



Centraal Planbureau

CPB Notitie | 15 december 2011

Houdbaarheidseffect sociaal akkoord AOW, witteveenkader en vitaliteitspakket

*Op verzoek van het ministerie
van Sociale Zaken
en Werkgelegenheid*



CPB Notitie

Aan: Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid

Centraal Planbureau
Van Stolkweg 14
Postbus 80510
2508 GM Den Haag

T (070) 3383 380
I www.cpb.nl

Contactpersoon
Daniël van Vuuren
Rob Euwals

Datum: 15 december 2011

Betreft: Houdbaarheidseffect sociaal akkoord AOW, witteveenkader en vitaliteitspakket

1 Inleiding

Het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW) heeft het CPB gevraagd de effecten op de werkgelegenheid en de houdbaarheid van de overheidsfinanciën van het 'pensioenakkoord' samen met het 'vitaliteitspakket' door te rekenen.¹ De analyse is voor een groot deel gebaseerd op eerdere berekeningen, vooral die uit de CPB-notitie '[Sociaal akkoord AOW en Wittenveenkader](#)' van afgelopen juni, waarbij uiteraard rekening is gehouden met de laatste aanpassingen. De beschrijving van de analyse van het 'pensioenakkoord' is om die reden kort gehouden. Over het 'vitaliteitspakket' heeft het CPB niet eerder gepubliceerd, daarom is dat deel uitgebreider. Ten behoeve van een gemakkelijke aansluiting bij de eerdere notities worden de twee onderdelen ('pensioenakkoord' en 'vitaliteitspakket') los van elkaar besproken.

2 Totaaleffect houdbaarheid en arbeidsmarkt

In deze notitie worden dezelfde aannames gehanteerd als in de eerdere notities. Wanneer ten behoeve van de analyse over het probleem van de verankering wordt heengestapt (conform de [CPB-analyse van het eerdere kabinetsvoorstel](#) in december 2009 en de CPB-analyse van het sociaal akkoord uit december 2010), verbetert het voorstel over de aow en de aanvullende pensioenen de houdbaarheid van de overheidsfinanciën met 0,7% bbp. Wijzigingen ten opzichte van de notitie in juni hebben samen met het vitaliteitspakket geen substantiële additionele gevolgen voor de houdbaarheid van de overheidsfinanciën op, zodat het totaal op 0,7% bbp blijft. Hierbij zij aangetekend dat het gebruik van de regelingen in het vitaliteitspakket behoorlijk onzeker is. Wanneer het gebruik van de regelingen flink hoger uitvalt dan aangenomen in deze doorrekening, stijgt het budgettaire beslag en kan de houdbaarheid verslechteren.

Dankzij de maatregelen uit het pensioenakkoord schuift de sociaal-culturele norm over de pensioenleeftijd naar boven, waardoor de werkgelegenheid (op lange termijn) stijgt met 0,8% en het arbeidsaanbod met 0,6 à 0,7 %-punt. Het additionele werkgelegenheidseffect van het vitaliteitspakket wordt door ons op nihil tot gering positief ingeschat, zodat het totale werkgelegenheidseffect grosso modo gelijk is aan dat van het sociaal akkoord. Verschillende leeftijdscohorten krijgen op verschillende manieren te maken met de

¹ Zie de brief van 15 september (Kamerstukken II, 2010-2011, 32043, nr. 67). Voor het vitaliteitspakket, zie de brief van 30 september kenmerk ASEA/SAS/2011/16494, voor de later doorgevoerde wijzigingen zie de informatie van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.

maatregelen. Zo worden de cohorten geboren voor 1955 grotendeels ontzien bij de verhoging van de aow-leeftijd en de pensioenrichtleeftijd. Zie voor een verdere analyse van de verdelingseffecten van het Sociaal Akkoord (exclusief vitaliteitspakket) de CPB notitie [Pensioenakkoord](#) van juni 2011.

3 Sociaal akkoord AOW en Witteveenkader

3.1 Voorstel voor aanpassing aow en pensioen

Het sociaal akkoord omvat een verhoging van de aow-leeftijd, flexibilisering van de ingangleeftijd van de aow, verhoging van de aow met een kopje en aanpassing van de aftrekbaarheid van pensioenpremies (het Witteveenkader). Nota bene: de aanvullende werkbonus (die kan worden gebruikt om het inkomensverlies van de hogere aow-leeftijd op te vangen) wordt beschreven als onderdeel van het vitaliteitspakket.

Verhoging aow-leeftijd

Vanwege de stijging van de levensverwachting wordt de aow-leeftijd in de komende drie decennia verhoogd naar 68 jaar volgens het tijdschema in tabel 1.1. Deze verhoging met drie jaar spoort ongeveer met de stijging van de resterende levensverwachting na 65 jaar in 2030 ten opzichte van het gemiddelde over 2000-2009, uitgaande van de CBS-cijfers van december 2008.

Tabel 3.1 Tijdpad voor verhoging aow-leeftijd

	aow-leeftijd
2020	66 jaar
2025	67 jaar
2040	68 jaar

Flexibele aow-leeftijd

De ingangleeftijd voor de aow wordt flexibel; de aow kan echter niet eerder worden opgenomen dan vanaf 65 jaar. Bij vervroegde ingang van de aow valt de jaarlijkse uitkering lager uit, bij latere ingang hoger. Voor de aanpassing van de uitkering geldt 6,5%-punt korting voor ieder jaar dat de aow wordt vervroegd en 6,5%-punt verhoging voor ieder jaar dat de aow wordt uitgesteld.

Verhoging van de aow

De aow-uitkering wordt, naast de bestaande koppeling aan de cao-lonen, extra verhoogd. De extra verhoging is tussen 2013 en 2028 jaarlijks 0,6%-punt van de aow-uitkering van een gehuwde. In 2028 bedraagt het kopje dus 9,6% van de bruto aow van een gehuwde; dit komt overeen met bijna 1000 euro per persoon per jaar (prijzen 2012). Het kopje is even hoog voor alleenstaanden en gehuwden. Bij vervroegde of uitgestelde opname van de aow wordt ook het kopje verlaagd of verhoogd. Het kopje wordt eerst gefinancierd uit afschaffing van de bestaande mogelijkheid koopkrachttegemoetkoming voor oudere belastingplichtigen (mkob), daarna uit verlaging van de ouderenkorting (in bruto termen). Verder wordt in 2020 een nieuwe inkomensafhankelijke ouderenkorting ingevoerd van maximaal 300 euro, die vanaf een belastbaar inkomen van 18.000 euro met 5% wordt afgebouwd. De nieuwe ouderenkorting wordt deels gefinancierd uit het

resterende budget van de bestaande ouderenkortingen en deels uit een versoering van regelingen binnen het vitaliteitspakket.

Witteveenkader

De aftrekbaarheid van de pensioenpremie, geregeld in het zogenaamde Witteveenkader, wordt beperkt door verhoging van de rekenleeftijd naar 66 jaar in 2013, 67 jaar in 2015 en 68 jaar in 2030. De maatregel resulteert in een lagere opbouw van nieuwe pensioenrechten, maar heeft geen effect op reeds opgebouwde rechten. De verhoging van de franchise is in lijn met de verhoging van de aow-uitkering. De maximale jaarlijkse opbouwpercentages (2,25% bij middelloon en 2% bij eindloon) blijven ongewijzigd.

3.2 Houdbaarheid en werkgelegenheidseffect sociaal akkoord

Het plan voor verhoging van de aow-leeftijd heeft 2020 als beginjaar, dus na de kabinetsperiode. Conform de systematiek die door het CPB is gehanteerd bij de doorrekening van verkiezingsprogramma's is de maatregel daarmee niet voldoende verankerd, waardoor in principe geen sprake is van verbetering van de houdbaarheid van de overheidsfinanciën als gevolg van de verhoging van de aow-leeftijd. De verhoging van de richtleeftijd voor aanvullende pensioenen zou echter al in 2013 ingaan, waarmee dit deel van de maatregel wél voldoende is verankerd.

Wanneer ten behoeve van de analyse over het probleem van de verankering wordt heengestapt (conform de CPB-analyse van het eerdere kabinetsvoorstel in december 2009), verbetert het voorstel over de aow en de aanvullende pensioenen de houdbaarheid van de overheidsfinanciën met 0,7% bbp; zie tabel 2.1.

Tabel 3.2 Houdbaarheidseffect sociaal akkoord over aow en Witteveenkader

	In % bbp
Minder aow-uitkeringen door hogere aow-leeftijd (netto)	0,8
Weglek overige sociale zekerheid (netto)	-0,1 à -0,2
Verhoging aow gefinancierd uit mkob en gebruteerde ouderenkorting	0,0
Beperking Witteveenkader door hogere pensioenleeftijd en hogere franchise	0,1
Hogere werkgelegenheid	0,2
Effect op opbrengsten box 3 en indirecte belastingen	0,0 à -0,1
Geleidelijke invoering	-0,2
Totaal houdbaarheidseffect sociaal akkoord	0,7
Additioneel houdbaarheidseffect vitaliteitspakket (zie paragraaf 4)	0,0

De kosten van de aow-uitkeringen nemen af door verhoging van de aow-leeftijd. Het aantal uitkeringsgerechtigden daalt door de verhoging van de aow-leeftijd naar 68 jaar in 2040. De opbrengst van 0,8% bbp is netto, dus inclusief de doorwerking naar de loon- en inkomstenheffing. Wegens weglek naar andere vormen van sociale zekerheid (onder andere ww, wia, wwv) valt de houdbaarheidsopbrengst 0,1 à 0,2% bbp lager uit. De aanpassing van de aow met ongeveer 6,5% per jaar vervroegde of uitgestelde opname is ongeveer actuariel neutraal. Deze aanpassing corrigeert voor het feit dat de uitkering een jaar langer of korter duurt en voor het rendement dat in een jaar kan worden behaald (bovenop de jaarlijkse indexatie van de aow). Er is wel enige prikkel tot selectief gebruik, waarbij mensen met een korte levensverwachting kiezen voor vervroegde opname en mensen met een lange levensverwachting voor uitstel.

De extra verhoging van de aow, die van 2013 tot en met 2028 jaarlijks oploopt met 0,6%-punt van de aow van een gehuwde, kan naar verwachting budgettair neutraal gefinancierd worden uit de bestaande mogelijkheid koopkrachttegemoetkoming voor oudere belastingplichtigen en de bestaande ouderenkorting (bruto).

De beperking van het Witteveenkader vermindert de kosten van de aftrekbaarheid van pensioenpremies met 10%. De versobering komt vooral door de verhoging van de pensioenrichtleeftijd naar 68 jaar in 2030. Ook de additionele verhoging van de franchise met 0,6% per jaar draagt licht bij. Een deel van de pensioenfondsen benut op dit moment echter niet volledig de mogelijkheden van het fiscale kader, dus deze maatregel leidt mogelijk niet bij alle fondsen direct tot een versobering van de regeling. Het langer doorwerken als gevolg van de verhoging van de pensioenleeftijd verhoogt de kosten die gemoeid zijn met de pensioenpremie-aftrek. De beperking van het Witteveenkader verbetert de houdbaarheid per saldo met 0,1% bbp.

Vanwege de verhoging van de aow- en de pensioenrichtleeftijd neemt de werkgelegenheid toe, mede door verschuiving van de sociaal-culturele norm rond pensionering. Door de flexibilisering van de aow valt het normeffect lager uit.² Het langer doorwerken levert extra loon- en inkomstenheffing op. De verschuiving van belastingvoordelen voor oudere werknemers (arbeidskorting of doorwerkbonus) naar aow-gerechtigden vermindert de prikkel tot arbeidsparticipatie. Per saldo stijgt de werkgelegenheid met 0,8% en dit verbetert de houdbaarheid met 0,2% bbp.

Door de versobering van de collectieve besparingen nemen de individuele besparingen toe. Dit verhoogt de opbrengsten van box 3. De vermindering van de pensioenuitkeringen leidt tot lagere opbrengsten aan indirecte belastingen. Per saldo is het effect op de belastingen 0,0 à -0,1% bbp.

Door de geleidelijke invoering worden de maximale opbrengsten pas op lange termijn bereikt. Door discontering naar nu valt het houdbaarheidseffect 0,2% bbp lager uit.

Het totale effect van het voorgestelde sociaal akkoord over de aow en de aanvullende pensioenen verbetert de houdbaarheid van de overheidsfinanciën met 0,7% bbp. In de systematiek die het CPB hanteert bij de doorrekening van verkiezingsprogramma's is echter geen sprake van verbetering van de houdbaarheid vanwege het gebrek aan verankering door de invoering in 2020.

4 Vitaliteitspakket

De inhoud van het vitaliteitspakket beoogt de financiële prikkel tot participatie naar oudere leeftijdsgroepen te verleggen en mobiliteit van oudere werknemers en oudere werklozen op de arbeidsmarkt te stimuleren. Ter financiering worden andere regelingen afgeschaft. Een groot deel van het pakket dient in te gaan per 1 januari 2013 en het omvat de volgende maatregelen:

- meerdere loopbaanfaciliteiten, waaronder vitaliteitssparen, een Van-Werk-Naar-Werk (VWNW) budget, intersectorale scholing en een verlaging van de drempel voor scholingsaftrek,
- een werkbonus voor werkzame personen vanaf 61 jaar,³
- een mobiliteitsbonus, gericht op ouderen en personen met afstand tot de arbeidsmarkt.

Daarnaast zal per 1 januari 2017 nog een maatregel ingaan:

² De mogelijkheid om langer door te werken en de aow-leeftijd later te laten ingaan is niet altijd reëel vanwege de sociale wetgeving (ontslagbescherming).

³ De brief over het vitaliteitspakket spreekt over werknemers en legt uit dat het gaat om belastingplichtigen met een arbeidsinkomen, dus inclusief zelfstandigen.

- een aanvullende werkbonus voor werkzame personen vanaf 58 jaar. De invoering van de bonus verloopt via ingroei, in 2017 hebben alleen 58-jarigen recht op de bonus, in 2018 alleen 58-59 jarigen, en in 2023 hebben alle 58-64 jarigen recht op de bonus.

Tegenover de introductie van deze regelingen staat:

- de afschaffing van de spaarloon- en levensloopregeling, de doorwerkbonus, de extra arbeidskorting voor ouderen, de bonus voor het in dienst houden van werknemers ouder dan 62 jaar en het huidige stelsel van premiekortingen voor het in dienst nemen van ouderen en personen met afstand tot de arbeidsmarkt,
- een verhoging van de ww-premie voor werkgevers.

De arbeidsmarkt voor oudere werknemers is de afgelopen jaren veranderd. Voor werknemers is langer doorwerken financieel aantrekkelijk geworden door de overgang van VUT naar prepensioen, de wet VPL en de doorwerkbonus.⁴ Daarnaast is sprake van een maatschappelijke verandering die zich uit in een hogere participatiegraad van ouderen en die zich naast Nederland ook in andere landen voordoet.⁵ De participatie van personen in de leeftijdscategorie van 55 t/m 64 is dan ook sterk gestegen. Naar verwachting zal de participatie van de oudere leeftijdsgroepen blijven stijgen door de maatschappelijke verandering, en door de in paragraaf 2 behandelde verhoging van de pensioengerechtigde leeftijd. Een optimale allocatie en verhoging van de productiviteit van ouderen worden relatief belangrijker nu de participatie is gestegen.⁶

Verbetering van de allocatieve werking van de arbeidsmarkt voor ouderen is geen gemakkelijke opgave. De mobiliteit van ouderen op de arbeidsmarkt is over het algemeen laag: werkende ouderen wisselen niet vaak van baan en werkloze ouderen vinden zelden een nieuwe baan. De lage mobiliteit onder ouderen is niet noodzakelijkerwijs inefficiënt. Ten eerste hebben oudere werknemers relatief veel specifieke kennis in hun baan. Zolang de specifieke kennis rendabel is in de huidige baan draagt mobiliteit niet bij aan een hogere productie. Ten tweede is bij oudere werknemers de terugverdiëntijd van nieuwe investeringen in kennis beperkt. En werkgever zal dus niet snel een oudere aannemen op een baan waarvoor substantiële investering nodig is. Een lage mobiliteit van ouderen kan echter ook deels het gevolg zijn van arbeidsmarktinstuties zoals de werkloosheidsverzekering, ofwel de WW en het ontslagrecht.⁷ De WW beperkt de zoekinspanning en verhoogt het reserveringsloon van werklozen. Dit is vooral bij ouderen problematisch omdat de WW is gekoppeld aan het oude loon, wat vaak relatief hoog is. Hierdoor is het voor hen minder aantrekkelijk om een nieuwe baan te zoeken en te accepteren. Daarnaast kan een hoge mate van ontslagbescherming van oudere werknemers met een vast contract leiden tot een 'gouden kooi', waarbij oudere werknemers niet doorstromen naar een meer productieve plek. Onderdelen van het vitaliteitspakket beogen deze problemen te beperken door naast de participatie ook de mobiliteit van ouderen te stimuleren. Zo wordt (op termijn) niet langer het in dienst *houden* van oudere werknemers fiscaal gefacilieerd, maar het in dienst *nemen* van oudere werknemers.

De effecten van het vitaliteitspakket zijn als volgt:

- de invoering van het pakket is ongeveer budgetneutraal. Wel is er grote onzekerheid over het gebruik van de verschillende regelingen, zoals het vitaliteitssparen en de mobiliteitsbonus.
- het effect op de houdbaarheid van de overheidsfinanciën is nihil.
- de stijging van de participatie door het pakket is nihil tot gering positief. Het effect van onderdelen van het pakket, zoals afschaffing van de levensloopregeling en introductie van de werkbonus en de aanvullende werkbonus is nihil tot gering positief. De haalbaarheid en effectiviteit van de intersectorale scholing is twijfelachtig.

⁴ Zie CPB, 2008, Effecten van participatiebeleid, CPB Notitie 2008/20, notitie ten behoeve van de Advies Commissie Arbeidsparticipatie.

⁵ Zie van Vuuren en Deelen, 2009, De participatiegroei van ouderen ontrafeld, *Economisch Statistische Berichten*, No. 4551, pp. 10-12.

⁶ Zie Euwals, de Mooij en van Vuuren, 2009, Van ouderenparticipatie naar -allocatie, *Economische Statistische Berichten*, No. 4559, pp. 262-265, en Euwals, de Mooij en van Vuuren, 2009, Rethinking Retirement, CPB Speciale Publicatie 80.

⁷ Zie Saint-Paul, 2009, Does the welfare state make older workers unemployable?, IZA Discussion Paper 4440, Bonn.

- het effect van de mobiliteitsmaatregelen op de productiviteit is moeilijk te bepalen. In het geval van hoge ontslagkosten kan het effect in geringe mate positief zijn.

Het vervolg bespreekt de onderdelen van het pakket in meer detail. De beoordeling van de budgettaire effecten maakt gebruik van de inschattingen van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid en het Ministerie van Financiën. De beoordeling is gebaseerd op een controle van de aannames van de twee departementen. In het vervolg bespreekt paragraaf 4.1 de loopbaanfaciliteiten, paragraaf 4.2 de werkbonus, en paragraaf 4.3 de mobiliteitsbonus.

4.1 Loopbaanfaciliteiten

De loopbaanfaciliteiten bestaan uit de volgende onderdelen:

- invoering vitaliteits sparen,
- afschaffing spaarloon- en levensloopregeling,
- overgangsregeling spaarloon- en levensloopregeling,
- verlaging drempel voor aftrekbaarheid scholingsuitgaven tot 250 euro,
- een Van-Werk-Naar-Werk (VWNW) budget en intersectorale scholing,
- als dekking een verhoging ww-premie voor werkgevers.

4.1.1 Budgettaire

De budgettaire effecten en onderliggende aannames, die ten grondslag liggen aan de cijfers in Tabel 4.1, zijn plausibel. Daarbij dient opgemerkt te worden dat de inschatting van de deelname aan de vitaliteitsregeling met grote onzekerheid is omgeven.

Voor de vitaliteitsregeling wordt uitgegaan van 1.000.000 deelnemers.⁸ De vitaliteitsregeling staat open voor werknemers, zzp-ers en resultaatgenieters met arbeidsinkomen. Anders dan bij de huidige levensloopregeling is er geen sprake van een aanvullende heffingskorting bij inleg of opname. Het belangrijkste voordeel van de vitaliteitsregeling is de vrijstelling van box 3 heffing van het gespaarde bedrag (tot een vermogensplafond van 20.000 euro). Daarnaast kan de omkeerregel tot een belastingvoordeel leiden, als voor de inleg gemiddeld een hoger tarief inkomensheffing geldt dan voor de opgenomen bedragen. Hierbij geldt het voordeel vooral voor werknemers met een hoog belastingtarief.

Het uiteindelijke aantal deelnemers is met aanzienlijke onzekerheid omgeven en zal mede afhangen van de precieze vormgeving bij de invoering. Zo zou een automatische deelname met mogelijkheid tot opt out tot meer deelnemers leiden dan als iedere deelnemer meerdere handelingen zou moeten verrichten om zich aan te melden voor de nieuwe regeling. De vormgeving heeft ook gevolgen voor de administratieve lasten.

4.1.2 Arbeidsmarkt

De loopbaanfaciliteiten hebben een nihil effect op de participatie. Het effect van bepaalde onderdelen, zoals de afschaffing van de levensloopregeling, is nihil tot gering positief. De effectiviteit van het Van-Werk-naar-Werk (VWNW) budget en de intersectorale scholing is twijfelachtig.

De afschaffing van de levensloopregeling heeft een gering positief effect op de arbeidsparticipatie. De huidige levensloopregeling faciliteert het sparen voor verlof in latere jaren. In de praktijk wordt de regeling vooral gebruikt door personen die daarmee eerder willen stoppen met werken.⁹ Het heeft daarmee een remmend effect op de arbeidsparticipatie, en afschaffing leidt dus tot een gering hogere participatie.

⁸ Volgens het CBS waren er in 270.000 gebruikers van de levensloopregeling en 3,3 mln spaarloonrekeningen.

⁹ Driekwart van de deelnemers wil de levensloopregeling gebruiken om eerder te stoppen met werken (CBS Statline, mei 2010).

De afschaffing van de spaarloonregeling heeft een gering negatief effect op de arbeidsparticipatie. De huidige spaarloonregeling is een subsidie op sparen en op arbeid. De regeling heeft een gering positief effect op de arbeidsparticipatie, omdat het alleen geldt voor werknemers. Hierdoor ontstaat een relatief voordeel voor werk ten opzichte van niet-werk. De keuze om te gaan werken wordt dus positief beïnvloed. Het effect is echter om twee redenen gering. De eerste reden is dat de spaarloonregeling niet door alle werknemers wordt opgenomen. De tweede reden is dat voor mensen met een baan de regeling geen noemenswaardige prikkel biedt om meer te gaan werken.

Het vitaliteitssparen heeft een verwaarloosbaar effect op de participatie, daarnaast kan de regeling het spaargedrag van werkzame personen beïnvloeden. De regeling zal vooral interessant zijn voor ZZP-ers die hierdoor een extra mogelijkheid krijgen om fiscaal gefaciliteerd te sparen, als buffer voor het opvangen van inkomensschokken en voor hun pensioen. De verwachte arbeidsmarkteffecten zullen gering zijn, gezien het budgettaire effect van gemiddeld 130 euro per werknemer per jaar.¹⁰ Bovendien mag niet verwacht worden dat dit voordeel door mensen met een laag inkomen zal worden gerealiseerd, terwijl juist bij hen de keuze tussen werken en niet-werken positief beïnvloed zou worden.

De verlaging van de drempel voor aftrekbaarheid van scholingsuitgaven met 250 euro heeft een nihil effect op de arbeidsparticipatie.

Het pakket voor duurzame inzetbaarheid reserveert een bedrag van €250 tot €300 miljoen voor de totstandkoming van een individueel opeisbaar scholingsrecht bij ontslag en dreigend gebruik van de WW (het VWNW budget) en intersectorale scholing. Dit scholingsrecht dient door de sociale partners in de CAO's opgenomen te worden. De financiering en opeisbare rechten dienen, net als de intersectorale scholing, georganiseerd te worden op sectorniveau met een rol voor de O&O fondsen. De CAO afspraken en de rol van de fondsen zijn primair de verantwoordelijkheid van werkgevers en werknemers. Het pakket voorziet in een lastenverlichting voor werkgevers indien die tot concrete afspraken komen. Daarnaast kan de hoogte van de ontslagvergoeding worden beïnvloed door een individueel opeisbare recht. De haalbaarheid van het individuele scholingsrecht bij ontslag in CAO's en de intersectorale scholing is moeilijk te beoordelen terwijl de effectiviteit twijfelachtig is.

- De haalbaarheid is afhankelijk van de bereidheid van werkgevers en werknemers om tot afspraken te komen. In het geval van een mogelijke generieke lastenverlichting is de prikkel om afspraken te maken niet groot. Verder kunnen sectoren verschillend reageren: sectoren met grote werkgevers kunnen bereid zijn afspraken te maken omdat ze in het geval van collectief ontslag toch met sociale plannen geconfronteerd worden, terwijl sectoren met kleine werkgevers de afspraken als extra last kunnen ervaren. Verder is het effect op de hoogte van de ontslagvergoeding onzeker.
- Voor het bevorderen van intersectorale mobiliteit is een invulling van rechten en plichten op sectoraal niveau niet bijzonder effectief. De prikkel voor een sector om personeel op te leiden voor een andere sector is gering. De lasten liggen bij bedrijven in de eigen sector, terwijl de opbrengsten naar bedrijven in andere sectoren gaan. Een sector kan een dergelijke regeling aanbieden als een secundaire arbeidsvoorwaarde ('we helpen onze werknemers'). De prikkel om na baanverlies weer aan de slag te gaan ligt echter vooral bij de werknemer en de publieke kas, de laatste betaalt immers de werkloosheids- en bijstanduitkeringen. De sector wordt niet met kosten geconfronteerd als de werkhervatting op zich laat wachten.

4.2 Werkbonus

De invoering van de werkbonus per 2013 bestaat uit de volgende onderdelen:

- invoering werkbonus, gericht op werkzame personen vanaf 61 jaar,
- afschaffing doorwerkbonus, die was gericht op werkzame personen vanaf 62 jaar,

¹⁰ Dit cijfer is berekend vanuit het budgettaire beslag van 0,1 miljard euro, bij een deelname van 800 duizend personen.

- afschaffing extra arbeidskorting voor werknemers vanaf 57 jaar,
- verlaging en uiteindelijk afschaffing van de premiekorting voor het *in dienst houden* van een werknemer ouder dan 62 jaar (gedurende 3 jaar) van € 6.500¹¹ naar € 1.750.

Daarnaast zal per 1 januari 2017 nog een maatregel ingaan:

- een aanvullende werkbonus voor werkzame personen vanaf 58 jaar. De invoering van de bonus verloopt via ingroei, in 2017 hebben alleen 58-jarigen recht op de bonus, in 2018 alleen 58-59-jarigen, en in 2023 hebben alle 58-64-jarigen recht op de bonus.

4.2.1 Budgettaire

De beoordeling van de budgettaire effecten en de onderliggende aannames wijst uit dat het saldo van de maatregelen voor doorwerken ongeveer +0,5 miljard is (tabel 4.1).

De werkbonus zal worden vormgegeven conform de huidige arbeidskorting. De arbeidskorting kent een beperkte opbouw van nul euro tot 50% van het wettelijke minimum loon (WML). De werkbonus begint met opbouwen vanaf 50% van het WML, met vervolgens een sterke opbouw tot het WML waarna de werkbonus zo goed als vlak blijft. De werkbonus is net als de af te schaffen extra arbeidskorting meer gericht op lage inkomens dan de doorwerkbonus, waarbij de bedragen per werknemer aanzienlijk hoger zijn. De werkbonus is gericht op werknemers vanaf 61 jaar. Per saldo gaan de werknemers van 57 tot 61 en werknemers met hogere inkomens vanaf 63 er op achteruit; werknemers met lagere inkomens vanaf 61 jaar gaan erop vooruit.

In 2017 hebben 58-jarigen recht op de aanvullende werkbonus. Deze personen zullen tot 2023, als de 63-jarige leeftijd wordt bereikt, de bonus kunnen ontvangen. In dat jaar wordt ook de structurele uitgave van deze post bereikt, alle 58- tot 64-jarige komen dan in aanmerking voor de bonus. Het gereserveerde bedrag in Tabel 4.1 is op dit structurele gebruik gebaseerd. De opbouw van de bonus begint op 90% van het wettelijk minimumloon (WML), is maximaal op 100% van het WML, en de afbouw begint bij 107% van het WML, met een afbouwpercentage van 15%.

De werkbonus voor werkgevers die werknemers van 62 jaar en ouder in dienst houden wordt in 2013 niet verhoogd, zoals eerder voorgenomen beleid was. Bij de introductie van de aanvullende werkbonus is (ten behoeve van de technische dekking) aangenomen dat de werkbonus voor werkgevers in het geheel wordt afgeschaft.

4.2.2 Arbeidsmarkt

De introductie van de werkbonus en de afschaffing van de doorwerkbonus en de extra arbeidskortingen impliceert een verschuiving van de participatieprikkel van 58 t/m 60-jarigen naar 61-plussers. De extra arbeidskorting geldt immers voor 58-jarigen en ouder, terwijl de werkbonus vanaf 61 jaar zou gelden. Voorts wordt de prikkel wat meer gericht op de lagere inkomens en op de participatiebeslissing (de extensieve marge) in plaats van de urenbeslissing (de intensieve marge). De financiële prikkel geldt immers voor een grotere groep (ook 65-plussers), maar kent een lager maximumbedrag.

De verschuiving van de financiële prikkel tussen leeftijdsgroepen heeft per saldo waarschijnlijk een gering positief effect op de participatie van ouderen. De financiële impuls is weliswaar van beperkte omvang, maar de bovengenoemde verschuivingen gaan alle in de richting van meer arbeidsparticipatie. Er is in de economische literatuur gespeculeerd dat het arbeidsaanbod van ouderen meer elastisch is dan dat voor jongeren, maar het beschikbare empirische materiaal kan deze stelling vooralsnog niet hard maken.¹² Het

¹¹ Dit is momenteel € 2.750 en de verhoging die per 1-1-2012 zou ingaan, gaat niet door.

¹² Zie het proefschrift van Matthew Weinzierl, Harvard University. Het betreffende hoofdstuk "The surprising power of age-dependent taxes" verschijnt binnenkort in de *Review of Economic Studies*.

effect van deze verschuiving is daarom nihil tot gering positief. Voorts tonen verschillende empirische studies aan dat het arbeidsaanbod aan de extensieve marge meer gevoelig is voor financiële prikkels en dat ouderen met een laag inkomen eveneens gevoeliger zijn voor financiële prikkels.¹³ De laatste twee aspecten dragen bij aan het geringe positieve effect op de participatie van ouderen.

De aanvullende werkbonus heeft naar verwachting een nihil tot gering positief effect op de participatie. Werknemers met een laag inkomen in de leeftijd van 58 tot 64 jaar worden financieel geprikkeld om te blijven werken. Dit heeft een gering positief effect op de participatie. Vervolgens zouden de personen het extra verdiende inkomen kunnen sparen om daarmee uittreding op leeftijd 65 te financieren. Dit heeft een gering negatief effect op de participatie. Het saldo effect op de participatie is waarschijnlijk toch licht positief omdat het mogelijk extra gespaarde vermogen de uittredbeslissing op leeftijd 65 slechts in geringe mate zal beïnvloeden: personen die vanwege zwaar werk vervroegd willen uittreden, zullen niet noemenswaardig worden beïnvloed door het extra opgebouwde vermogen terwijl personen die minder moeite hebben met het werk het extra gespaarde vermogen kunnen en waarschijnlijk ook zullen uitgeven aan andere (consumptieve) uitgaven.

4.3 Mobiliteitsbonus

De invoering van de mobiliteitsbonus per 2013 bestaat uit de volgende onderdelen:

- invoering mobiliteitsbonus van € 3.500 voor het *in dienst nemen* van werknemers ouder dan 55 jaar (gedurende 3 jaar),
- vervanging van de premiekorting van € 6.500 voor het *in dienst nemen* van een uitkeringsgerechtigde ouder dan 50 (gedurende 3 jaar) door een dubbele mobiliteitsbonus van € 7.000 voor het *in dienst nemen* van personen met een afstand tot de arbeidsmarkt, waaronder uitkeringsgerechtigden van 50 jaar en ouder.

De naamsverandering van de premiekortingen in een (mobiliteits-)bonus leidt niet tot veranderingen in de uitvoering van deze regelingen.

4.3.1 Budgettair

De beoordeling van de budgettaire effecten en de onderliggende aannames wijst uit dat het saldo van de maatregelen ongeveer -0,5 miljard is (Tabel 4.1). Samen met de werkbonus is het saldo ongeveer budgetneutraal. Het gebruik en daarmee het budgettair beslag van de mobiliteitsbonus is met behoorlijke onzekerheid omgeven. De inschatting van het aantal aanvragen is gebaseerd op recente cijfers voor de mobiliteit van oudere werknemers en uitkeringsgerechtigden. Daarbovenop wordt rekening gehouden met een effect van het beleid. Het aantal gebruikers zal daardoor immers hoger uitpakken. De onzekerheid komt echter vooral doordat de toestand van de arbeidsmarkt zich moeilijk laat ramen. Door onverwachte economische ontwikkelingen kan de dynamiek van de arbeidsmarkt, ook onder ouderen, in enkele jaren tijd veranderen. Het budgettair beslag van deze openeinde regeling is daarom met onzekerheid omgeven.

Bij de introductie van de aanvullende werkbonus is (ten behoeve van de technische dekking) aangenomen dat de mobiliteitsbonus voor personen met afstand tot de arbeidsmarkt wordt verlaagd met ongeveer 10%.

4.3.2 Arbeidsmarkt

Het effect van de mobiliteitsmaatregelen op de productiviteit is moeilijk te bepalen. In het geval van hoge ontslagkosten kan het effect in geringe mate positief zijn. Naast de mobiliteitsbonus zou echter ook de

¹³ Evers, de Mooij en van Vuuren, 2008, The Wage Elasticity of Labour Supply: A Synthesis of Empirical Estimates, *De Economist*, Vol. 156, pp. 25-43, Euwals en Trevisan, 2011, Early Retirement and Financial Incentives: Differences Between High and Low Wage Earners, CPB DP 195.

reden voor de lage mobiliteit, de ontslagkosten zelf, bekeken kunnen worden. Uit internationale vergelijking blijkt dat de mobiliteit onder ouderen in Nederland laag is en de gemiddelde baanduur hoog. De mobiliteit kan laag zijn doordat ouderen werknemers relatief veel specifieke kennis voor de huidige baan hebben en doordat de terugverdiensijd van investeringen in een nieuwe baan beperkt is. De mobiliteit kan echter ook inefficiënt laag zijn door de werkloosheidsverzekering en de ontslagbescherming.

Door de verhoging van de bonus voor het in dienst nemen ('aannamesubsidie') en de verlaging van de bonus voor het in dienst houden ('retentiebonus') neemt de arbeidsmarktdynamiek onder ouderen toe. De wijzigingen maken nieuwe oudere werknemers voor werkgevers financieel aantrekkelijker ten opzichte van zittende oudere werknemers. Hierdoor worden meer nieuwe oudere werknemers aangenomen. Anderzijds worden wellicht ook meer zittende werknemers, jongeren of ouderen, ontslagen. Het netto effect op de werkgelegenheid is echter niet op voorhand duidelijk. De vraag is of de hogere instroom de hogere uitstroom domineert.¹⁴ De hogere aannamesubsidie wordt gefinancierd door een lagere retentiebonus voor werknemers van 62 jaar en ouder. De verlaging van de retentiebonus zal samen met de aannamesubsidie leiden tot een hogere uitstroom uit de werkgelegenheid. Het is daarbij niet gegarandeerd dat de instroom in de werkgelegenheid voldoende zal zijn om de werkgelegenheid per saldo te laten toenemen. Het saldo effect op de werkgelegenheid is ambigu omdat het saldo effect van de (wijziging in de) aannamesubsidie ambigu is. Wel worden de kansen op werk en werkloosheid meer gelijk verdeeld over insiders en outsiders.

Het effect van de wijzigingen op de productiviteit kan in geringe mate positief zijn. Efficiënte mobiliteit resulteert in een hogere productiviteit. Nieuwe, meer productieve banen kunnen werknemers een hoger loon betalen dan oude, minder productieve banen. Hierdoor worden werknemers geprikkeld om van minder naar meer productieve banen te stromen. De door de aannamesubsidie (en verlaagde retentiebonus) geïnduceerde mobiliteit betekent niet automatisch dat werknemers stromen van een minder productieve naar een meer productieve banen. De nieuwe baan-werknemer combinatie mag met subsidie meer opleveren dan een oude baan-werknemer combinatie, de vraag is echter of dat ook geldt zonder subsidie.¹⁵ In het geval van hoge ontslagkosten kan het effect in geringe mate positief zijn.¹⁶

De genoemde argumenten gelden ook voor de dubbele mobiliteitsbonus voor personen met een afstand tot de arbeidsmarkt; het effect op hun werkgelegenheid is ambigu. Weliswaar is het voor een werkgever meer aantrekkelijk om een dergelijk persoon aan te nemen, maar dergelijke aanstellingen kunnen op tijdelijke basis plaatsvinden. De persoon doet werkervaring op, maar heeft zeker geen garantie op een vaste aanstelling. Verder kunnen de baankansen van zittende minder productieve werknemers afnemen.

¹⁴ Mortensen, D. en C. Pissarides, 1999, New developments in models of search in the labour market, in: Ashenfelter, O. en D. Card, eds., Handbook of Labour Economics, Volume 3, North-Holland, Amsterdam. In Tabel 3 laten de auteurs met hun gestileerde model zien dat een mobiliteitsbonus kan leiden tot een hogere werkloosheid door een toename van de frictiewerkloosheid.

¹⁵ Geliëerde bedrijven kunnen een 'carrousel' van oudere werknemers construeren met als doel maximaal gebruik te maken van de aannamesubsidie zonder dat dit leidt tot betere kansen op werk voor outsiders dan wel een toename in de productiviteit.

¹⁶ Zie wederom Table 3 in Mortensen, D. en C. Pissarides, 1999, New developments in models of search in the labour market, in: Ashenfelter, O. en D. Card, eds., Handbook of Labour Economics, Volume 3, North-Holland, Amsterdam.

Tabel 4.1 Budgettaire effect structureel (omgerekend in bedragen voor 2015)

	mld euro ^a	mld euro ^a
	(+ leidt tot verbetering emu-saldo)	
	Excl. aanvullende werkbonus	Incl. aanvullende werkbonus ^b
Doorwerken		
Afschaffen doorwerkbonus	0,2	0,2
Afschaffen arbeidskorting oudere werknemers	0,3	0,3
Invoeren werkbonus werknemers	-0,5	-0,5
Korten werkbonus werkgevers (in dienst houden werknemers 62+)	0,5	0,7
Aanvullende werkbonus werknemers		-0,1
Vastzetten leeftijd werkbonus op 61 jaar		-0,2
Saldo doorwerken	0,5	0,4
Mobiliteit		
Mobiliteitsbonus baanwisselaars (55+)	-0,2	-0,2
Mobiliteitsbonus personen met afstand tot arbeidsmarkt	-0,3	-0,1
Saldo mobiliteit	-0,5	-0,3
Loopbaanfaciliteiten		
Afschaffen levensloop ^c	0,2	0,2
Afschaffen spaarloon	0,3	0,3
<i>w.v. werknemersdeel</i>	0,5	
<i>w.v. werkgeversdeel</i>	-0,2	
Vitaliteitssparen ^b	-0,1	-0,1
Overgangsregeling ^b	0,0	0,0
Intersectorale scholing en VWNW	-0,3	-0,3
Verlaging scholingsdrempel	0,0	0,0
Saldo Loopbaanfaciliteiten	0,0	0,0
Overig (inkomensafhankelijk ouderenkorting vanaf 2020)		-0,3
Saldo Vitaliteit (inclusief de post overig)	0,0	-0,2
Verhogen ww-premies werkgevers	0,2	0,2
Inpassen lastenbeeld bedrijven ^d	0,2	0,2
Terugsluis burgers ^d	-0,5	-0,3
Saldo Totaal	0,0	0,0

^a De EMU-relevante bedragen in afzonderlijke jaren wijken af van gepresenteerde bedragen. Zo gaat het nieuwe vitaliteitssparen gepaard met grotere negatieve EMU-effecten in de eerste jaren, die in latere jaren worden gecompenseerd.

^b De dekking van de aanvullende werkbonus is vooralsnog technisch, de exacte invulling wordt nog gezien voordat de aanpassingen in wetgeving worden omgezet.

^c In verband met de omkeerregeling bij de inkomstenheffing is bij deze maatregelen een netto contante waarde (NCW) berekening gemaakt om tot een annuïteit te komen.

^d Zie bijlage van het budgettaire beeld vitaliteit van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.



Dit is een uitgave van:

Centraal Planbureau
Van Stolkweg 14
Postbus 80510 | 2508 GM Den Haag
T (070) 3383 380

info@cpb.nl | www.cpb.nl

December 2011