

Datum : 6 juni 2008
Aan : Commissie Arbeidsparticipatie

Effecten van participatiebeleid

1 Inleiding

De Commissie Arbeidsparticipatie heeft het CPB gevraagd naar de effecten van diverse beleidsopties op de arbeidsparticipatie en de houdbaarheid van de overheidsfinanciën. Deze notitie bevat de gevraagde analyse. Gezien het verzoek van de Commissie ligt de nadruk op participatie- en houdbaarheidseffecten van beleidsopties, maar op sommige punten is gekozen voor een wat bredere invalshoek: draagt het bij aan het vergroten van de maatschappelijke welvaart? Beleid dat participatie bevordert is niet noodzakelijk ook welvaartsverhogend. Meer participatie betekent immers tegelijkertijd minder vrije tijd, die op zichzelf ook waardevol is. Beleid dat niet bijdraagt aan participatie- of houdbaarheidsdoelstellingen kan welvaartsverhogend zijn, bijvoorbeeld omdat het de inkomensverdeling in een gewenste richting beïnvloedt of inkomensrisico's verkleint.

Publieke kosten of opbrengsten van beleid slaan noodzakelijkerwijs ergens neer in het overheidsbudget. Beleidsanalyses vinden daarom doorgaans plaats onder de veronderstelling van budgetneutraliteit. De financieringswijze (of aanwending van de verkregen opbrengsten) maakt dan integraal deel uit van de onderzochte beleidsoptie. De veronderstelling die in deze notitie wordt gehanteerd is dat beleidsopbrengsten gebruikt worden voor schuldreductie. Ze komen zo ten goede aan toekomstige generaties, die geconfronteerd worden met hogere kosten als gevolg van de vergrijzing.

Aan het uitvoeren van beleid zijn in veel gevallen transactiekosten verbonden. Deze verminderen de (beoogde) welvaartswinst. In deze notitie abstraheren we geheel van deze kostenpost. Bij nadere uitwerking kan blijken dat deze uitvoerings- en handhavingskosten in sommige gevallen prohibitief zijn.

De Commissie heeft ook gevraagd naar de effecten van een integratie van levensloop en pensioen. Hoewel het CPB op dit punt onderzoek verricht is het op dit moment te vroeg om hierover met een samenhangende analyse naar buiten te komen.

De rest van deze notitie is als volgt opgebouwd. Hoofdstukken 2, 3 en 4 bespreken achtereenvolgens de participatie van ouderen, laagopgeleiden en vrouwen. De fiscalisering van de AOW wordt in het hoofdstuk over ouderen besproken, omdat de Commissie deze expliciet verbindt aan de invoering van een extra arbeidskorting voor ouderen.

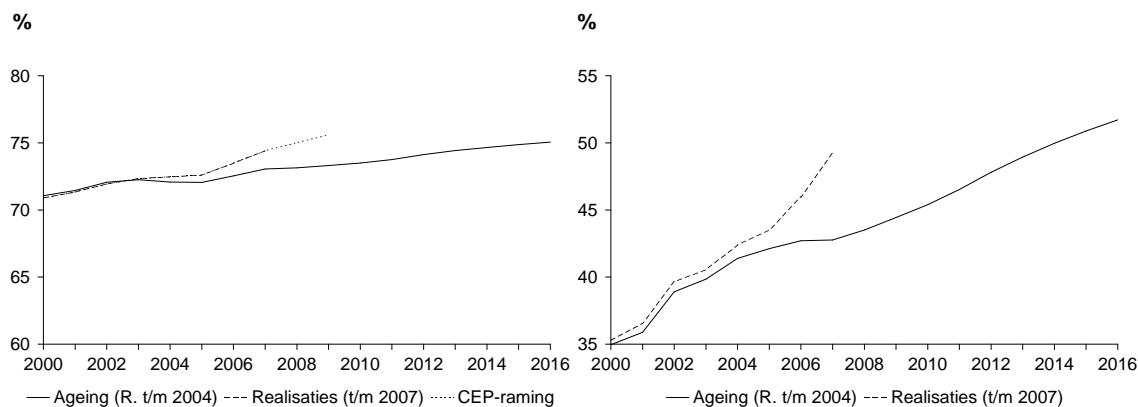
2 Participatie van ouderen

In dit hoofdstuk analyseren we twee door de Commissie voorgestelde maatregelen: in paragraaf 2.5 de verhoging van de pensioenleeftijd en in paragraaf 2.6 de fiscalisering van de AOW gekoppeld aan de invoering van een inkomensafhankelijke arbeidskorting voor ouderen. Paragraaf 2.7 geeft een summier geveelingsanalyse van de uitkomsten. Paragrafen 2.1 - 2.4 presenteren enig achtergrondmateriaal over de ontwikkeling van de arbeidsparticipatie, de uittreedleeftijd en de toekomstige inkomenspositie van ouderen en het functioneren van de arbeidsmarkt voor ouderen.

2.1 Ontwikkeling arbeidsparticipatie ouderen

De arbeidsparticipatie van ouderen is de afgelopen jaren sterker gestegen dan verondersteld in het basispad van de vergrijzingsstudie van het CPB (Van Ewijk et al., 2006); zie figuur 2.1 en tabel 2.1. De afwijkingen hebben (tenminste) drie oorzaken:

Figuur 2.1 Bruto participatie bevolking 20-64 (links) en ouderen 55-64 (rechts)



Tabel 2.1 Stijging bruto participatie bevolking 20-64 en ouderen 55-64 (in %-punt)

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Bevolking 20-64							
Realisaties ^a	0,4	0,6	0,4	0,1	0,1	0,9	0,9
Ageing	0,4	0,6	0,2	- 0,2	0,0	0,5	0,5
Verschil	0,1	0,0	0,2	0,3	0,2	0,4	0,4
Ouderen 55-64							
Realisaties ^a	1,3	3,1	0,9	1,9	1,1	2,4	3,3
Ageing	0,9	3,0	0,9	1,5	0,7	0,6	0,0
Verschil	0,3	0,1	- 0,1	0,3	0,4	1,9	3,2

^a De realisaties van 2005 en 2006 betreffen voorlopige cijfers van het CBS; de realisatie van 2007 betreft een raming van het CPB op basis van recente CBS-cijfers.

1. Statistische correctie

Het basispad van de participatie in de vergrijzingsstudie is gebaseerd op cijfers tot en met het jaar 2004, waarbij de cijfers voor 2003 en 2004 voorlopige CBS-uitkomsten waren. Volgens de definitieve CBS-cijfers is de bruto-participatie van 20- tot en met 64-jarigen in 2004 0,4%-punt hoger uitvallen (van 72,1% naar 72,5%). Dit is een meevaller voor de participatie, maar het helpt niet om de houdbaarheidsdoelstelling dichterbij te brengen. De hogere participatie in 2004 gaat immers niet gepaard met een navenante meevaller voor het EMU-saldo in 2004, zodat het houdbaarheidstekort niet kleiner is geworden. Voor een zelfde verbetering van de houdbaarheid zou de participatiedoelstelling van 80% van de SER, die aan de opdracht van de Commissie Arbeidsparticipatie ten grondslag ligt, eigenlijk verhoogd moeten worden naar 80,4%.

2. Conjunctuur

Volgens de huidige inzichten is sprake van een forse conjuncturele component in het arbeidsaanbod. In het basispad van de vergrijzingsstudie wordt hiervan geabstraheerd. Er is geen opsplitsing van deze conjuncturele component naar leeftijdsgroepen, maar het is aannemelijk dat een deel hiervan neerslaat in tijdelijk hogere participatie van ouderen.

3. Wet VUT, prepensioen en levensloop (VPL)

In de vergrijzingsstudie is aangenomen dat de vroegpensioenregelingen geleidelijk actuariael neutraal gemaakt zouden worden tussen 2006 en 2022. Op basis hiervan is een geleidelijke oploop van de uittreedleeftijd van ouderen ingecalculeerd (zie paragraaf 2.5.1 onder "prijsseffect"). De wet VPL en vooral het amendement Vendrik¹ hebben dit traject sterk versneld, zodat de voor 2022 geprojecteerde situatie van volledige actuariële neutraliteit nu al grotendeels is gerealiseerd. Het positieve effect daarvan op de participatie

¹ Dit amendement hield in dat ook resterende VUT-regelingen voor 55-plussers per 1 januari 2006 actuariael neutraal zouden moeten zijn op straffe van intrekking van de fiscale begunstiging.

van ouderen is zodoende naar voren gehaald. Verder blijkt uit recente CBS-gegevens dat het aantal vroeggepensioneerden belangrijk hoger is dan eerder werd aangenomen.² Het effect van beleid gericht op deze groep is navenant groter.

Inmiddels is ook empirisch onderzoek verricht naar het effect van de afschaffing van de VUT-regelingen. Euwals et al. (2006) schatten de inkomens- en prijsgevoeligheid van (vervroegde) uittreding op basis van de overgang van VUT naar pensioenen (FPU) bij het ABP.³ Deze evaluatie was ten tijde van het opstellen van de oorspronkelijke prognose nog niet beschikbaar.

Tabel 2.2	Bruto participatiegraden naar leeftijd			
	2000	2007	2011	2020
	in %			
Aangepast scenario^a				
55-59 jaar	51	64	73	77
60-64 jaar	16	28	43	43
20-64 jaar	71	74	76	77
Basispad vergrijzingsstudie^a				
55-59 jaar	51	60	65	72
60-64 jaar	16	23	27	35
20-64 jaar	71	73	74	76
Realisaties				
55-59 jaar	51	66		
60-64 jaar	17	30		
20-64 jaar	71	74		

^a Structureel niveau.

Op basis van deze nieuwe informatie wordt voor de analyse van de voorgestelde maatregelen van de Commissie Arbeidsparticipatie uitgegaan van een aangepast arbeidsaanbodscenario (tabel 2.2). Voor het jaar 2020 wordt hierbij een participatiegraad van 77% voor 20-64-jarigen voorzien. De participatiegraden voor 55-59-jarigen en 60-64-jarigen liggen in 2020 op respectievelijk 77% en 43%.⁴ Een 5%-punt hogere participatie van ouderen verlaagt het houdbaarheidstekort met 0,3% BBP (zie de vergrijzingsstudie, tabel 6.1, blz. 104).⁵

² De laatste beschikbare CBS-informatie ten tijde van het opstellen van het basispad van de vergrijzingsstudie was een raming van het aantal vroeggepensioneerden voor het jaar 2000.

³ R. Euwals, D. van Vuuren en R. Wolthoff (2006), *Early retirement behaviour in the Netherlands*, IZA Discussion Paper 1992.

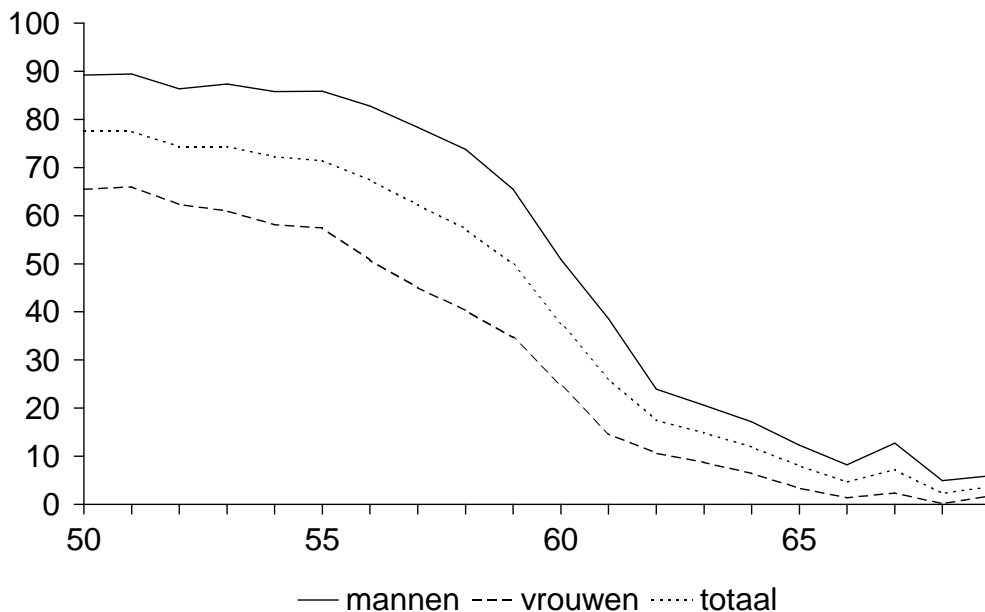
⁴ In 2007 is de realisatie hoger dan de geraamde (structurele) waarde in het aangepaste scenario; dit is consistent met de eerder vermelde statistische bijstelling en een positief conjunctuureffect.

⁵ Een deel van de houdbaarheidswinst anno 2006 is, als gevolg van de hogere realisatie van de participatie van ouderen, reeds verwerkt in de raming van het houdbaarheidstekort anno 2011 van 2,2% BBP in de Economische Verkenning 2008-2011, CPB Document 151, september 2007.

2.2 Uittreedleeftijd

Figuur 2.2 geeft de meest recent beschikbare participatiegraden naar leeftijd voor 50-plussers. Tabel 2.3 geeft hierbij voor vijfjaargroepen de gemiddelde participatie en de samenstelling van de groep van non-participanten.

Figuur 2.2 Bruto participatiegraad naar leeftijd, 2006 (in %)



Bron: CBS, Enquête Beroepsbevolking

Tabel 2.3 (Non-)participatie naar leeftijd, 50-74 jarigen, 2006

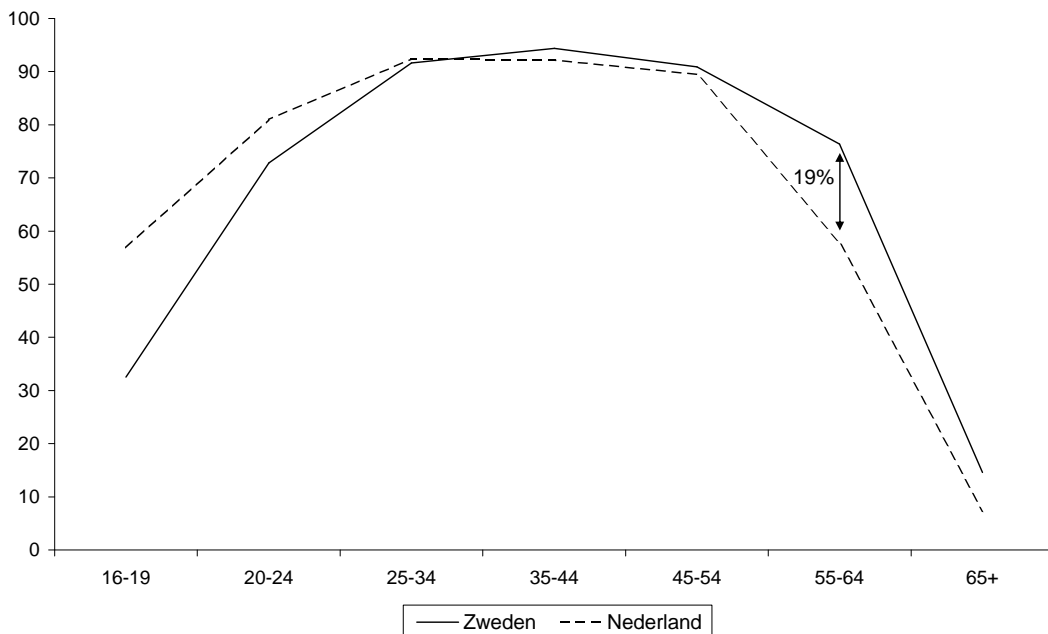
Leeftijd	Participerend	Nooit gewerkt	Vroegpensioen	Gestopt zonder vroegpensioen
	In %			
50-54	80	15	1	4
55-59	65	19	8	7
60-64	27	28	37	8
65-69	9	35		
70-74	5	37		

Bron: CBS, EBB en Statline

De participatie blijft hoog tot de leeftijd van 55 jaar; stoppen met een vroegpensioen is in deze groep uitzonderlijk. In de groep 55-59 loopt de non-participatie geleidelijk op; grofweg de helft van degenen die in deze leeftijdsgroep stopt met werken doet dat met een pensioenuitkering. De grootste uitstroom vindt plaats tussen 59 en 62 jaar: ruim 30% van de bevolking in deze

leeftijdsgroep verlaat het arbeidsproces. In de groep 60-64 heeft viervijfde van degenen die gestopt zijn met werken een pensioenuitkering. In de totale groep van 55-64 jaar heeft van degenen die niet werken tweederde géén pensioenuitkering. De groep die nooit gewerkt heeft wordt snel kleiner⁶, het aandeel ouderen met een pensioenuitkering zal navenant toenemen. Toch blijft er een grote groep non-participanten die niet afhankelijk is van een pensioenuitkering. Versobering van pensioenen heeft waarschijnlijk weinig invloed op deze groep.

Figuur 2.3 Participatiegraad Nederlandse en Zweedse mannen naar leeftijd, 2005 (in %)



Bron: OECD Labour Force Statistics, 2006

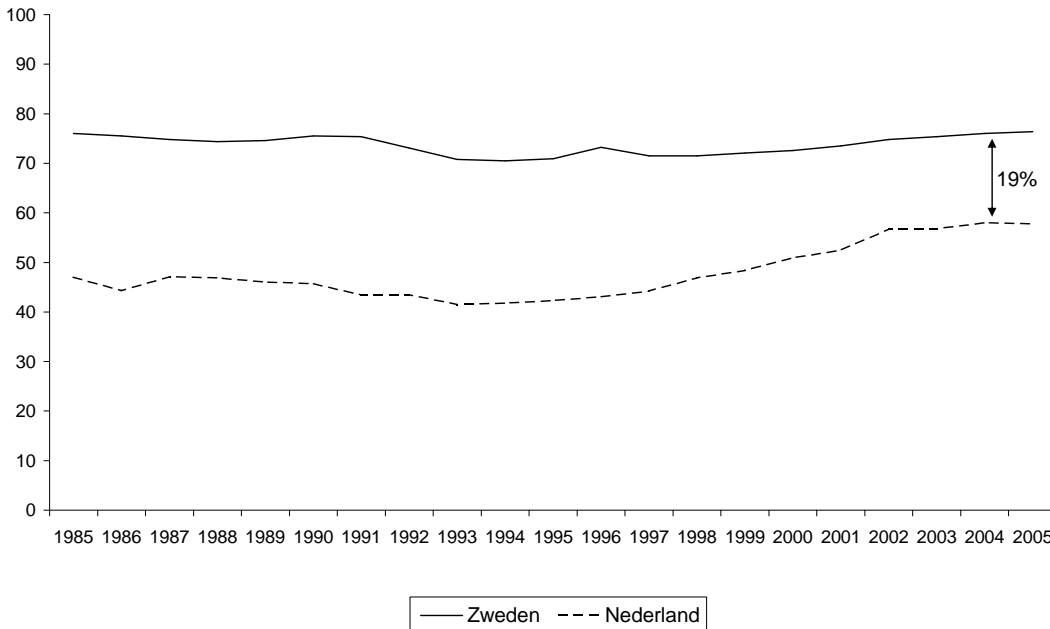
Zweedse participatiegraden gelden als een moeilijk te evenaren benchmark.⁷ Om de ruimte voor een verdere oploop van de participatie van ouderen in Nederland in te schatten is daarom een vergelijking met Zweedse cijfers nuttig. Figuur 2.3 geeft de participatie van mannen in Zweden en Nederland in 2005 in 10 jaars-klassen. In de groep 55-64 is de Zweedse participatie 19-punt hoger dan de Nederlandse. Het verschil in participatie in deze leeftijdsgroep sinds 1995 is kleiner geworden; sinds 2002 is het verschil stabiel (figuur 2.4). Door de recente sterke oploop van de Nederlandse participatie (in 2006 en 2007 samen met 4,5%-punt, zie ook paragraaf 2.1)

⁶ Dit als gevolg van een cohort-effect bij vrouwen: jongere cohorten vrouwen kennen een veel hogere arbeidsdeelname dan oudere cohorten.

⁷ Op IJsland na hebben Zweden en Zwitserland in Europa de hoogste participatie in de beschouwde groep oudere mannen. Van de overige OECD-landen kennen alleen Japan, Mexico en Nieuw-Zeeland een hogere participatie. Bron: Economic Outlook, OECD, 2007, Statistical Annex, Table C.

is het verschil inmiddels al weer kleiner geworden. De ruimte voor een verdere “catch-up” van de participatie van Nederlandse oudere mannen is dienovereenkomstig niet heel groot meer.⁸

Figuur 2.4 Participatiegraad Nederlandse en Zweedse mannen 55-64 jaar, 1985-2005 (in %)



Bron: OECD Labour Force Statistics, 2006

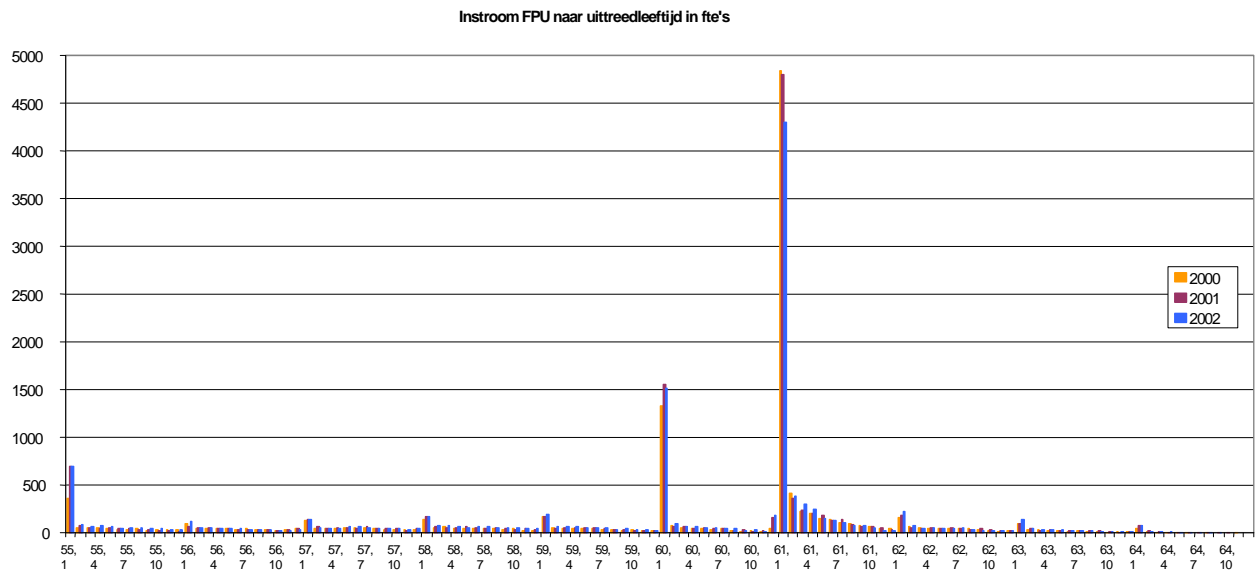
Figuren 2.5 en 2.6 illustreren het effect van de afschaffing van de VUT-regelingen en de wet VPL op het feitelijke uittredingsgedrag van ouderen. Ze geven het gedetailleerde uittredingspatroon van ABP-deelnemers⁹ in 2000-2002 respectievelijk 2006-2007. In 2000 waren de uittredingsregelingen bij het ABP nog niet actuariel neutraal; vanaf 2006 zijn ze dat wel. Vergelijking van de figuren laat zien dat de uittredingspieken bij 60 en 61 jaar sterk ingezakt zijn en dat uittreden na de spilleeftijd navenant is toegenomen, waardoor de gemiddelde uittreedleeftijd hoger is geworden. Er is een kleine uittredingspiek bij 65 jaar in 2007. Deze ontwikkeling heeft zich in het eerste kwartaal van 2008 verder doorgezet (informatie ABP).

Onder volledige actuariële neutraliteit van uittredingsregelingen is er geen institutionele of financiële reden voor uittredingspieken bij specifieke leeftijden. Mensen kiezen hun eigen uittredingsmoment, afhankelijk van hun specifieke conditie. Die is voor iedereen verschillend, zodat er een tamelijk gladde verdeling van uittreedleeftijden resulteert. Het ligt daarom in de rede dat de uittredingspieken bij 60 en 61 jaar in figuur 2.5 op den duur zullen verdwijnen. De kleine uittredingspiek bij 65 jaar kan verband houden met de onfaire fiscale behandeling van

⁸ Bij vrouwen is die ruimte er nog wel, maar in het basispad is al een geleidelijke toegroei naar het Zweedse niveau van arbeidsparticipatie van vrouwen voorzien.

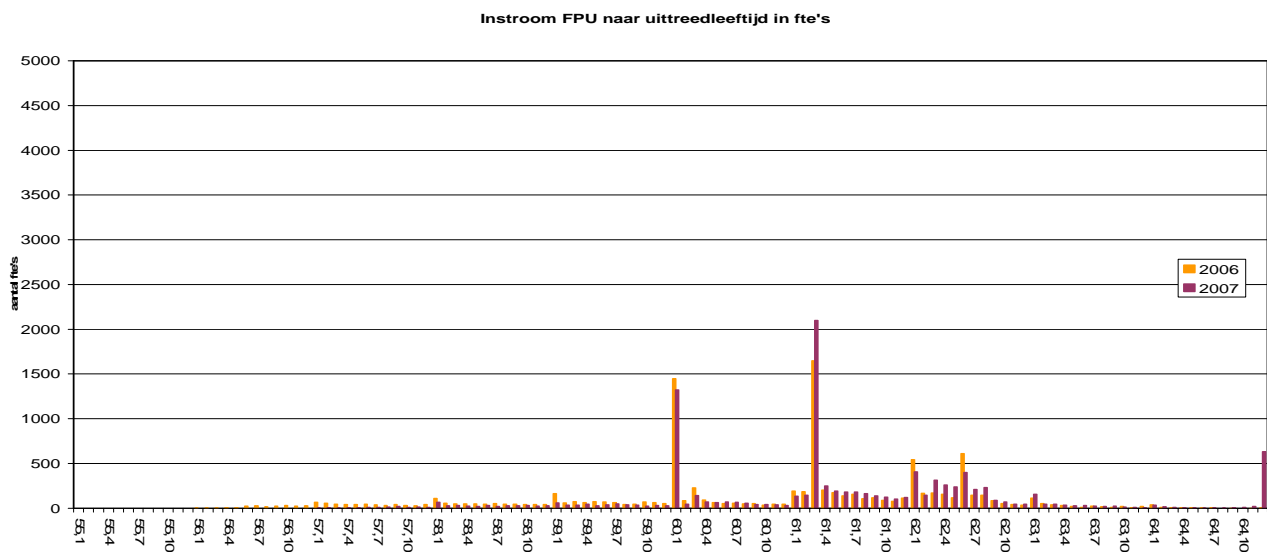
⁹ Het CPB beschikt niet over vergelijkbare cijfers voor andere pensioenfondsen.

Figuur 2.5 Uittredingspatroon ABP naar leeftijd, 2000-2002



Bron: ABP

Figuur 2.6 Uittredingspatroon ABP naar leeftijd, 2006-2007



Bron: ABP

vroegpensioenregelingen rond de leeftijd van 65 jaar (de zogenaamde 64-11 problematiek). Daarenboven kan er sprake zijn van een effect van het functioneel leeftijdsontslag bij 65 jaar.¹⁰ In dit verband is het betekenisvol dat in 2000-2002 geen ABP-deelnemers uittraden op de leeftijd 65 (zie figuur 2.5). Vanwege de wet VPL zijn de uittredingscondities bij het ABP sinds

¹⁰ Functioneel leeftijdsontslag is inmiddels afgeschaft voor Rijksambtenaren.

2006 volledig actuarieel neutraal.¹¹ Sindsdien wordt gemiddeld langer doorgewerkt, een groter deel van de populatie ambtenaren werkt nu door tot de leeftijd van 65.

2.3 Toekomstige inkomenspositie van ouderen

De toekomstige inkomenspositie van ouderen is naar verwachting gemiddeld wat beter dan die van de huidige ouderen. Dit is het resultaat van enkele trends, met tegengestelde effecten. De belangrijkste trends zijn de verbeterde pensioenopbouw, de toename van het aantal 65-plussers zonder volledige AOW en de overgang van veel pensioenregelingen van eindloon naar middelloon. Aangezien bestaande gepensioneerden niets van deze trends merken, blijven de effecten van een toename van pensioenrechten buiten het gebruikelijke statische koopkrachtbeeld.

De huidige generaties bouwen meer pensioen op dan de vorige generaties, met name door de stijging van de arbeidsparticipatie van vrouwen en door vermindering van witte vlekken in de pensioenopbouw (onder meer voor deeltijders). De toekomstige generaties vrouwen van 65 jaar en ouder hebben daarom vaker een eigen aanvullend pensioen dan de huidige generaties. Hier staat tegenover dat het aantal 65-plussers met een onvolledige AOW in Nederland in de periode tot 2020 volgens de SVB zal verdubbelen tot zo'n 600 000. Bijna de helft hiervan betreft personen die in Nederland zijn geboren, maar naar het buitenland zijn verhuisd en grensarbeiders die in het buitenland verzekerd zijn. Ruim de helft betreft eerste generatie allochtonen die na de leeftijd van 15 jaar naar Nederland zijn gekomen. De overgang van eindloon naar middelloon als grondslag voor de pensioenaanspraken verkleint de spreiding in de aanvullende pensioenen. Bij eindloon was er sprake van impliciete herverdeling van mensen met een vlak carrièrepad aan mensen met een steil carrièrepad; door de invoering van middelloon is deze herverdeling vervallen.

Simulaties indiceren dat de mediane inkomens van 65-plussers (inclusief pensioen-uitkeringen) in 2020 hoger zullen zijn dan die van 18- tot en met 65-jarigen, terwijl ze nu nog lager liggen. De inkomens zijn gestandaardiseerd, dat wil zeggen gecorrigeerd voor de omvang van het huishouden. Het aandeel ouderen in het derde en vierde quintiel (20%-groep) van de gestandaardiseerde inkomensverdeling van alle huishoudens zal relatief toenemen en het aandeel in de laagste twee en het hoogste quintiel zal relatief achterblijven.¹²

2.4 De arbeidsmarkt voor ouderen

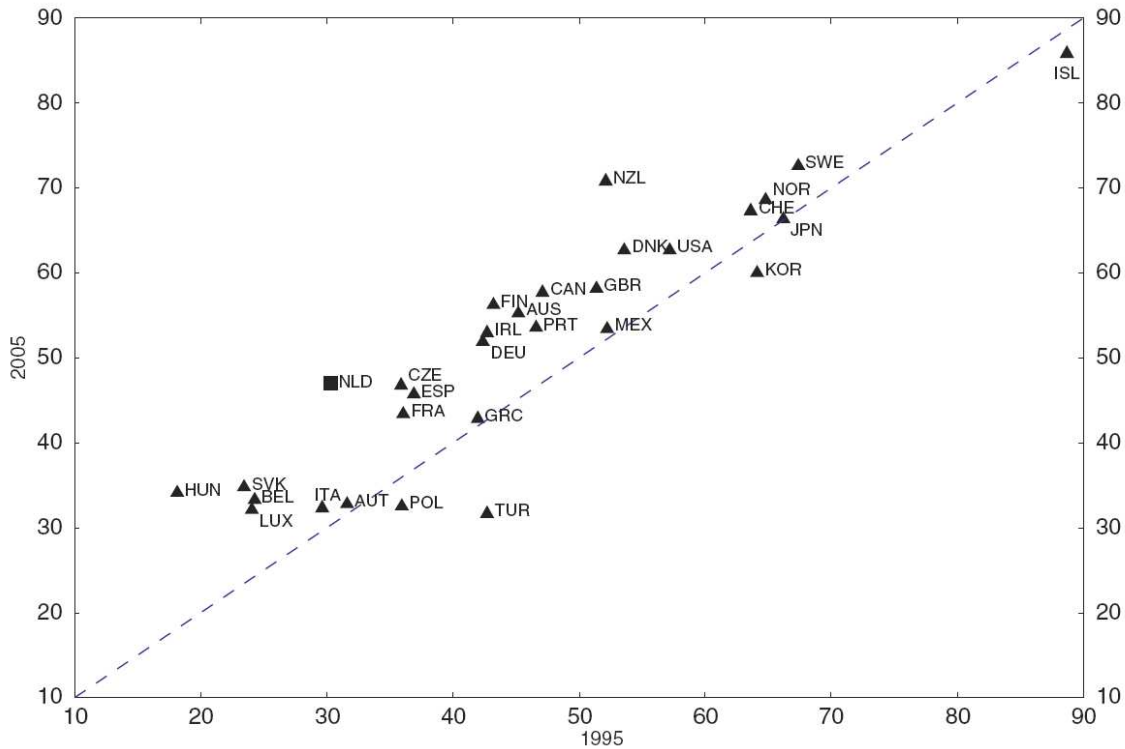
De Nederlandse arbeidsmarkt voor ouderen vertoont een aantal opvallende kenmerken, zoals een relatief lage participatiegraad, steile beloningsprofielen, strikte ontslagbescherming en lage

¹¹ Vóór 1997 ging de VUT-aanspraak volledig verloren bij doorwerken na de VUT-gerechtigde leeftijd. Tussen 1997 en 2006 is de regeling in een aantal stappen geleidelijk meer neutraal gemaakt (en tegelijkertijd aanzienlijk versoerd).

¹² P. Hendrix, De toekomstige inkomenspositie van ouderen, Werkdocument 379, Ministerie van SZW, Den Haag.

baan-baan mobiliteit. Aan de hand van statistisch materiaal schetsen we in deze paragraaf een beeld van de beperkte dynamiek op de arbeidsmarkt voor ouderen.

Figuur 2.7 Participatiegraad ouderen (55-64) in 1995 en 2005



Bron: OESO, 2008, OECD Economic Surveys: Netherlands, OESO, Parijs.

De participatie van ouderen is in de periode 1995-2005 weliswaar relatief sterk toegenomen, maar is in internationaal perspectief nog altijd bescheiden (figuur 2.7). In landen als de VS, het Verenigd Koninkrijk, Japan en de Scandinavische landen is de participatie van ouderen beduidend hoger.

De baan-baan mobiliteit van ouderen is beperkt. Recente cijfers zijn te vinden in een rapport van de WRR (2007).¹³ Van de werknemers van 15 tot 30 jaar wisselden in 2002-2003 31% van baan, voor de groep 30 tot 55 jaar is dit nog maar 8% en voor 55 tot en met 64 jaar slechts 3%. Een internationale vergelijking van de duur van dienstverbanden (tabel 2.4) naar leeftijd laat eveneens zien dat het percentage werknemers met een kort dienstverband in Nederland het laagst is van alle vermelde landen (samen met Luxemburg en België). Van de werkende mannen tussen 55 en 64 jaar heeft 2 procent een baan waarin men minder dan een jaar geleden gestart is.

¹³ WRR, 2007, Investeren in werkzekerheid, Amsterdam University Press, Amsterdam.

Tabel 2.4 Werkenden met een dienstverband van maximaal 1 jaar, per leeftijdsgroep

	25-54 jarigen	55-64 jarigen
	in %	
Oostenrijk	11	3
België	9	2
Tsjechië	8	5
Denemarken	20	9
Finland	15	5
Frankrijk	11	5
Duitsland	12	5
Hongarije	11	5
IJsland	14	10
Ierland	13	6
Italië	9	3
Luxemburg	7	1
Nederland	7	2
Noorwegen	24	8
Polen	13	5
Portugal	10	5
Spanje	19	5
Zweden	16	7
Zwitserland	11	4
Verenigd Koninkrijk	13	7
Verenigde Staten	20	12
Gemiddelde van 21 landen	13	5

Bron: OESO, Parijs, www.oecd.org; data VS: Bureau of Labor Statistics, www.bls.gov.

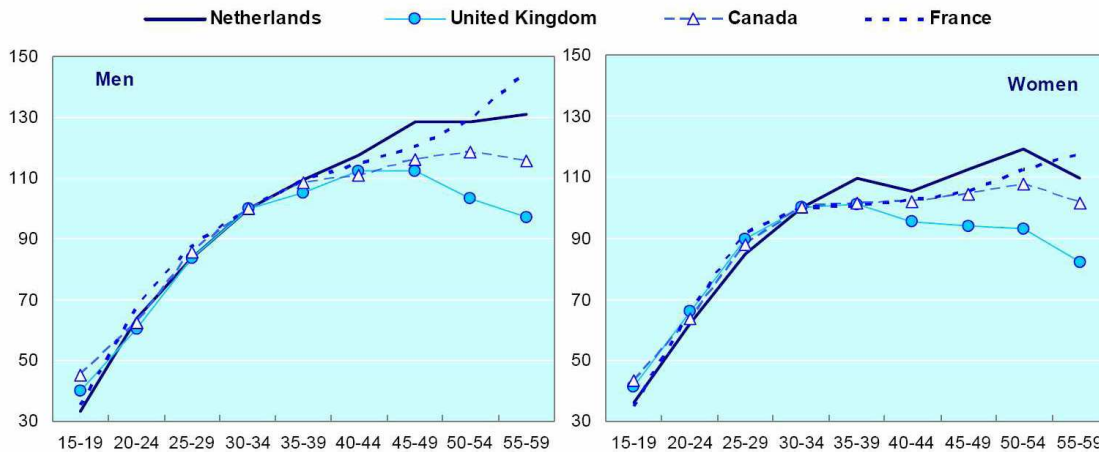
Het loonprofiel van de Nederlandse werknemer is gemiddeld genomen relatief steil (figuur 2.8). In Canada en het Verenigd Koninkrijk vakt het loonprofiel rond 50 jaar af om vervolgens te gaan dalen, bij Nederlandse (en Franse) mannen is deze daling daarentegen niet zichtbaar. Op 65-jarige leeftijd bedraagt het verschil tussen Nederland en het Verenigd Koninkrijk in de relatieve beloning van ouderen circa 30%. In Nederland (en Frankrijk) maken veel ouderen gebruik van vervroegde uitredingsroutes. De groep die doorwerkt is waarschijnlijk meer dan gemiddeld productief en daardoor ook verhoudingsgewijs hoog betaald. Deze selectiviteit bij vervroegde uittreding kan wellicht een deel van het geschetste patroon verklaren. Desondanks is het aannemelijk dat het loon van oudere werknemers in Nederland relatief hoog is.

Voor wat betreft de ontslagbescherming van banen met een vast dienstverband is Nederland in internationaal perspectief één van de koplopers. Vooral banen met lange dienstverbanden kennen een relatief hoge bescherming: het niveau van de ontslagvergoeding na 20 dienstjaren ligt alleen in Portugal en Spanje op een hoger niveau.¹⁴ Bovendien is het niveau van de

¹⁴ Daarbij neemt de OESO de kantonrechtformule maar voor 50% mee, de andere helft van de ontslagen loopt via het CWI, waar een veel lagere ontslagvergoeding tot stand komt. Zie A. Deelen, E. Jongen en S. Visser, 2006, Employment protection legislation: Lessons from theoretical and empirical studies for the Dutch case, CPB Document 135, Den Haag.

ontslagvergoeding niet alleen afhankelijk van het aantal dienstjaren, maar ook van de leeftijd, wat internationaal ongebruikelijk is. Ook de duur van de WW-uitkering loopt op met de leeftijd.

Figuur 2.8 Internationale vergelijking loonprofiel naar geslacht en leeftijd (loon 30-34 jaar = 100)



Bron: OESO, 2008, Jobs for Youths: Netherlands, OESO, Parijs.

Ex-post beleidsevaluaties zijn te schaars om empirisch vast te kunnen stellen in hoeverre de geschetste kenmerken van de arbeidsmarkt voor ouderen verband houden met specifieke instituties. Wel lijkt het aannemelijk dat de relatief beperkte participatie van ouderen samenhangt met sterke financiële prikkels om vervroegd uit te treden, zoals in het verleden bijvoorbeeld bij VUT-regelingen het geval was. Ook is het waarschijnlijk dat de lage mobiliteit van oudere werknemers deels kan worden toegeschreven aan de strikte ontslagbescherming en hoge ontslagvergoedingen voor ouderen. Werkgevers zullen minder snel een oudere werknemer ontslaan als daar hoge kosten aan verbonden zijn. De vrijwillige baan-baan mobiliteit wordt negatief beïnvloedt door het verlies aan anciënniteit, waardoor een mogelijke ontslagvergoeding lager uitvalt. In het voorstel van de Commissie wordt dit probleem verholpen door de ontslagvergoeding om te vormen tot een storting in de levenslooppot van de werknemer, die de werknemer mee kan nemen naar een volgende baan. Hiermee vervalt echter ook de risicodeling tussen werknemers die wel en werknemers die niet ontslagen worden. Iedereen krijgt immers de storting in de levenslooppot.

Een ander nadeel van de hoge ontslagbescherming van ouderen is dat deze kan leiden tot onderinvestering in generiek menselijk kapitaal, wat de mobiliteit verder beperkt.

Samenvattend is het beeld van de Nederlandse arbeidsmarkt voor ouderen er één van zwakke dynamiek, waarbij de verschillende kenmerken, zoals strikte ontslagbescherming, steile beloningsprofielen, een langdurig recht op een aanzienlijke werkloosheidsuitkering en een lage baan-baan mobiliteit, elkaar lijken te versterken. De relatief sterke bescherming van ouderen tegen ontslag ondersteunt een steil loonprofiel. Het steile loonprofiel draagt er vervolgens toe

bij dat ontslagen oudere werknemers een relatief hoge WW-uitkering ontvangen in verhouding tot hun productiviteit. Dit verlaagt de intensiteit van het zoeken naar een nieuwe baan en verhoogt het reserveringsloon van de oudere werkzoekende. De hoge bescherming levert voor zittende werknemers wel zekerheid op. Oudere werklozen betalen daarvoor de prijs, zij kunnen moeilijk een nieuwe baan vinden.

2.5 Verhoging pensioenleeftijd

Het voorstel van de Commissie behelst een verhoging van de AOW-leeftijd en de richtleeftijd voor de aanvullende collectieve arbeidspensioenen met 1 maand per jaar gedurende de periode 2016 - 2051; de AOW-leeftijd en de spilleeftijd van het Witteveenkader voor de aanvullende pensioenen zijn dan opgelopen naar 68 jaar. Vanaf dat moment loopt de pensioenleeftijd verder op, in lijn met de (verdere) groei van de levensverwachting. In deze paragraaf analyseren we het effect van deze maatregel op de arbeidsparticipatie en de houdbaarheidswinst die daaruit voortvloeit. Paragraaf 2.5.1 bespreekt eerst in algemene zin enkele mogelijke effecten die een rol kunnen spelen bij pensioenhervormingen. In paragraaf 2.5.2 passen we deze toe op het pensioenvoorstel van de Commissie en in paragraaf 2.5.3 presenteren we de uitkomsten van enkele scenario's.

2.5.1 Effecten pensioenhervorming: algemeen

We onderscheiden een viertal mogelijke effecten van pensioenhervormingen:

1. een prijseffect (ofwel substitutie-effect);
2. een inkomenseffect (ofwel vermogenseffect);
3. een sociaal-cultureel effect (ofwel 'framing');
4. een institutioneel effect.

Het *prijseffect* treedt dan en slechts dan op wanneer als gevolg van een pensioenhervorming de beloning voor (door)werken verandert. Dat is bijvoorbeeld het geval geweest bij de recente afschaffing van de VUT. De VUT was niet actuarieel neutraal. Het verlies van VUT-aanspraken bij doorwerken na de VUT-gerechtigde leeftijd betekende een impliciete belasting op doorwerken in de orde van 80%. Anders gezegd: na de VUT-gerechtigde leeftijd werkte men de facto voor slechts 20% van het nominale loon. Afschaffing van deze belasting op doorwerken verhoogt de opbrengst van werken drastisch, zoals iedere werknemer in zijn pensioenoverzicht zelf kan zien. In de internationale literatuur bestaat brede consensus dat dit prijseffect flinke gevolgen heeft voor het arbeidsaanbod van ouderen.

Er is sprake van een *inkomenseffect* wanneer het (pensioen)vermogen verandert, bijvoorbeeld omdat de pensioenregeling versoberd wordt. Men bouwt dan minder aanspraken

op, zodat men met een lager (pensioen)vermogen aan de eindstreep komt. De empirische literatuur laat zien dat het effect daarvan op het uitgedrag beperkt is. Sleutelen aan de opgebouwde pensioenvoorziening is daarmee op zichzelf genomen een minder effectief middel om mensen te bewegen langer door te werken.

Een specifieke vorm van versoering van het pensioen is verhogen van de pensioenleeftijd. Daardoor heeft men immers minder jaren recht op een pensioenuitkering, zodat de totale pensioenaanspraak (= contante waarde van alle verwachte pensioenuitkeringen) vermindert. Het hiervoor vermelde inkomenseffect treedt daarbij op. Daarenboven kan bij deze specifieke vorm van versoering een effect van niet-economische aard optreden. De officiële pensioenleeftijd kan in de beeldvorming van mensen fungeren als een richtpunt waar zij hun geplande levensloop op afstemmen. De officiële pensioenleeftijd functioneert dan als een *sociaal-culturele norm*.

Daarnaast kan het zo zijn dat bepaalde *institutionele* belemmeringen een meer of minder grote rol gaan spelen. Hierbij kan, bijvoorbeeld, gedacht worden aan het functioneel leeftijdsontslag. Als veel mensen onvrijwillig stoppen met werken als gevolg van functioneel leeftijdsontslag, dan kan het opschuiven van deze leeftijd grote effecten hebben op de participatie. Een ander voorbeeld is de eerste datum waarop een pensioenuitkering kan ingaan. Degenen die financieel afhankelijk zijn van de pensioenuitkering (liquiditeitsrestrictie, geen eigen middelen) zullen gedwongen zijn langer door te werken als deze ingangsdatum van de pensioenuitkering opschuift.

Een recent CPB Memorandum¹⁵ vermeldt uitkomsten uit nationale en internationale studies naar het effect van wijzigingen in pensioenregelingen. Deze zijn (door ons) teruggerekend naar de vraag hoeveel de onderzochte groep gemiddeld langer doorwerkt bij verlies van 1 jaarinkomen aan pensioenvermogen (bij gelijkblijvende pensioenleeftijd; zuiver inkomenseffect dus). De studies wijzen op een effect van gemiddeld 0,1 à 0,2 jaar uitstel van het moment van uitreden in de groep die tussen 55 en 65 jaar uitreedt. Er is slechts één empirische studie die rapporteert over het (integrale) effect van een verhoging van de pensioenleeftijd. Deze heeft betrekking op de verhoging van de leeftijd waarop men in de VS in aanmerking komt voor Social Security. Daarin wordt gevonden dat de groep van 62-64 jarigen gemiddeld 1 maand later uitreedt bij een verhoging van de pensioenleeftijd met 2 maanden; een effect van 0,5 jaar uitstel per jaar verhoging van de pensioenleeftijd dus. Effecten voor andere uitreedleeftijden worden niet vermeld.

2.5.2 Effecten pensioenvoorstel Commissie Arbeidsparticipatie

De verhoging van de pensioenleeftijd die de Commissie voorstelt heeft geen gevolgen voor de effectieve beloning voor doorwerken: er is geen invloed op de netto loonvoet. Bijgevolg is er geen *prijseffect*. Er is wel sprake van een effect op het pensioenvermogen. Door de verhoging

¹⁵ R. Euwals et al., Effect van verhogen pensioengerechtigde leeftijd op bruto participatie, CPB Memorandum 198, 2008.

van de pensioenrichtleeftijd nemen de omvang van de AOW-voorziening en de fiscale ruimte voor collectieve pensioenopbouw¹⁶ voor de resterende levensduur vanaf 65 jaar immers af.

Tegenover deze (relatieve) verschraving van de collectieve pensioenvoorziening in de eerste en tweede pijler staat dat de productiviteit en de welvaart naar verwachting blijven toenemen. Waar de overheid de collectieve arrangementen versobert, zullen burgers dat deels of volledig kunnen compenseren uit eigen middelen. De private vermogens zullen hierdoor aan het eind van de werkzame periode waarschijnlijk toenemen (derde en vierde pijler).¹⁷ Op de lange termijn zullen de financiële mogelijkheden om met pensioen te gaan daarom niet sterk afnemen en wellicht zelfs toenemen.¹⁸ Bovendien is de inkomenselasticiteit van het uitredingsgedrag relatief klein (zie paragraaf 2.5.1 en het daarin genoemde CPB Memorandum). Per saldo verwachten we op lange termijn geen belangrijk *inkomenseffect* op de uittredleeftijd van de door de Commissie voorgestelde geleidelijke inperking van de ruimte voor de eerste en de tweede pijler van de pensioenopbouw.

Het functioneel leeftijdsontslag kan een grotere rol gaan spelen als meer mensen besluiten niet voor hun 65^e uit te treden. Indien in de toekomst velen op de leeftijd van 65 gedwongen ontslagen zouden worden, dan zou het opschuiven van de pensioenleeftijd (en dus de leeftijd van functioneel leeftijdsontslag) een bottleneck in de participatie van 65-plussers kunnen wegnemen.¹⁹ De gebruikte lange termijn ramingen van de participatie zijn niet fijnmazig genoeg om te weten hoe groot de groep is die straks met 64 jaar nog werkt: er is alleen geraamd voor de groep 60-64, en niet voor afzonderlijke jaren daarbinnen. Op dit moment bedraagt de participatie van 64-jarigen 13%; in figuur 2.2 is geen effect van functioneel leeftijdsontslag waarneembaar.²⁰

De ingangsdatum van de arbeidspensioenen is flexibel binnen ruime grenzen. Bij het (actuaireel neutraal) naar voren halen van het ouderdomspensioen vullen pensioenfondsen het AOW-gat.²¹ De ingangsdatum voor de AOW vormt dienovereenkomstig alleen een eventuele belemmering voor uittreding voor degenen zonder aanvullend arbeidspensioen. Per saldo verwachten we dat *institutionele effecten* hooguit een bescheiden invloed zullen hebben.

Van het geleidelijk opschuiven van de richtleeftijd voor de collectieve pensioenvoorziening in de eerste en de tweede pijler kan een autonoom effect uitgaan, los van financiële prikkels of

¹⁶ We mogen aannemen dat reeds opgebouwde pensioenvermogens ongemoeid zullen worden gelaten; een afname van de opgebouwde pensioenvermogens in de tweede pijler kent daarom een zeer lange ingroeiperiode.

¹⁷ Waarbij men uiteraard zo veel mogelijk de fiscale grenzen zal blijven opzoeken, bijvoorbeeld door de levensloopregeling te benutten voor het fiscaal vriendelijk parkeren van het vrije vermogen. Het verlies aan fiscale facilitering in de tweede pijler, als gevolg van de indexatie van het Witteveen-kader aan de levensverwachting zal mogelijk worden ontweken door fiscale faciliteiten in de derde pijler of anderszins te benutten.

¹⁸ De productiviteit, en daarmee de life time welvaart, neemt exponentieel toe, de toename van de gezonde levensverwachting waarschijnlijk sub-lineair (als gevolg van biologische grenzen aan het uitstellen van de ouderdom).

¹⁹ Overigens is het niet per se nodig om hiervoor de pensioenleeftijd te verhogen: het volstaat de leeftijd te verhogen waarop men in aanmerking komt voor functioneel leeftijdsontslag.

²⁰ Het profiel is nagenoeg vlak tussen 63 en 66 jaar; er is geen duidelijke versnelde uitstroom op leeftijd 65 zichtbaar.

²¹ Pensioenfondsen heffen zo de liquiditeitsrestrictie op door werknemers in staat te stellen tegen hun toekomstige AOW-uitkering te lenen uit hun ouderdomspensioenvoorziening.

institutionele belemmeringen. Over de omvang van een dergelijk effect van een *sociaal-culturele norm* voor de pensioenleeftijd is weinig bekend. Diverse auteurs veronderstellen bepaalde effecten, maar deze zijn nauwelijks gebaseerd op echte evidentie.²² Bij gebrek aan beter baseren we ons in het volgende op de in paragraaf 2.5.1 vermelde empirische bevinding dat de uittreedleeftijd in de leeftijdsgroep 62-64 in de VS gemiddeld met een maand toeneemt als de richtleeftijd voor het staatspensioen met twee maanden opschuift, dat wil zeggen een effect van 50%. Men kan allerlei redenen bedenken waarom dit effect in Nederland groter of kleiner zou kunnen zijn dan in de VS, maar deze zijn grotendeels speculatief. De constatering past dat wij eigenlijk niet goed weten hoe beïnvloedbaar het gedrag (of de achterliggende preferenties) op dit punt in Nederland is.

2.5.3 Scenario's verhoging pensioenleeftijd

Gezien deze onzekerheid hebben wij drie scenario's berekend van het effect van de geleidelijke verhoging van de pensioenrichtleeftijd die de Commissie voorstelt. In de groep die uittreedt vóór de leeftijd van 55 jaar is er bij veronderstelling geen effect op de uittreedleeftijd. Non-participatie zal hier in overgrote meerderheid andere redenen hebben dan puur financiële afwegingen.²³ De groep die uittreedt vanaf 60 jaar is wellicht het meest gevoelig voor de pensioenrichtleeftijd. De voor de VS gevonden schatting van een effect van 50% in deze groep hanteren we voor het middelste scenario. Vanwege de onzekerheid over de toepasbaarheid van deze bevinding voor de Nederlandse situatie berekenen we eveneens twee andere scenario's, met effecten van 25% en 75% op het uitredingsgedrag. In de groep die tussen 55 en 60 jaar uittreedt, veronderstellen we een effect gelijk aan de helft²⁴ van het effect in de 60-plus groep.

Figuur 2.9 geeft deze veronderstellingen gestileerd weer. De vette lijn in de figuur is het (gestileerde) participatieprofiel; de macroparticipatie is gelijk aan de (met cohortaantallen gewogen) verhouding tussen het oppervlak onder de vette lijn en het totale oppervlak van de figuur. Een verhoging van de pensioenleeftijd verschuift het profiel horizontaal naar rechts. Bij de groep onder de 55 jaar treedt bij veronderstelling geen verschuiving op. In de groep van 55-59 jaar schuift het profiel met de helft van de verschuiving in de groep van 60-64 jaar. Het macro arbeidsvolume neemt toe met het gearceerde gedeelte.²⁵

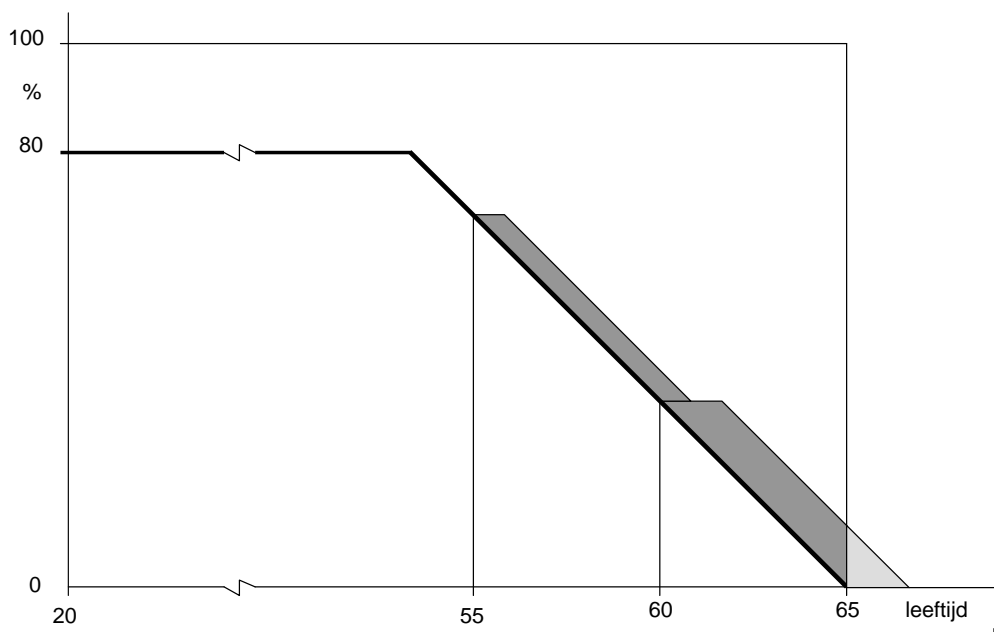
²² K. Stensnes en N.M. Stølen, Pension Reform in Norway, Discussion Paper 524, Statistics Norway, 2007, *veronderstellen* dat bij een opschuiven van de richtleeftijd voor de pensioenopbouw met 1 jaar in Noorwegen 40% van de populatie het uitredingsmoment niet wijzigt, 40% het moment van uitredens met 0,66 jaar uitstelt en 20% dit moment met 1 jaar uitstelt. Gemiddeld over de gehele bevolking betekent dit een effect van 46%.

²³ In de groep 50-54 is 5% uitgetreden na ooit gewerkt te hebben; hiervan heeft 75% geen pensioenuitkering, zie tabel 2.3.

²⁴ In de groep 60-64 is 45% uitgetreden na ooit gewerkt te hebben; hiervan heeft 20% geen pensioenuitkering. In de groep 55-59 is 16% uitgetreden na gewerkt te hebben, waarvan 50% zonder pensioenuitkering. Zie tabel 2.3.

²⁵ Het (licht gearceerde) gedeelte boven de 65 jaar telt per definitie niet mee voor de participatiedoelstelling, die gedefinieerd is voor de groep 20-64 jaar. Voor de houdbaarheidsdoelstelling telt de ontwikkeling van het totale arbeidsaanbod, dus inclusief 65-plussers.

Figuur 2.9 Effect verhoging pensioenleeftijd op participatieprofiel (schematisch)



Bij deze veronderstellingen neemt de werkgelegenheid in het lage scenario toe met 0,9%; dit is inclusief de bijdrage door 65-plussers. De participatie van 20-64 jarigen, gemeten als percentage van het potentiële arbeidsaanbod in deze groep, neemt op de zeer lange termijn toe met 0,4%-punt. De houdbaarheid verbetert met 0,9% BBP. Deze verbetering is een saldo van diverse positieve en negatieve posten waarvan de volgende vier de grootste bijdrage leveren:

1. de besparing op de (netto) AOW-uitkeringen;
2. de extra uitkeringen aan arbeidsongeschiktheid, werkloosheid en bijstand, die langer doorlopen;
3. de verandering van de samenstelling van de besparingen: de gesubsidieerde pensioenbesparingen worden kleiner en de belaste private besparingen die nodig zijn om het inkomensgat in de leeftijd van 65 tot (uiteindelijk) 68 jaar op te vangen, nemen toe;
4. de toename in de werkgelegenheid.

Bij de scenario's met een grotere arbeidsaanbodreactie nemen de participatie in de leeftijdsgroep van 20-64 jarigen en de houdbaarheid sterker toe (zie tabel 2.5).

Tabel 2.5 Effect verhoging pensioenleeftijd op arbeidsaanbod en houdbaarheid

	Oploop uittreedleeftijd in % verhoging pensioenleeftijd, 60-64 jr		
	25	50	75
Toename werkgelegenheid (incl. 65-plus; in %)	0,9	1,6	2,5
Toename arbeidsaanbod van 20-64 jarigen (%-punt potentiële aanbod)	0,4	0,8	1,2
Verbetering houdbaarheid (% BBP)	0,9	1,0	1,2

2.6 Effecten fiscalisering AOW en verhoging arbeidskorting

De Commissie Arbeidsparticipatie vraagt naar de effecten van fiscalisering van de AOW, waarbij de opbrengst deels wordt aangewend voor een hogere arbeidskorting voor oudere werkzame personen. In deze notitie wordt verondersteld dat de fiscalisering van de AOW wordt vormgegeven via een geleidelijke verlaging van de AOW-premie en een gelijktijdige verhoging van het belastingtarief in de eerste en de tweede schijf.²⁶ De AOW wordt in de periode 2011 tot en met 2025 volledig gefiscaliseerd voor mensen die geboren zijn in 1946 of later. De opbrengst van deze fiscalisering voor de periode 2011 tot en met 2025 wordt volledig teruggesluisd via een inkomensafhankelijke arbeidskorting voor oudere werkzame personen. Het budgettaire beslag voor deze korting is constant gedurende deze periode en dus gelijk aan de gemiddelde opbrengst van fiscalisering in 2011 tot en met 2025. Het budgettaire beslag voor deze korting wordt na 2025 op dit niveau gehandhaafd; de resterende opbrengst van fiscalisering komt ten goede aan het EMU-saldo, dus aan verbetering van de houdbaarheid van de overheidsfinanciën.

Volledige fiscalisering in 2009 zou 2,8 mld euro opleveren. Op lange termijn is de opbrengst van fiscalisering 1,6 maal zo groot, vanwege de toename van het aantal 65-plussers. De fiscalisering verloopt echter geleidelijk in 15 jaar en geldt alleen voor 65-plussers die geboren zijn in 1946 of later. Hierdoor is de opbrengst aanvankelijk gering, maar deze loopt gedurende de periode 2011 tot en met 2025 (en daarna) sterk op. De opbrengst van fiscalisering gedurende de eerste 15 jaar bedraagt gemiddeld ongeveer een kwart van de structurele opbrengst, dus zo'n 1,1 mld euro. In 2011 is dit minder, zodat de kosten van de terugsluis aanvankelijk voor de baat uitgaan; volgens het voorstel is dit in 2025 gecompenseerd.

2.6.1 Arbeidsaanbod en verbetering houdbaarheid

De Commissie wil de vormgeving van de arbeidskorting zoveel mogelijk richten op de extensieve (participatie)marge bij de ouderen (keuze wel/niet werken). Leeftijdsgrenzen voor de arbeidskorting zouden hiertoe geleidelijk op moeten schuiven met de oplopende participatie, c.q. de pensioenleeftijd. Het beschikbare modelinstrumentarium is echter te grofmazig²⁷ om de voorgestelde systematiek gedetailleerd te kunnen aansturen. De beleidsmaatregel die de Commissie voor ogen heeft is daarom benaderd door uit te gaan van vaste leeftijdsgrenzen met een oplopende inkomensafhankelijke arbeidskorting van 3% van het belastbaar inkomen voor

²⁶ Er zijn ook alternatieven denkbaar, zoals een verkorting van de lengte van de tweede schijf en eventueel van de eerste schijf. In alle gevallen wordt de AOW gebruteerd, zodat de netto uitkering gelijk blijft.

²⁷ Het GAMMA-model kent geen onderscheid tussen de extensieve en de intensieve marge. Om technische redenen is er op het basispad ook geen participatie van 65-plussers. Ook wordt de participatie in het model gekalibreerd op gemiddelden voor vijfjaarsgroepen en vervolgens lineair geïnterpoleerd. Participatiegraden voor individuele leeftijden binnen deze vijfjaarsgroepen zijn daarom niet (noodzakelijk) realistisch, in het bijzonder niet in de leeftijdsgroep 55-64 jaar waarbinnen de participatie een sterk niet-lineair verloop heeft. Tenslotte kent het model waarmee de berekeningen worden uitgevoerd uitsluitend een uniform belastingtarief over het gehele inkomstraject (dus geen belastingvrije voeten of heffingskortingen).

60-jarigen, 6% voor 61-jarigen, 9% voor 62-jarigen, 12% voor 63-jarigen en 15% voor werkzame personen van 64 jaar en ouder.²⁸

De gemiddelde tariefsverlaging in de groep 60-64 bedraagt 7%-punt. Op basis van empirische bevindingen leidt dit tot een verhoging van de arbeidsparticipatie van 60-64 jarigen met 2,4%-punt.²⁹ Het effect van deze maatregel is relatief groter dan het effect van de afschaffing van de VUT, omdat de arbeidskorting voor alle ouderen geldt, terwijl niet iedereen in aanmerking komt voor een vervroegde uitredingsregeling.³⁰ In absolute termen gaat het echter om een bescheiden effect, zeker als het wordt vertaald naar de totale participatiegraad van 20-64-jarigen (+ 0,3%-punt).

Het bovenstaande pakket maatregelen verbetert de houdbaarheid met 0,6% van het BBP. Dit is nagenoeg volledig het gevolg van het directe budgettaire effect van de fiscalisering en de arbeidskorting, die respectievelijk 0,8%-punt bijdragen en 0,2%-punt kosten in termen van houdbaarheid. De werkgelegenheid neemt op termijn licht toe met (afgerond) 0,1%; het effect hiervan op de houdbaarheid valt weg in de afronding. De toename in de werkgelegenheid is een saldo van een stijging van de werkgelegenheid van ouderen (als gevolg van de extra arbeidskorting) en een daling bij personen jonger dan 60 jaar, die het gevolg is van de lastenverzwaring.³¹ Ondanks de kleinere impuls overheerst het eerstgenoemde effect omdat de prijselasticiteit van ouderen groter is dan die van jongeren.

2.6.2 Inkomenseffecten

Directe en volledige fiscalisering van de AOW zonder terugsluis leidt tot sterk negatieve inkomenseffecten. Bij geleidelijke invoering of door compenserende maatregelen, zoals invoering van een heffingskorting voor huishoudens met kleine aanvullende pensioenen, zijn de jaarlijkse inkomenseffecten veel beperkter. Mogelijk vallen deze zelfs min of meer weg tegen de gemiddelde koopkrachtverbetering van 65-plussers in een basispad zonder nader beleid.

Zonder nader beleid verbetert de statische koopkracht van 65-plussers van jaar op jaar enigszins. De AOW is gekoppeld aan het wettelijk minimumloon (WML), dat in principe meestijgt met de cao-lonen. De cao-lonen stijgen gemiddeld genomen sneller dan de prijzen. De reële contractloonstijging is op lange termijn naar verwachting zo'n 1 à 1½% per jaar.³² De aanvullende pensioenen zijn soms gekoppeld aan de lonen en soms aan de prijzen; in een klein deel van de gevallen worden pensioenen op geen enkele wijze geïndexeerd. Hier staat tegenover dat de zorguitgaven komende jaren naar verwachting sneller groeien dan het bruto binnenlands product. Aangezien de premies voor de nieuwe zorgverzekering lastendekkend zijn, zullen deze

²⁸ Aangestuurd door het uniforme tarief op inkomsten uit huidige arbeid met de gemelde percentages te verlagen.

²⁹ Ter controle is met het MIMIC-model het werkgelegenheidseffect bepaald van een hogere arbeidskorting voor 55-64 jarigen met een zelfde budgettaire beslag. Dit geeft een vergelijkbare uitkomst.

³⁰ Zie hiervoor ook tabel 2.1.

³¹ Het aanvullende pensioen wordt minder waard, want zwaarder belast. Werken levert dus minder op in termen van koopkracht op levensloopbasis.

³² Zie M.H.C. Lever, 2005, Reële contractloonstijging op lange termijn, CPB Memorandum 137, www.cpb.nl.

ook zonder nader beleid stijgen. Per saldo resulteert naar verwachting een inkomensverbetering voor 65-plussers in de orde van gemiddeld ½% tot ¾% per jaar.

Bij de fiscalisering worden de tarieven in de eerste en de tweede schijf voor 65-plussers in een periode van 15 jaar verhoogd tot die van 65-minners. De AOW-premie wordt met 1,2%-punt per jaar (17,9%/15) verlaagd en het belastingtarief in de eerste en tweede schijf met 1,2%-punt per jaar verhoogd. De huidige 65-plussers worden door de geleidelijke invoering ontzien.

Gedurende de invoeringsperiode van fiscalisering lopen de inkomenseffecten ten opzichte van het basispad uiteen van 0 voor 65-plussers met alleen AOW tot – 0,8% voor gehuwden en – 0,9% voor alleenstaanden met een aanvullend pensioen van 20 000 euro per jaar (zie tabel 2.6). Voor hogere inkomens is de lastenverzwaring in euro's even groot, maar als percentage van het beschikbaar inkomen kleiner. In combinatie met de koopkrachtverbetering in het basispad resulteert hooguit een kleine koopkrachtdaling voor een beperkt aantal huishoudens.

Van de 600 000 gehuwde/samenwonende 65-plus huishoudens (dus 1,2 mln 65-plussers) hebben bijna 100 000 personen (8%) een bruto-inkomen van meer dan 30 000 euro (dit is ongeveer AOW + 20 000 euro aanvullend pensioen). Deze 100 000 personen zijn bijna allemaal meest-verdienende partners; slechts in een beperkt aantal gevallen ligt ook het inkomen van de minst-verdienende partner boven de grens. Van de ruim 1 mln alleenstaande 65-plussers hebben slechts 70 000 personen (7%) een bruto-inkomen van meer dan 30 000 euro.

Tabel 2.6 Koopkrachteffecten afbouw tariefsverschil 65-plus en 65-min in 15 jaar

Bruto-inkomen per jaar ^a	mutatie in %-punt per jaar	
	Alleenstaanden	Gehuwden/samenwonenden
AOW	0,0	0,1
AOW + 5 000 euro aanvullend pensioen	– 0,4	– 0,3
AOW + 10 000 euro aanvullend pensioen	– 0,7	– 0,5
AOW + 15 000 euro aanvullend pensioen	– 0,9	– 0,7
AOW + 20 000 euro aanvullend pensioen	– 0,9	– 0,8
AOW + 40 000 euro aanvullend pensioen	– 0,7	– 0,7

^a De bruto AOW bedraagt in 2009 ruim 9 000 euro per persoon voor gehuwden en ruim 13 000 euro voor alleenstaanden.

De statische koopkrachtontwikkeling van de huidige generatie ouderen is minder relevant voor de houdbaarheidssommen, die uitgaan van constante publieke arrangementen voor huidige en toekomstige generaties. De pensioenen (eerste en tweede pijler) zijn hierbij welvaartsvast gekoppeld aan de loonontwikkeling. Binnen dit (zeer) lange termijn kader is de koopkrachtontwikkeling van ouderen per definitie gelijk aan die van de werkenden. In de vergrijzingsstudie bedraagt deze 1,7% per jaar.

De inkomenseffecten van fiscalisering van de AOW en de verhoging van de arbeidskorting voor ouderen op lange termijn worden geïllustreerd voor werknemers met een minimumloon

(18 000 euro per jaar), een gemiddeld loon (38 000 euro) en tweemaal gemiddeld (75 000 euro). De additionele arbeidskorting bij doorwerken loopt op van 3% van het inkomen bij 60 jaar tot 15% bij 64 jaar en ouder. Dit levert een voordeel op van 540 à 2250 euro bij 60 jaar, oplopend tot 2700 à 11 250 euro bij 64 jaar en ouder (zie tabel 2.7).³³ De werknemer met een minimuminkomen ontvangt na 65 jaar bij veronderstelling alleen AOW; de werknemers met een gemiddeld respectievelijk tweemaal gemiddeld inkomen ontvangen na 65 jaar bij veronderstelling 26 000 respectievelijk 52 000 euro aan AOW plus aanvullend pensioen. De AOW plus het aanvullende pensioen bedragen voor hen bijna 70% van het eindloon. De AOW, die verschilt voor alleenstaanden en gehuwden, bedraagt gemiddeld zo'n 11 000 euro in 2009. Het aanvullende pensioen bedraagt in deze voorbeelden dus 15 000 respectievelijk 41 000 euro per jaar. De fiscalisering van de AOW wordt over het AOW-gedeelte gecompenseerd via verhoging van de algemene heffingskorting en de bruto AOW. Volledige fiscalisering vermindert zodoende het beschikbaar inkomen met zo'n 2700 euro respectievelijk 3600 euro (17,9% maal 15 000 respectievelijk 20 000 euro; deze 20 000 euro is het verschil tussen de bruto AOW en het einde van de tweede schijf).

Tabel 2.7 Inkomenseffecten fiscalisering AOW en verhoging arbeidskorting ouderen

Veronderstellingen	Euro		
Arbeidsinkomen, bruto per jaar	18 000	38 000	75 000
Pensioeninkomen, bruto per jaar	11 000	26 000	52 000
Beschikbaar inkomen over resterende leven bij pensionering op 60 jaar ^a	175 000	350 000	620 000
Beschikbaar inkomen over resterende leven bij pensionering op 65 jaar ^a	265 000	480 000	835 000
Effect op beschikbaar inkomen per jaar			
60 jaar	540	1140	2250
61 jaar	1080	2280	4500
62 jaar	1620	3420	6750
63 jaar	2160	4560	9000
64 jaar	2700	5700	11250
65-plus	0	- 2700	- 3600
Effect op beschikbaar inkomen over resterende leven			
Arbeidskorting bij doorwerken tot 65 jaar ^a	8 000	16 000	32 000
Fiscalisering AOW ^a	0	- 43 000	- 57 000
Saldo bij doorwerken tot 65 jaar ^a	8 000	- 26 000	- 25 000

^a In contante waarde, bij de discontovoet van de vergrijzingsstudie.

Over de levensloop bezien leidt volledige fiscalisering in de geschetste situatie tot een additionele heffing van circa 43 000 euro bij een aanvullend pensioen van 15 000 euro en van

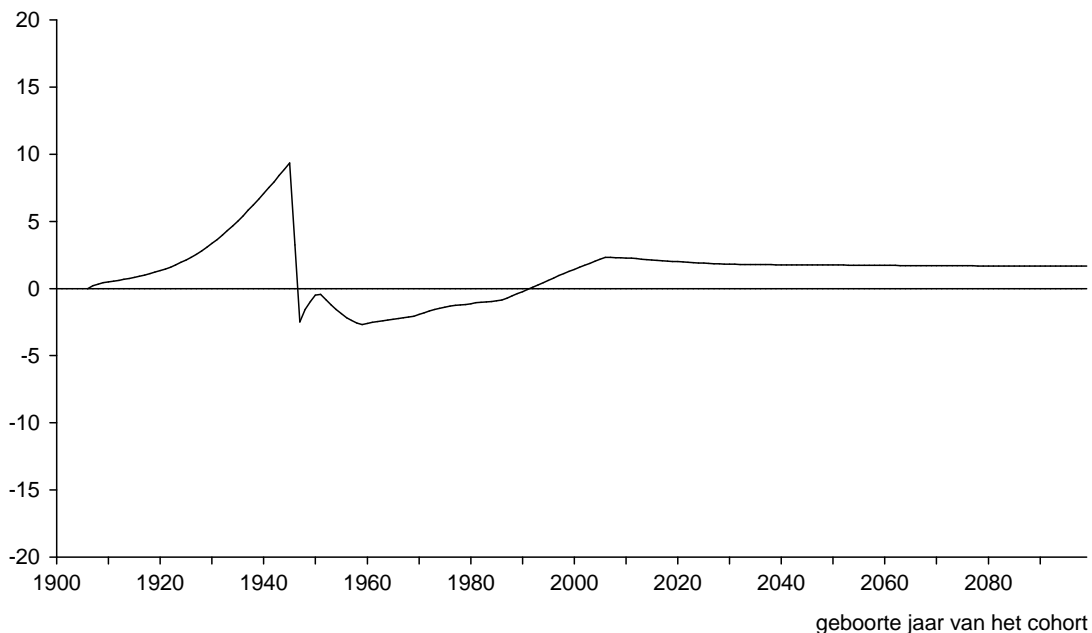
³³ Gemakshalve wordt verondersteld dat bruto en belastbaar inkomen aan elkaar gelijk zijn.

57 000 euro bij een aanvullend pensioen van 20 000 euro of meer. Voor een 60-jarige met een inkomen van 38 000 respectievelijk 76 000 euro en een aanvullend pensioen van 70% van het eindloon is dit 12% respectievelijk 9% van het resterende levensinkomen indien hij/zij stopt met werken op de leeftijd 60 jaar (en dus niet profiteert van de arbeidskorting). Bij doorwerken tot 65 jaar staat hier een additionele arbeidskorting van cumulatief zo'n 16 000 respectievelijk 32 000 euro tegenover. De lastenverzwaring bedraagt in dat geval ruim 6% respectievelijk 3% van het resterende levensinkomen vanaf leeftijd 60. De werknemers met een gemiddeld of tweemaal gemiddeld inkomen kunnen desgewenst het nadelige inkomenseffect van fiscalisering compenseren door een half à twee jaar langer te werken dan eerder beoogd. Het additionele inkomen uit arbeid en de bijbehorende additionele pensioenaanspraken zijn voldoende om de extra heffing boven de AOW-leeftijd te compenseren. Werknemers met een minimuminkomen en zonder aanvullend pensioen ondervinden geen nadeel van de fiscalisering, maar wel het voordeel van de hogere arbeidskorting indien zij doorwerken na 60 jaar.

2.6.3 Welvaartseffecten per cohort

De welvaartseffecten per cohort van dit pakket maatregelen zijn afgebeeld in figuur 2.10. Bij de berekening van de welvaartseffecten wordt de gecreëerde budgettaire ruimte teruggestruikt in de vorm van een verhoging van de overheidsconsumptie, waarvan de baten worden verondersteld voor iedereen gelijk te zijn. De cohorteffecten (verticale as) zijn voor alle generaties terug-gerekend naar 2006. Ze zijn exclusief de waardering van vrije tijd.

Figuur 2.10 Welvaartseffect van fiscalisering AOW en hogere arbeidskorting per cohort (in duizenden euro's)



Voor de leeftijdsgroepen die zijn geboren voor 1945 blijken de cohorteffecten positief. Deze groep wordt immers niet getroffen door de fiscalisering van de AOW, maar profiteert wel van de hogere overheidsconsumptie die door de fiscalisering mogelijk wordt gemaakt. De leeftijdsgroep die is geboren na 1945 wordt wel geconfronteerd met de fiscalisering van de AOW en dit leidt, ondanks mitigerende werking van de arbeidskorting en de hogere overheidsconsumptie, tot een negatief netto profijt. De cohorten van na 1990 daarentegen profiteren per saldo weer licht van het pakket. Dit wordt grotendeels veroorzaakt door de kleine werkgelegenheidsstijgingen (zie hierboven) die dit pakket maatregelen met zich meebrengt.

2.7 Varianten

In deze paragraaf geven wij een indicatie van de effecten van enkele varianten. Deze effecten zijn niet modelmatig berekend; het betreft daarom inschattingen die gelezen moeten worden als een ‘informed guess’.

2.7.1 Combinatie van verhoging pensioenleeftijd en fiscalisering AOW

Het gecombineerde effect van verhoging van de pensioenleeftijd (zie paragraaf 2.5) en de fiscalisering van de AOW met verhoging van de arbeidskorting (zie paragraaf 2.6) is niet gelijk aan de som van de afzonderlijke maatregelen. De fiscalisering levert minder op wanneer de pensioenleeftijd hoger is.³⁴ De verhoging van de pensioenleeftijd levert daarentegen meer op bij een hogere participatie in de uitgangssituatie.³⁵ De inschatting is dat het eerstgenoemde effect overheerst, zodat de combinatie van beide maatregelen circa 0,1% BBP minder houdbaarheids-winst oplevert dan de som van beide afzonderlijke maatregelen.

2.7.2 Hogere levensverwachting

De uitkomsten in paragraaf 2.5 en 2.6 zijn gebaseerd op de CBS-bevolkingsprognose van 2004, die gehanteerd is in de vergrijzingsstudie. In deze prognose loopt de levensverwachting in de loop van de komende 100 jaar op met 1,5 jaar. In 2006 heeft het CBS een herziene prognose uitgebracht, waarin de levensverwachting belangrijk meer toeneemt. Deze prognose loopt echter slechts tot 2050; dit is te kort voor modelberekeningen. Wel kan een indicatie worden gegeven van het effect van de nieuwe prognose op de uitkomsten van paragraaf 2.5 en 2.6. Een extrapolatie van de nieuwe prognose wijst op een extra stijging van de levensverwachting in de komende 100 jaar met 1,8 jaar in vergelijking met de prognose van 2004. In het geval van de fiscalisering van de AOW en de verhoging arbeidskorting zou dit betekenen dat het houdbaarheidseffect ruim 10% groter wordt, ofwel een kleine 0,1% BBP.

³⁴ De fiscalisering is een lastenverzwaring voor 65-plussers. Opschuiven van deze leeftijd betekent een kleinere grondslag voor deze lastenverzwaring, dus een lagere opbrengst.

³⁵ Dit volgt uit figuur 2.9.

In de scenario's waarin de pensioenleeftijd wordt verhoogd is alleen de verandering relevant die zich voordoet na 2051. Tot 2051 stijgt de pensioenleeftijd met 3 jaar, onafhankelijk van de ontwikkeling van de levensverwachting. In de CBS-bevolkingsprognose van 2004 stijgt de levensverwachting na 2051 nog met 0,5 jaar. Voor de prognose van 2006 kan deze verdere stijging geraamd worden op 1,1 jaar. De totale oploop van de pensioenleeftijd zou onder de nieuwe bevolkingsprognose 4,1 jaar zijn, waar onder de oude bevolkingsprognose 3,5 jaar is ingezet (zie paragraaf 2.5). Voor de houdbaarheid zou dit een verhoging van de effecten uit tabel 2.5 met circa 15% betekenen. De lage, midden en hoge scenario's zouden dan verbeteringen van de houdbaarheid genereren van respectievelijk 1,0% BBP, 1,2% BBP en 1,4% BBP.

2.7.3 Alternatieve koppeling

De berekeningen in paragraaf 2.5 gaan ervan uit dat de pensioenleeftijd na 2051 gelijk oploopt met de levensverwachting. De Commissie heeft ons ook een variant voorgelegd waarbij de pensioenleeftijd zodanig meeschuift met de levensverwachting dat de verhouding tussen de periode van activiteit op de arbeidsmarkt gedurende de levensloop en inactiviteit daarna gelijk blijft. De levensverwachting van 83,25 voor de 65-jarige (berekend op basis van de CBS-prognose van 2004), de huidige gemiddelde uittreedleeftijd van 59,7 jaar (afgeleid uit de participatiecijfers van ouderen) en de veronderstelde gemiddelde intreedleeftijd van 20 jaar impliceren een verhouding van tweederde actief en eenderde inactief. Indien de regelingen na 2051 in deze variant voor ongeveer tweederde meeschuiven met de levensverwachting, zou de pensioenleeftijd in de komende 100 jaar in totaal met 3,3 jaar (in plaats van 3,5 jaar) worden verhoogd. Het houdbaarheidseffect wordt in dat geval zo'n 5% kleiner. Een indicatie van de houdbaarheidseffecten kan dus worden verkregen door de cijfers in tabel 2.5 te vermenigvuldigen met 0,95. Het lage, midden en hoge scenario zouden dan houdbaarheidsverbeteringen genereren van respectievelijk 0,8% BBP, 1,0% BBP en 1,1% BBP.

3 Participatie laagopgeleiden en actief arbeidsmarktbeleid

In het recente verleden is er veel veranderd in het arbeidsmarktbeleid, wat ook zijn invloed heeft gehad op de arbeidsmarkt voor laaggeschoolden. De maximale WW-duur is verkort van 5 naar ruim 3 jaar, de monitoring van bijstandsgerechtigden is toegenomen door de WWB, de toegang tot de arbeidsongeschiktheidsuitkering is beperkt en de uitgaven aan gesubsidieerde arbeid zijn teruggeschroefd. Desalniettemin blijft de arbeidsparticipatie van laaggeschoolden ver achter bij die van hooggeschoolden en blijven er wellicht mogelijkheden om uitgaven te verschuiven van minder effectieve naar meer effectieve maatregelen in termen van werkgelegenheid en productie. Hieronder besteden we eerst aandacht aan maatregelen die in

eerdere CPB-studies kansrijk zijn gebleken en vervolgens behandelen we kort de bevindingen omtrent actief arbeidsmarktbeleid in het algemeen en re-integratie in het bijzonder.

3.1 Kansrijke beleidsopties

Deze paragraaf geeft een overzicht van de lange termijn effecten van zeven maatregelen, die de participatie bevorderen en (deels) gericht zijn op laaggeschoolden. Deze maatregelen moeten worden gezien als beleidsopties, waaruit een beleidspakket kan worden samengesteld. Het is mogelijk dat door interactie-effecten de ex ante budgettaire impuls en de gedragseffecten (tabel 3.1) verschillen bij een pakket van maatregelen.

Tabel 3.1 Lange termijn effecten beleid (deels) gericht op laaggeschoolden

Maatregel	Ex ante budgettaire beslag mld euro	Werkgelegenheid in personen mutaties in %	Werkgelegenheid in arbeidsjaren	Houdbaarheidsstekort in % BBP
Inkomensafhankelijke arbeidskorting gefinancierd door generieke lastenverzekering ^a	0	0,7	0,0	0,0
Loonkostensubsidies voor langdurig werklozen gefinancierd door generieke lastenverzekering ^b	0	0,1	0,1	0,0
Maximale WW-duur naar 1 jaar ^c	- 0,7	0,4	0,4	0,2
Verlagen WW met 10% ^c	- 0,5	0,4	0,4	0,2
Verlagen WML en bijstand ^c	- 0,4	0,3	0,3	0,2
Verlagen WML ^d	n.a.	0,1	0,1	0,0
Intensiveren sancties WW en bijstand ^d	n.a.	0,1	0,1	0,0

^a De inkomensafhankelijke arbeidskorting wordt opgebouwd tussen 50 en 100% WML, en afgebouwd tussen 150 en 200% WML. De maatregel kost ex ante 2,7 mld euro, dit wordt gefinancierd door een generieke verhoging van de LBIB schijftarieven. Eventuele ex post besparingen lopen in het houdbaarheidstekort.

^b De maatregel kost ex ante 0,4 mld euro gefinancierd door een generieke verhoging van de LBIB schijftarieven. Eventuele ex post besparingen lopen in het houdbaarheidstekort.

^c Zowel de ex ante besparing als de inverdieneffecten ex post komen ten gunste van het houdbaarheidstekort.

^d De ex post inverdieneffecten komen ten gunste van het houdbaarheidstekort.

- De arbeidskorting wordt meer inkomensafhankelijk gemaakt. De korting wordt opgebouwd tussen 50% en 100% WML, en afgebouwd tussen 150% en 200% WML. De maatregel kost ex ante 2,7 mld euro, en wordt gefinancierd door een generieke verhoging van de LBIB schijftarieven, eventuele inverdieneffecten lopen in het houdbaarheidstekort.
- Tijdelijke loonkostensubsidies voor langdurig werklozen, conform de VLW. De maatregel kost ex ante 0,4 mld euro en wordt gefinancierd door een generieke verhoging van de LBIB schijftarieven, eventuele inverdieneffecten lopen in het houdbaarheidstekort.

- De maximale WW-duur wordt beperkt tot 1 jaar. Zowel de ex ante budgettaire besparing als de inverdieneffecten lopen in het houdbaarheidstekort.
- De WW-uitkeringsvoet wordt verlaagd met 10%. Zowel de ex ante budgettaire besparing als de inverdieneffecten lopen in het houdbaarheidstekort.
- Het WML en de bijstand worden verlaagd met 10%. Zowel de ex ante budgettaire besparing als de inverdieneffecten lopen in het houdbaarheidstekort.
- Alleen het WML wordt verlaagd met 10%. Inverdieneffecten lopen in het houdbaarheidstekort.
- Het sanctiebeleid in de WW en de bijstand wordt aangescherpt. Inverdieneffecten lopen in het houdbaarheidstekort.

Hieronder volgt een korte toelichting per maatregel.

Inkomensafhankelijke arbeidskorting

De arbeidskorting wordt meer gericht op laaggeschoolden. Deze gerichte arbeidskorting leidt per saldo niet tot meer participatie in arbeidsjaren. De stijging van de werkgelegenheid in het opbouwtraject wordt teniet gedaan door de daling van de werkgelegenheid in het afbouwtraject, en het negatieve effect van de generieke verhoging van de tarieven van de loon- en inkomstenbelasting om de inkomensafhankelijke arbeidskorting te financieren. Het effect op het houdbaarheidstekort is, afgerond op 1 decimaal, nul.

Tijdelijke loonkostensubsidies voor voormalig langdurig werklozen

Tijdelijke loonkostensubsidies vormen een relatief effectief reïntegratiemiddel voor langdurig werklozen (zie beneden). De maatregel leidt echter tot een beperkte stijging van de werkgelegenheid, omdat de doelgroep beperkt is. Deze variant moet als een maximumvariant worden beschouwd, een verdere verhoging van de loonkostensubsidies leidt met name tot verdringing van zittende werknemers zonder netto werkgelegenheidswinst. Het kleine, positieve effect op het houdbaarheidstekort is afgerond nul.

Beperken maximale WW-duur tot 1 jaar

Bij een verkorting van de maximale duur van de WW-uitkering tot 1 jaar daalt de gemiddelde uitkering van WW-ers met ruim 9%. Werklozen zullen immers eerder terugvallen naar een bijstandsuitkering. De gemiddelde uitkering van langdurig werkloze WW-ers (langer dan 1 jaar) daalt met bijna 40%. De structurele besparing bedraagt ex ante 0,7 mld euro. De werkgelegenheid in zowel personen als arbeidsjaren neemt met 0,4% toe. Het houdbaarheidstekort verbetert met 0,2% BBP. Tegenover deze positieve effecten op participatie en houdbaarheid staat een verlies aan risicodeling.

Verlaging WW-uitkering

Ook een generieke verlaging van de uitkeringsvoet van WW-ers leidt tot meer werkgelegenheid. Bij een 10% lagere WW-uitkering is het effect op de houdbaarheid 0,2% BBP. De risicodeling vermindert.

Verlaging WML én bijstandsuitkering

Een verlaging van het WML én de daaraan gekoppelde bijstand met 10% resulteert in een verbetering van het houdbaarheidstekort met 0,2% BBP. Bij deze variant is ervan uitgegaan dat de budgettaire besparing bij de bijstandsuitkeringen toevalt aan de overheid door het aanpassen van de budgettering naar de gemeenten toe. Ook hier neemt de risicodeling af.

Verlaging WML

Een verlaging van alleen het WML met 10% heeft een beperkt effect op de werkgelegenheid, afgerond is het effect op het houdbaarheidstekort nul. Zonder daling van de bijstand blijft het reserveringsloon van de werkzoekenden een beperkende factor. De risicodeling neemt af.

Intensivering sancties in de WW en de bijstand

Sancties zijn relatief effectief in termen van de stijging in de baanvindkans per euro sanctie, maar op macroniveau is het effect beperkt. De mogelijkheden voor verdere intensivering zijn vermoedelijk beperkt. De lichte stijging in de werkgelegenheid leidt afgerond niet tot een verbetering van het houdbaarheidstekort. Ook bij deze variant is ervan uitgegaan dat de budgettaire besparing bij de bijstandsuitkeringen toevalt aan de overheid door het aanpassen van de budgettering naar de gemeenten toe.

3.2 Actief arbeidsmarktbeleid en re-integratie

De Commissie vraagt in hoeverre actief arbeidsmarktbeleid in het algemeen en 're-integratie' in het bijzonder kunnen bijdragen aan het vergroten van de participatie van laaggeschoolden.

- Uit internationale studies³⁶ komt naar voren dat begeleiding en sanctionering, gerichte loonkostensubsidies en subsidies om een eigen bedrijf te beginnen de kans op werk in de private sector vergroten. De laatste categorie is op macroniveau minder relevant, omdat slechts een kleine groep werklozen in aanmerking komt voor deze subsidies. Het kwantitatieve effect van een intensivering van het sanctie-instrument en gerichte loonkostensubsidies zijn hierboven al besproken in paragraaf 3.1.

³⁶ Voor een recent overzicht en verwijzingen zie J. Kluve, 2006, The effectiveness of European active labor market policies, IZA Discussion Paper 2018, Bonn.

- Andere veelgenoemde beleidsmaatregelen zoals publieke scholing en gesubsidieerde banen verhogen de kans op een reguliere baan niet. Het effect van publieke scholingsprogramma's op de kans op werk en het loon is niet significant. Voor jongeren pakken publieke (post-initiële) scholingsprogramma's vaak verkeerd uit, de kans op werk neemt dan af. Gesubsidieerde arbeid in de collectieve sector beperkt de werkgelegenheid in de private sector. Hoewel gesubsidieerde banen gunstig zijn voor de integratie van kwetsbare groepen, gaan zij ten koste van de totale werkgelegenheid.
- Het CPB concludeerde eerder dat "in de meeste gevallen het maatschappelijk rendement van re-integratie negatief is. ... Alleen voor frictiewerklozen in de WW zien we een batig maatschappelijk rendement terug, hetgeen terug te voeren is op de relatief hoge productiviteit bij aanvaarding van werk".³⁷

3.3 Decentralisatie uitvoering bijstand

Vanaf de invoering van de WWB (1 januari 2004) ervaren gemeenten een financiële prikkel om het aantal bijstandsccliënten terug te dringen. Gemeenten krijgen een budget waaruit de bijstandsuitgaven bekostigd moeten worden. Ze mogen een overschot hierop houden, maar moeten een tekort zelf bijpassen. Gezien de gunstige ervaringen van decentralisatie van de uitvoering van de bijstand valt te overwegen dit ook in andere regelingen toe te passen.

De afgelopen jaren zijn de wijzigingen in de financieringsystematiek van de bijstand (mate van budgetteren, aandeel budgettering volgens verdeelmodel) in de periode 2001-2006 stapsgewijs doorgevoerd. Uit onderzoek van het CPB³⁸ en SEO³⁹ blijkt de invoering van de WWB heeft geleid tot een lager bijstandsvolume, een beperking van de instroom en een vergroting van de uitstroom. Kwalitatieve onderzoeken bevestigen dit beeld. Het effect van de WWB varieert van een ondergrens van 2 à 3% reductie op basis van het CPB-onderzoek, dat een periode betreft waarin de budgettering nog niet geheel was ingevoerd, tot een bovengrens van 16% reductie, een structurele inschatting op basis van SEO-onderzoek. Dit laatste getal bevat waarschijnlijk enige overschatting.

Het CPB heeft aan de hand van bijstandsgegevens van gemeenten over de periode 2001-2004 het effect van de wijzigingen geanalyseerd. Naast wijzigingen in de mate van budgetteren en verdelen op basis van het objectief verdeelmodel wordt rekening gehouden met conjuncturele en demografische ontwikkelingen. SEO heeft in haar onderzoek gebruik gemaakt van microgegevens van bijstandsccliënten over de periode 2000-2006. Het gebruik van microdata biedt de mogelijkheid rekening te houden met duurzaamheid. Nadeel van dit

³⁷ CPB, De maatschappelijke kosten en baten van re-integratie, CPB Notitie, 6 juli 2007.

³⁸ Zie H. Stegeman en A. van Vuren (2006), Wet Werk en Bijstand: een eerste kwantificering van effecten, CPB Document 120.

³⁹ Zie L.M. Kok, C.M.E. Groot en D. Güler (2007), Kwantitatief effect WWB, evaluatie Wet werk en bijstand 2004-2007, SEO, Amsterdam.

onderzoek is dat het WWB-effect alleen wordt opgehangen aan de (vertraagde) mate waarin het budget bepaald is op basis van het objectief verdeelmodel. Deze variabele geeft niet het volledige effect van de WWB weer, maar alleen van de budgetten die volgens het verdeelmodel worden bepaald. Het effect van de budgetten die op basis van bijstandsuitgaven in het recente verleden worden bepaald heeft SEO niet kunnen vaststellen. Kleine gemeenten vallen hierdoor buiten de analyse. Bij de berekende structurele effecten zijn kanttekeningen te maken, omdat uitgegaan wordt van de gesimuleerde kansen van 2007. Dit is geen conjunctureel neutraal jaar. Het WWB-effect wordt hierdoor overschat.

Kanttekeningen bij de onderzoeken zijn dat de evaluaties kort na invoering van de wet zijn uitgevoerd, de observatieperioden kort zijn en de effecten van ander beleid niet zijn meegenomen. Het is plausibel dat gemeenten enige tijd nodig hebben om zich aan te passen aan een nieuwe systematiek met een grotere eigen verantwoordelijkheid, waardoor de financiële prikkel met enige vertraging tot gedragsverandering leidt. Het effect van de WWB zal in werkelijkheid groter zijn dan de in eerste instantie door het CPB geschatte 2 à 3%, maar kleiner dan de structurele inschatting van SEO van 16%.

4 Participatie van vrouwen en verlaging marginale druk

De arbeidsparticipatie van vrouwen (15-64 jaar) is stormachtig gegroeid van ongeveer 35% 1975 tot rond de 60% nu. Zonder deze groei zou de arbeidsdeelname in 2006 ongeveer 850 000 personen lager zijn uitgevallen. De verwachting is dat de participatie van vrouwen in de toekomst verder zal groeien – zij het in een lager tempo – naar 65% in 2020.⁴⁰

De participatie van vrouwen in personen is inmiddels vergelijkbaar met het EU-gemiddelde. De participatie in uren is echter een stuk lager; in geen enkel ander EU-land wordt zoveel in deeltijd gewerkt. Er blijft ruimte voor beleid om de het arbeidsaanbod van vrouwen verder te verhogen, en dan met name in uren. Vrouwen zijn bovendien een interessante groep voor het beleid vanwege hun relatief hoge arbeidsaanbodelasticiteit.

De participatie en het aantal gewerkte uren kunnen gestimuleerd worden door budgetneutraal of -besparend de marginale druk te verlagen dan wel marginale druk te verschuiven van groepen met een lage aanbodelasticiteit naar groepen met een hoge aanbodelasticiteit. Een budgetneutrale verlaging van de marginale druk kan bijvoorbeeld gerealiseerd worden door lagere LBIB schijftarieven te combineren met een verlaging van de algemene heffingskorting. Een budgetbesparende manier om de marginale druk te verlagen is de overdraagbaarheid van de algemene heffingskorting verder te beperken. De mogelijkheid om lasten te verschuiven van groepen met een hoge aanbodelasticiteit naar groepen met een lage

⁴⁰ Zie CPB, Een analyse van maatregelen gericht op de arbeidsparticipatie van vrouwen, CPB Notitie, 17 januari 2007.

aanbodelasticiteit is beperkt, doordat de marginale druk voor meest-verdienende partners en alleenverdieners al substantieel hoger is dan die voor minst-verdienende partners en voor niet-werkende partners die toetreden tot de arbeidsmarkt. De recent ingevoerde inkomensafhankelijke aanvullende combinatiekorting heeft dit verschil in marginale druk verhoogd. Tabel 4.1 geeft (lange termijn) uitkomsten voor twee beleidsvarianten, die de participatie van met name vrouwen bevorderen.

Tabel 4.1 Effecten op lange termijn van participatiebeleid (deels) gericht op vrouwen

Maatregel	Ex ante budgettair beslag mld euro	Werkgelegenheid in personen mutaties in %	Werkgelegenheid in arbeidsjaren	Houdbaarheids- tekort in % BBP
Afschaffen overdraagbaarheid algemene heffingskorting voor niet- werkende partners met kinderen van 0 tot en met 5 jaar ^a	- 0,4	0,4	0,1	0,1
Verlagen LB/IB tarieven door beperken algemene heffingskorting ^b	0	0,1	0,4	0,1

^a Zowel de ex ante inkomsten door minder overdrachten als de ex post inkomsten door een stijging van de belastingbasis komen ten gunste van het houdbaarheidstekort.

^b De algemene heffingskorting wordt verlaagd met een ex ante budgettair beslag van 2,9 mld euro, hiermee wordt ex ante een daling van de LBIB schijftarieven gefinancierd, ex post lopen de besparingen voor de overheid in het houdbaarheidstekort.

Hieronder volgt een korte toelichting bij deze varianten.

Afschaffen 'overdraagbaarheid' heffingskorting voor partners met jonge kinderen

De mogelijkheid om de algemene heffingskorting te verzilveren tegen de heffing van de partner wordt ook voor niet-werkende partners met kinderen tot en met 5 jaar afgeschaft. Hierdoor wordt het aantrekkelijker voor niet-werkende partners om te gaan participeren. De werkgelegenheid in personen stijgt sterk. De werkgelegenheid in arbeidsjaren stijgt minder sterk, omdat het met name een toename van deeltijdbanen betreft. Zowel de ex ante besparing als de inverdieneffecten komen ten goede van het houdbaarheidstekort. De houdbaarheid verbetert met 0,1% BBP.

Verlagen LBIB schijftarieven

De LBIB schijftarieven worden generiek verlaagd, dit wordt ex ante gefinancierd door een verlaging van de algemene heffingskorting. Lagere LBIB schijftarieven stimuleren de arbeidsparticipatie, waarbij het inkomenseffect gemiddeld genomen wegvalt door de daling van de algemene heffingskorting (die geen marginaal effect heeft op de participatiebeslissing). De werkgelegenheid in arbeidsjaren neemt met 0,4% toe. De inverdieneffecten lopen in het houdbaarheidstekort. Hierdoor verbetert het houdbaarheidstekort met 0,1% BBP.