven, die niet winstgevend genoeg zijn, de economische schok niet overleven.
 - Dit wordt empirisch onderbouwd door te kijken naar maandelijkse prognoses van bedrijven uit de *Survey of Business Uncertainty (SBU)*:
 - Op basis van de enquête blijkt dat bedrijven voorzien dat bedrijven schatten dat 77% van het baanverlies tijdelijk zal zijn.
 - Empirie op basis van WW-aanvragen wijst echter uit dat vaak achteraf blijkt dat een gedeelte hiervan (72%) toch permanent zal zijn. Daarnaast zal een gedeelte van het veronderstelde permanente baanverlies (13%) toch tijdelijk van karakter blijken te zijn. Op basis hiervan wordt geschat dat 42% van het baanverlies in de VS tussen 1 maart en medio mei permanent is.

¹ De excessieve herallocatie van arbeid wordt geschat door de verwachte banengroei en banenverlies bij elkaar op te tellen, het verschil in werkgelegenheid er vanaf te trekken en dit te delen door de totale werkgelegenheid. Zodoende wordt sec het wisselen van banen geschat en worden mutaties door een effect op werkgelegenheid niet meegenomen. Door dit te delen door de totale werkgelegenheid ontstaat een ratio dat kan worden vergeleken tussen tijdsperiodes.

- **De wetenschap dat veel banen voorgoed zullen verdwijnen heeft een aantal belangrijke beleidsimplicaties.**
 - Beleid dat erop is gericht alle banen en bestaande werkrelaties in stand te houden zal gepaard gaan met hoge kosten. Het niveau van werkloosheidsuitkeringen onder de *Corona Aid, Relief, and Economic Security (CARES) Act* ligt (nu nog) hoger dan het inkomen van veel werknemers. Dit zou herallocatie kunnen belemmeren.
 - Beleid dat zich richt op het bespoedigen van herallocatie van banen, werknemers en kapitaal kan gepaard gaan met grote baten.

Appreciatie

- **Het paper biedt een nuttige toevoeging aan het debat over het dilemma tussen behouden van banen en inkomen enerzijds en het bespoedigen van herallocatie anderzijds.** Dit dilemma treedt meer en meer op de voorgrond bij de keuze over het al dan niet verlengen van steunmaatregelen en de wijze waarop dit wordt vormgegeven. Vooralsnog is het belang van herallocatie vooral theoretisch onderbouwd. Dit paper biedt een meer gestructureerde argumentatie van het belang van het bespoedigen van herallocatie. De argumentatie van het paper doortrekkend is het dus onwenselijk om mensen lang in hun baan vast te houden. In de Nederlandse setting met sterke sociale zekerheid zou inkomensbescherming via de WW een goed evenwicht kunnen zijn tussen het faciliteren van herallocatie op de arbeidsmarkt enerzijds en macrostabilisatie anderzijds.
- **Tegelijkertijd roept de methodologie van de studie wel een aantal vragen op.** De empirie is gebaseerd op inschattingen van bedrijven en de vraag is hoe betrouwbaar deze gegeven zijn:
 - Gegeven de grote mate van onzekerheid, en het gebrek van informatie over de ontwikkelingen van het virus en een vaccin en het gedrag van consumenten, is het de vraag in hoeverre deze informatie een betrouwbare voorspeller is van de ontwikkelingen.
 - Zo was op basis van de enquête de inschatting dat het aantal banen zou afnemen in mei, met ongeveer 1%. Afgelopen vrijdag zijn echter cijfers gepubliceerd over de ontwikkelingen in mei waaruit blijkt dat het werkloosheidspercentage in de VS in mei juist tegen de verwachting in is afgenomen van 14,7% naar 13,3%.
- **Daarnaast hangt de wenselijkheid van herallocatie samen met het type banen dat op het spel staat.** De auteurs maken met name het onderscheid tussen permanente en tijdelijke banen. In een ideale situatie zou beleid onderscheid maken tussen het type banen (zie onderstaande tabel). Dit onderscheid is in de praktijk niet gemakkelijk te maken.
- **Het is moeilijk om aan te geven welke veranderingen daadwerkelijk permanent zijn.** Zo zijn sommige sectoren sowieso conjunctuurgevoelig, en banen daar kunnen in de volgende hoogconjunctuur weer terugkomen. Sectoren als horeca en recreatie, zakelijke dienstverlening en de bouw bewegen altijd sterk mee met de conjunctuur. Ook als daar nu banen verloren gaan, betekent het niet dat de Nederlandse economie permanent verandert. Dat geldt ook voor nieuwe banen die nu ontstaan, zoals bijvoorbeeld in de zorg. Wellicht zal er de komende jaren veel vraag zijn naar mondkapjes of traceermiddelen of mondkapjes, maar neemt dat op termijn weer af. Dat onderstreept dat het voor de overheid moeilijk is om groeisectoren aan te wijzen en dat dit beter aan de markt kan worden gelaten.

Tabel – Herallocatie voor verschillende type banen

Type herallocatie	Oordeel	Toelichting
Verlies van banen door herallocatie tussen sectoren als gevolg van structurele ontwikkelingen als innovatie (bijvoorbeeld: online winkelen in plaats van detailhandel)	Wenselijk	- Voor banen die in op termijn niet meer zullen bestaan is het in theorie raadzaam om herallocatie niet te belemmeren via steunmaatregelen. - Op korte termijn is het echter lastig te onderscheiden over herallocatie een versnelling is van al bestaande structurele trends of tijdelijke herallocatie als gevolg van COVID-19 (i.e. komen mensen weer terug naar detailhandel als coronaperiode voorbij is?)
Tijdelijke herallocatie als gevolg van tijdelijke vraaguitval in specifieke sectoren als gevolg van COVID-19 (voorbeeld: tijdelijk minder vakanties of restaurantbezoeken)	Afhankelijk van invalshoek	- Of tijdelijke herallocatie wenselijk is hangt allereerst af van het <u>type baan</u>. Voor hoogwaardige banen waarin een perfecte match tussen bedrijf en werknemer veel toegevoegde waarde heeft is herallocatie kostbaarder dan voor een baan waar relatief generieke vaardigheden voor nodig zijn. - Daarnaast kunnen naast banen ook bedrijven in de problemen komen zonder looncompensatie vanuit de overheid. Door een tijdelijke aanbodschock en vraaguitval kunnen ook bedrijven in de problemen komen die in de kern gezond zijn en een belangrijke positie in een waardeketen hebben (type ASML) of positieve externe effecten kennen (bijvoorbeeld netwerkeffect). Met een faillissement van deze bedrijven zouden ook andere bedrijven in de problemen komen. Het opnieuw opstapen van een belangrijke schakel in waardeketen kan met dusdanig hoge kosten gepaard gaan dat noodsteun gerechtvaardigd is. - Voor hoogwaardige banen kan daarom een langere steunperiode wenselijk zijn waarbij vanuit gelijkheidsperspectief de looncompensatie gelijk kan worden gesteld aan de ww. - Of tijdelijke herallocatie wenselijk is hangt daarnaast af van de duur van de pandemie en de interactie met vraagstimulus. Voor het horecatentje op de hoek geldt dat er geen permanent welvaartsverlies zal zijn als deze banen niet overleefd worden gehouden. Als de contactbeperkingen echter snel worden opgeheven en de oude consumptie snel terugkeert wegen de kosten van de steunmaatregelen waarschijnlijk wel op tegen de kosten die gepaard gaan met herallocatie (faillissementskosten, opstartkosten, etc.). - Tot slot kan herstructurering op gespannen voet staan met de wens om vraag op peil te houden: bij grootschalige herstructurering zal vraag afnemen door terugval in inkomen en vertrouwen.

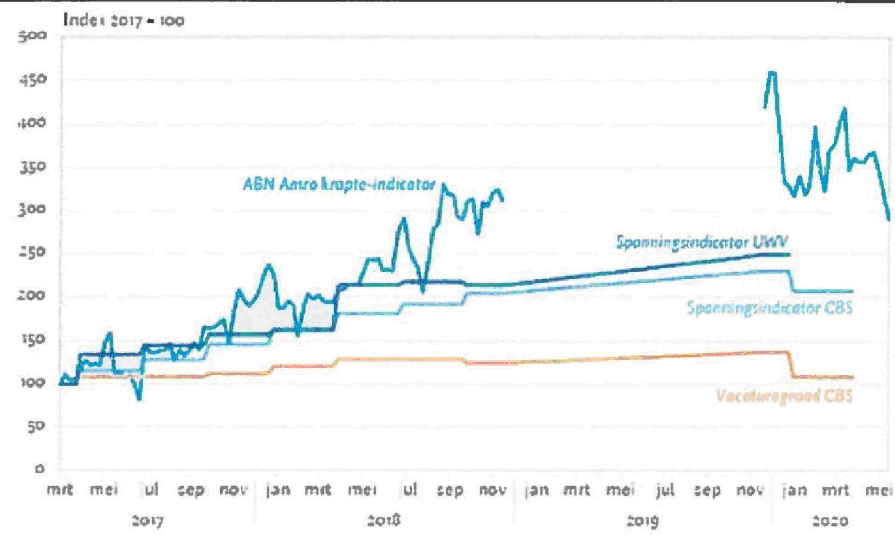
- **Het paper heeft weinig oog voor vaardigheden en mismatch op de arbeidsmarkt. Uit CBS-data blijkt dat het aantal vacatures weliswaar is afgenomen in eerste kwartaal, maar dat nog steeds sprake is van een relatief hoog aantal vacatures.** Het aantal vacatures per 100 werklozen lag nog op het niveau van 2018, toen er ook al sprake was van krapte op de arbeidsmarkt.² Uit een recente studie van ABN AMRO naar krapte op de arbeidsmarkt aan de hand van een krapte-indicator die meet hoeveel geïnteresseerden er zijn voor een vacature in een bepaalde gemeente blijkt dat klassieke indicatoren de krapte zelfs onderschatten.³ **Het aantal vacatures waar geen interesse voor blijft nog steeds hoog.** Het is niet

² <https://www.cbs.nl/nl-nl/nieuws/2020/20/aantal-vacatures-daalt-met-60-duizend-in-eerste-kwartaal>

³ <https://esb.nu/esb/20059637/nieuwe-indicator-toont-dat-arbeidsmarkt-krapper-is-dan-eerder-aangenomen>

gezegd dat werknemers uit een krimpsector over de vaardigheden beschikken om aan de slag te gaan in een groeisector.

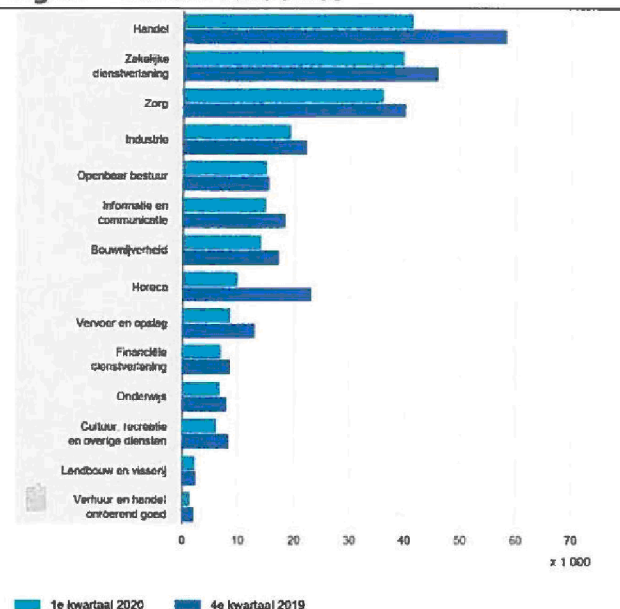
Figuur – Aantal Vacatures per 100 werklozen



- **Daarnaast zijn er belangrijke verschillen tussen de structuur van de Amerikaanse en de Nederlandse economie.** Allereerst laat de situatie zich lastig vergelijken omdat arbeidsrelaties in de VS nu al zijn verbroken, waar deze in Nederland bijvoorbeeld met de Noodmaatregel Overbrugging voor Werkgelegenheid (NOW) in eerste instantie in stand zijn gehouden. De steunmaatregelen binnen de CARES Act in de VS die zijn gericht op de beroepsbevolking zijn in feite een *top up* van de reguliere werkloosheidsuitkering. Daarnaast geldt dat het aanpassingsvermogen van de Amerikaanse economie groter is dan dat van de Nederlandse economie. Zeker op het gebied van de arbeidsmarkt zijn er grote institutionele verschillen. Het aanpassingsvermogen van de Amerikaanse economie is groter, maar de buffer veel kleiner voor huishoudens door minimale sociale zekerheid. In de Verenigde Staten is het ontslagrecht gekarakteriseerd als '*employment at will*', waardoor het voor werkgevers relatief gemakkelijk is om mensen te ontslaan. In Nederland dempen de instituties de eerste schok van een crisis, en reageert de arbeidsmarkt later zoals ook bij de dubbele dip na de crisis van 2008.
- **Er zijn in Nederland vooralsnog minder signalen dat werkgelegenheid in een aantal sectoren fors toeneemt als gevolg van de coronacrisis.** Uit onderstaande tabel blijkt dat het aantal vacatures in alle sectoren is afgenomen.⁴ Een belangrijke kanttekening is dat structurele herallocatie binnen een sector niet wordt ondervangen in deze data (denk aan maaltijdbezorging in plaats van een restaurant).

⁴ Daar staat tegenover dat het UWV voorziet dat banen toenemen in de volgende drie sectoren: gezondheids- en welzijnzorg, openbaar bestuur en post en koeriers.

Figuur – Aantal Vacatures



- Ook voor de Nederlandse context is er echter een aantal aanknopingspunten voor beleid. Er kunnen verschillende sporen worden onderscheiden.

Tabel – Aanknopingspunten beleidsporen

Spoor	Toelichting
Aanpassen NOW	• Er zal de komende periode moeten worden nagedacht hoe regelingen in Nederland kunnen worden aangepast om herallocatie te bevorderen. Met het gedeeltelijk heropenen van de economie ligt het in de rede om ook nieuwe noodmaatregelen te herijken. Voorkomen moet worden dat bedrijven in stand worden gehouden die in op termijn niet levensvatbaar zijn. • Met het opschorten van de ontslagboete is een eerste stap in deze richting gezet. Herallocatie zou kunnen worden bespoedigd via twee wegen. 1. <u>Het afbouwen van de generositeit van de NOW</u> - o Door de compensatie voor loonkosten onder de NOW te verlagen (nu 90%) zouden marktuittrekking van niet-levensvatbare bedrijven en banen kunnen worden bespoedigd. Ook een strenger criterium voor minimaal omzetverlies (nu 20%) kan hieraan bijdragen. Aanscherping van de NOW kan op gespannen voet staan met de wens om vraag op peil te houden: bij grootschalige herstructurering zal vraag afnemen door terugval in inkomen en vertrouwen. Dit effect wordt echter wel deels gedempt doordat (veel) werknemers na ontslag terecht komen in de WW, die 70% laatstverdiende loon uitkeert. - o Daarnaast is een keerzijde dat middelen die reeds zijn ingezet door de overheid worden beschouwd als <i>sunk costs</i>. Onzekerheden over de duur van de pandemie maken het bovendien lastig om een inschatting te maken van de kosten die nog zullen komen als wordt besloten om baan en inkomen blijvend te ondersteunen. 2. <u>Sectorale differentiatie met een focus op sectoren die nog onderhevig zijn aan restricties</u> - o Door het generieke karakter van de NOW af te schalen en enkel te focussen op sectoren die nog kampen met restricties wordt herallocatie gefaciliteerd in sectoren die geopend zijn. Zodoende kan worden voorkomen dat niet-levensvatbare bedrijven en banen overeind worden gehouden. Dit heeft als nadeel dat in de praktijk veel sectoren nog steeds kammen met de restricties als gevolg van de 1,5-meter-richtlijn. Deze sectoren zullen allemaal een beroep willen doen op sectorale regelingen. Ook is het vaak niet zwart-wit of een sector onderhevig is aan restricties (denk aan toeleveranciers van evenementen). - o Blanchard heeft voorgesteld om de huidige loonregelingen (vgl. NOW in Nederland) geleidelijk te vervangen door een loonsubsidie te introduceren voor sectoren en bedrijven

	die zwaar geraakt zijn onafhankelijk van het bestaande arbeidscontract.⁵ Dit kan eraan bijdragen dat bedrijven toch werknemers aan trekken wiens loon nog hoger dan de productiviteit en voorkomt dat veel mensen in de WW belanden. Het voordeel van een loonsubsidie is dat deze niet is gekoppeld aan de werknemers-werkgeversrelateerde voorafgaand aan COVID-19 en daarmee herallocatie niet belemmeren. Indien de kosten van de loonsubsidie goedkoper zijn dan de WW of de bijstand levert dit een besparing op voor de overheid, mits de regeling alleen gericht is op bedrijven die hier behoefte aan hebben.
Deeltijd-WW	• Deeltijd-WW (of werktijdverkorting; worden grotendeels door elkaar heen gebruikt) is vergelijkbaar met de NOW en erop gericht om de bestaande arbeidsrelatie te behouden, maar in tegenstelling tot de NOW ook een bijdrage van werknemers te verlangen. De argumentatie hierachter is dat het wenselijk kan zijn mensen in dienst wil houden vanwege bedrijfsspecifieke vaardigheden. • Doordat WW-rechten worden opgebruikt zullen werknemers die later in de reguliere WW terecht komen sneller in de bijstand terecht komen, dat kan onwenselijk zijn in verband met vraagtuitval. Mensen die daarna in de WW terecht komen zullen daar minder lang in kunnen blijven. • Evaluatie van deeltijd-WW tijdens de vorige crisis concludeert dat het effect op baanbehoud zeer beperkt is geweest. Voornamelijk omdat er maar heel weinig gebruik van is gemaakt (<1000 werkgevers). Bovendien was er niet duidelijk of mensen hun baan waren kwijt geraakt zonder die regeling (<i>dead weight loss</i>).
Omscholing	• Scholing heeft een positief effect op menselijk kapitaal en vergroot baankansen. Tegelijkertijd kan scholing mensen langer werkloos houden (langdurige trajecten). • Scholing kan op de langere termijn helpen om uit de recessie te komen (snellere matches op de arbeidsmarkt) en de economie te herstructureren (omscholing naar sectoren met veel vraag). Het effect hiervan moet niet worden overschat, aangezien het op de korte termijn lastig is om de juiste doelgroep, de juiste opleiding te laten volgen.
Investing in verdien-vermogen	• Aan de aanbodkant kan beleid de negatieve voor de toekomstige productiecapaciteit worden beperkt. Zo kan het investeringsfonds waarborgen dat uitgaven aan R&D en innovatie overeind blijven. • Daarbij is het wel van belang oog te hebben voor blijvende veranderingen. Zo zijn niet alle investeringen die voor de crisis raadzaam leken dat vanzelfsprekend nog steeds (investeringen in mobiliteit staan tegen de achtergrond van blijvend op afstand werken in een ander daglicht).

⁵ Blanchard e.a. (2020), *From freeze to exit: The case for a new toolkit*