

Datum : 19 januari 2007  
Aan : SER secretariaat (Devreese)

## **Houdbaarheidseffecten van participatiebeleid**

### **1 Inleiding**

Uit de analyse van Van Ewijk *e.a.* (2006) volgt dat bij ongewijzigd beleid de overheidsfinanciën op de lange termijn niet houdbaar zijn. Verhogen van de arbeidsparticipatie kan de budgettaire vooruitzichten verbeteren. De SER heeft het CPB gevraagd enkele beleidsopties in kaart te brengen waarbij de houdbaarheid verbetert door meer arbeidsparticipatie.

Het CPB heeft daarvoor eerst een inschatting gemaakt van het resterend arbeidspotentieel bij verschillende groepen, en de ontwikkeling daarin naar de toekomst toe.<sup>1</sup> Het arbeidsaanbod zal de komende jaren blijven groeien, maar zonder aanvullend beleid zal de groei naar alle waarschijnlijkheid aanzienlijk lager zijn dan de groei aan het einde van de 20e eeuw.<sup>2</sup> De lagere groei van het arbeidsaanbod biedt kansen voor additioneel participatiebeleid. Het grootste potentieel zit daarbij bij vrouwen, ouderen, lager opgeleiden en allochtonen (de groepen overlappen gedeeltelijk). Het arbeidsaanbod in personen van vrouwen zal de komende jaren blijven toenemen, maar desondanks zal het niveau van de mannen – in personen én in gewerkte uren – zonder aanvullend beleid niet bereikt worden (vrouwen met kinderen zullen bijvoorbeeld ook in de toekomst vaak een deeltijdbaan hebben). Ouderen zullen langer op de arbeidsmarkt blijven participeren, maar ook hun arbeidsaanbod zal zonder aanvullend beleid in belangrijke mate achterblijven bij dat van andere leeftijdscategorieën. Lager opgeleiden hebben en houden naar verwachting een duidelijk lagere participatie dan hoger opgeleiden. Tot slot kennen allochtonen een duidelijke achterstand in arbeidsparticipatie, deels door een hogere werkloosheid, dan autochtonen. Weliswaar zal de tweede generatie allochtonen meer

<sup>1</sup> Zie Euwals *e.a.* (2006).

<sup>2</sup> De groei van de arbeidsdeelname van ouderen zal bijdragen aan de groei van het arbeidsaanbod, net als de effecten van reeds bestaand beleid (WAO, VUT). Maar deze zullen naar verwachting de afzwakkende groei van de arbeidsparticipatie van vrouwen niet volledig compenseren. Zie verder Van Vuuren en Euwals (2006).

participeren dan de eerste generatie, maar in vergelijking met autochtonen zal er naar verwachting een achterstand blijven bestaan.<sup>3</sup>

Hieronder behandelen we enkele varianten die beogen de houdbaarheid van de overheidsfinanciën te verbeteren door een hogere participatie van bovengenoemde doelgroepen. We rapporteren effecten op de werkgelegenheid en het houdbaarheidstekort (zie beneden). De berekeningen zijn gebaseerd op dezelfde veronderstellingen over de toekomst als in Van Ewijk *e.a.* (2006). We presenteren geen inkomenseffecten, maar geven per maatregel wel aan welke groepen er financieel op vooruit gaan en welke groepen er financieel op achteruit gaan.

## 2 Varianten

De tabellen 1 en 2 geven een overzicht van de lange termijn effecten van participatiebevorderende maatregelen die de houdbaarheid verbeteren, dan wel regelmatig genoemd worden als kansrijke maatregel om de houdbaarheid te verbeteren. Daarbij zijn de maatregelen die vallen onder intensiveringen/lastenverlichting verzameld in tabel 1, en de maatregelen die vallen onder ombuigingen in tabel 2. In beide tabellen zijn de maatregelen gegroepeerd naar beleid gericht op de participatie van ouderen, vrouwen en lager opgeleiden. Het CPB beschikt helaas niet over instrumentarium waarmee het effect van beleid specifiek gericht op de participatie van allochtonen kan worden geanalyseerd. Er is echter een overlap met de andere doelgroepen, en de geanalyseerde varianten zijn dan ook deels gericht op de participatie van deze groep.

De maatregelen moeten worden gezien als beleidsopties, waaruit een beleidspakket kan worden samengesteld. Individuele maatregelen kunnen daarbij ook zwaarder of minder zwaar worden ingezet. Bij benadering neemt het effect op werkgelegenheid en houdbaarheid daarmee evenredig toe of af. Hierbij past de waarschuwing dat sommige maatregelen niet veel zwaarder kunnen worden ingezet dan in de tabellen is aangegeven omdat daarbij een natuurlijke limiet bereikt of overschreden zou kunnen worden.

De lange termijn effecten op de werkgelegenheid worden gepresenteerd in personen en in arbeidsjaren; daarnaast wordt het effect op het houdbaarheidstekort ('sustainability gap') vermeld, zoals dat is beschreven in Van Ewijk *e.a.* (2006) en de CPB Notitie "Varianten voor de Studiegroep Begrotingsruimte: effecten op houdbare overheidsfinanciën" (d.d. 22 juni 2006). De beide tabellen geven ook het ex ante budgettaire beslag<sup>4</sup> van verschillende maatregelen in 2007.<sup>5</sup>

<sup>3</sup> Ook de participatie van jongeren is relatief laag. Maar dit is meestal het gevolg van deelname aan scholing, een investering in (participatie in) de toekomst. Jeugdwerkloosheid is natuurlijk een belangrijk sociaal thema, maar door de beperkte omvang van de groep jeugdwerklozen leggen maatregelen ter bestrijding van de jeugdwerkloosheid weinig gewicht in de schaal bij de ontwikkeling van de totale participatie.

<sup>4</sup> Met ex ante wordt hier bedoeld zonder gedragsreacties in bijvoorbeeld het arbeidsaanbod en de werkloosheid.

<sup>5</sup> Ter info, het BBP zal in 2007 naar verwachting 554 miljard euro bedragen.

De varianten met intensivering/lastenverlichting, de gerichte subsidies in tabel 1, zijn hervormingen in het belastingstelsel. Omdat geen van de gepresenteerde maatregelen in tabel 1 zichzelf terugbetaalt voor de overheid kan een positieve bijdrage aan het houdbaarheidstekort alleen worden bereikt door lastenverzwaring elders. In een bijlage beneden gaan we kort in op de uitkomst dat (gerichte) lastenverlichting altijd slecht is voor het houdbaarheidstekort, maar dat lastenverschuiving het houdbaarheidstekort kan verbeteren. In deze varianten worden de schijftarieven van de loon- en inkomstenbelasting (LB/IB) generiek verhoogd totdat de maatregel ex ante (zonder reactie in het arbeidsaanbod of de werkloosheid) budgetneutraal is. De gedragsreacties leiden vervolgens tot een verbetering van het houdbaarheidstekort door een hogere arbeidsparticipatie.

Bij de varianten met ombuigingen, de varianten in tabel 2, is er sprake van een ex ante besparing voor de overheid. Dit betekent ex ante een verbetering van het houdbaarheidstekort. Door de gedragsreacties stijgt vervolgens de arbeidsparticipatie en verbetert het houdbaarheidstekort nog meer.<sup>6</sup>

Hieronder volgt een korte toelichting per variant, te beginnen met de varianten uit tabel 1.

- **Aanvullende combinatiekorting:**

Deze wordt uitgekeerd aan tweeverdieners en alleenstaande ouders die werk en arbeid combineren (met een kind jonger dan 13 jaar). De aanvullende combinatiekorting is relatief effectief in het verhogen van de werkgelegenheid in arbeidsjaren omdat het met name de arbeidsaanbodbeslissing van vrouwen beïnvloedt. Zij reageren relatief sterk op een verandering in hun netto loon. De korting wordt opgebouwd van 0 euro bij 100 procent WML tot 4 duizend euro bij 300 procent WML (op jaarbasis) en is daarboven constant. Dit opbouwtraject stimuleert vrouwen met name om meer uren per week te gaan werken. Het houdbaarheidstekort verbetert met 0,1 procent BBP. Met name tweeverdieners en werkende alleenstaande ouders profiteren van deze maatregel, de overige belastingbetalers gaan erop achteruit door de stijging in de tarieven van de loon- en inkomstenbelasting.

- **Halvering van de ouderbijdrage voor opvang via de Wet kinderopvang:**

Dit heeft een beperkt effect omdat ouders na de intensivering in 2007 gemiddeld nog maar 19 procent betalen van de totale kosten van formele opvang (in 2005 was de gemiddelde ouderbijdrage nog 37 procent, zie ook het kader “Ouderbijdrage kinderopvang daalt naar Scandinavisch niveau” in de MEV 2007, p. 107). Kinderopvangsubsidies zijn een relatief

<sup>6</sup> In tabel 2 ontbreekt de beleidsoptie ‘individualisering van de algemene heffingskorting’. Deze maatregel is echter reeds opgenomen in het advies “Welvaarts groei door en voor iedereen” van de SER (d.d. 20 oktober 2006). Bij deze maatregel wordt niet-werken financieel minder aantrekkelijk voor partners van kostwinners. Door deze maatregel verbetert het houdbaarheidstekort met 0,4% BBP.

**Tabel 2.1 Lange termijn effecten van ex ante intensiveringen/lastenverlichting om te komen tot meer arbeidsparticipatie<sup>a</sup>**

Maatregel	Kenmerken	Werkgelegenheid in personen mutaties in %	Werkgelegenheid in arbeidsjaren	Houdbaarheids- tekort BBP in %
<b>Vrouwen</b>				
Aanvullende combinatiekorting	Opbouwtraject 100-300 procent WML, ex ante budgettair beslag 0,7 mld euro	0,1	0,3	0,1
Halvering ouderbijdrage Wet kinderopvang	0-12 jarigen, ex ante budgettair beslag 0,3 mld euro	0,0	0,0	0,0
<b>Lager opgeleiden</b>				
EITC	Opbouw 50-100% WML, afbouw 150-200% WML, ex ante budgettair beslag 2,7 mld euro	0,7	0,0	0,0
Loonkostensubsidie	Langdurig werklozen, ex ante budgettair beslag 0,4 mld euro	0,1	0,1	0,0

<sup>a</sup> De maatregelen zijn ex ante gefinancierd door de tarieven van de loon- en inkomstenbelasting generiek te verhogen. Het effect op de houdbaarheid is gelijk aan het inverdieneffect van de hogere arbeidsparticipatie door de hervorming.

effectieve maatregel om het arbeidsaanbod te stimuleren, na de intensivering in 2007 kan de subsidie echter nog maar weinig kan worden verhoogd zonder het risico te lopen dat dit met name leidt tot substitutie van opvang door de onbetaalde oppas en/of de ouders zelf door formele opvang, de prijs van formele kinderopvang wordt bij een verdere intensivering voor de meeste werkende ouders vrijwel nul. Afgerond op 1 decimaal is het effect op het houdbaarheidstekort 0,0. Met name de hogere inkomens profiteren van deze maatregel, de lagere inkomens betalen in de uitgangssituatie in 2007 al slechts een klein deel van de kinderopvang. Personen zonder kinderen betalen de intensivering.

- EITC ('earned income tax credit'): Dit is een arbeidskorting gericht op de onderkant. De EITC leidt tot meer werkgelegenheid in personen, maar niet 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 werkgelegenheidseffect van de generieke verhoging van de tarieven van de loon- en inkomstenbelasting om de EITC te financieren. Het effect op het houdbaarheidstekort is 0,0. De lagere inkomens gaan er financieel op vooruit, de hogere inkomens gaan er financieel op achteruit.

- Loonkostensubsidie:

Dit is een relatief effectief reïntegratiemiddel voor langdurig werklozen (bijvoorbeeld ten opzichte van gesubsidieerde arbeid en publieke trainingprogramma's). De maatregel leidt echter tot een beperkte stijging van de werkgelegenheid omdat de doelgroep beperkt is. Ook 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 op 1 decimaal 0,0. Met name langdurig werklozen profiteren van deze maatregel door een grotere kans op een baan, andere belastingbetalers gaan er financieel op achteruit door de stijging in de tarieven van de loon- en inkomstenbelasting.

Tabel 2 geeft de effecten van enkele ombuigingen om te komen tot meer arbeidsparticipatie.

- Verhoging pensioenleeftijd:

De maatregel wordt over een periode van 20 jaar ingevoerd, en een cruciale aanname bij deze variant is dat de participatie van 65 en 66 jarigen stijgt naar het niveau van de 64-jarigen (op het moment dat de maatregel in werking treedt). De werkgelegenheid stijgt en daarmee de belastinginkomsten, terwijl de AOW lasten juist dalen. Het effect op het houdbaarheidstekort is reeds eerder gepresenteerd in het Twaalfde rapport van de Studiegroep Begrotingsruimte (p. 66), het houdbaarheidstekort verbetert met 0,6 procent BBP. Met name toekomstige ouderen dragen hiervan de lasten.

- Beperken maximale WW-duur:

Deze maatregel heeft vooral gevolgen voor werknemers met lange dienstverbanden, dit zijn vaak ouderen (en daarom is deze variant opgenomen onder het kopje 'ouderen'). Wederom stijgt de werkgelegenheid en daarmee de belastinginkomsten, terwijl er besparingen zijn bij de uitkeringlasten. Ook deze variant is opgenomen in het Twaalfde rapport van de Studiegroep Begrotingsruimte (p. 74), het houdbaarheidstekort verbetert met 0,2 procent BBP. Oudere werklozen worden door deze maatregel getroffen.

- Beperking ontslagbescherming:

Dit leidt tot een hogere doorstroming op de arbeidsmarkt, en per saldo tot een lichte daling van de evenwichtswerkloosheid. Met name vrouwen profiteren van deze maatregel. Het houdbaarheidstekort verbetert met 0,1 procent BBP. De gepresenteerde variant veronderstelt dat de OESO-index voor ontslagbescherming in Nederland daalt met een half punt, het Nederlandse stelsel komt dan op de waarde van Denemarken. Zie verder tabel 4.6 in De Mooij *e.a.* (2006) en de begeleidende tekst. Met name vrouwen en jongeren profiteren van deze maatregel in termen

**Tabel 2.2 Lange termijn effecten van enkele ombuigingen om te komen tot meer arbeidsparticipatie<sup>a</sup>**

Maatregel	Kenmerken	Werkgelegenheid in personen mutaties in %	Werkgelegenheid in arbeidsjaren	Houdbaarheids- tekort BBP in %
<b>Ouderen</b>				
Verhogen pensioenleeftijd	Nnaar 67 jaar over een periode van 20 jaar	Niet bekend	0,6	0,6
Beperken maximale WW-duur	Maximaal 1,5 jaar, ex ante budgettair beslag – 0,5 mld	0,3	0,3	0,2
<b>Vrouwen</b>				
Beperken ontslagbescherming	OESO-indicator van 2,3 naar 1,8	0,2	0,2	0,1
<b>Lager opgeleiden</b>				
Verlagen WML	Met 10 procent	0,1	0,1	0,0
Verlagen WML en bijstand	Met 10 procent, ex ante budgettair beslag – 0,4 mld	0,3	0,3	0,2
Verlagen WW	Met 10 procent, ex ante budgettair beslag – 0,5 mld	0,4	0,4	0,2
Intensiveren sancties WW en bijstand	Sanctiekans stijgt met 3 procent	0,1	0,1	0,0

<sup>a</sup> De maatregelen zijn afzonderlijk ingezet; het effect op het houdbaarheidstekort bestaat uit de (eventuele) ex ante besparing plus het inverdieneffect van de hogere participatie.

van werkgelegenheid, mannen van middelbare leeftijd met een vast contract lopen een groter risico werkloos te worden.

- Lager wettelijk minimumloon (WML):  
Een daling van het WML met 10 procent heeft een beperkt effect op de werkgelegenheid, afgerond op 1 decimaal is het effect op het houdbaarheidstekort 0,0. Een deel van de onderkant van de arbeidsmarkt krijgt een lager loon, maar de kans op werk aan de onderkant neemt toe.
- Lager WML én lagere bijstandsuitkering:  
Een daling met 10 procent van het WML én de daaraan gekoppelde bijstand resulteert in een verbetering van het houdbaarheidstekort met 0,2 procent BBP. Dit is het gevolg van een sterkere toename van de werkgelegenheid en de directe besparingen op de bijstandsuitkeringen. Bijstandsgerechtigden die ook na de beleidswijziging geen werk vinden/aanvaarden gaan erop achteruit.

- Lagere werkloosheidsuitkering:  
Een 10 procent lagere WW-uitkering heeft een iets groter werkgelegenheidseffect dan de WML/bijstandvariant hierboven, maar afgerond op 1 decimaal is het effect op de houdbaarheid ook hier 0,2 procent BBP. WW-ers gaan erop achteruit.
- Sancties:  
Deze zijn relatief effectief in termen van de stijging in de baanvindkans per euro sanctie, maar het macro effect is beperkt. Zie ook tabel 4.4. in De Mooij *e.a.* (2006), en de begeleidende tekst. De lichte stijging in de werkgelegenheid leidt afgerond op 1 decimaal niet tot een verbetering van het houdbaarheidstekort. Werkzoekenden met een uitkering die niet voldoet aan de verzekeringsvoorwaarden (zoals een bepaalde zoekinspanning) lopen een groter risico een tijdelijke daling van hun uitkering te krijgen, zij die wel voldoen aan de verzekeringsvoorwaarden lopen dit risico nog steeds niet.

### 3 Concluderende opmerkingen

Ondanks de forse stijging in het arbeidsaanbod in de afgelopen decennia en de verwachte toename in de komende decennia blijft er nog voldoende ruimte over voor additionele arbeidsparticipatie, met name bij vrouwen, ouderen, lager opgeleiden en allochtonen. Hierboven hebben we enkele varianten geanalyseerd die in potentie de participatie van deze groepen kunnen stimuleren en kunnen leiden tot een beter houdbaarheidssaldo. Overigens zij hierbij vermeld dat uiteindelijk het effect op de welvaart bepalend is voor de wenselijkheid van een bepaalde beleidswijziging, waarbij bijvoorbeeld ook rekening moet worden gehouden met het effect op de vrije tijd en verdelingseffecten.

Uit de varianten komt naar voren dat alleen besparingen op uitkeringen, en de daaraan gerelateerde variant waarbij de pensioenleeftijd wordt verhoogd, leiden tot een substantiële verbetering van het houdbaarheidstekort. Lastenverlichting is slecht voor het houdbaarheidstekort. Gerichte lastenverlichting gefinancierd door elders de lasten te verhogen kan per saldo de participatie en het houdbaarheidstekort verbeteren, maar van de hierboven geanalyseerde varianten laat alleen de aanvullende combinatiekorting een significante verbetering in het houdbaarheidstekort zien, van 0,1 procent BBP. Een EITC, gerichte loonkostensubsidies en kinderopvangsubsidies, gefinancierd door generieke lastenverzwaring, hebben een bescheiden effect op het houdbaarheidstekort (afgerond op 1 decimaal is het effect 0,0).

In deze notitie hebben wij ons beperkt tot maatregelen die (deels) via arbeidsparticipatie een effect hebben op het houdbaarheidstekort. Het houdbaarheidstekort kan ook verbeterd worden door andere maatregelen, zoals bezuinigingen op collectieve uitgaven en/of hogere belastingtarieven.

## Verwijzingen

Euwals, R., Vuuren, D. van, Ouden, A. den en J. Rijn, 2006, Arbeidsaanbod naar sociaaldemografische kenmerken, CPB Memorandum No. 171, Centraal Planbureau, Den Haag.

Van Ewijk, C., Draper, D.A.G., Rele, H.J.M. ter en E.W.M.T. Westerhout, 2006, Ageing and the sustainability of Dutch public finances, Centraal Planbureau, Den Haag.

Mooij, R. de, Euwals, R., Folmer, K., Jongen, E., Koning, P., Nibbelink, A., Suijker, F. en A. van Vuren, 2006, *Reinventing the Welfare State*, CPB, The Hague.

Vuuren, D. van en R. Euwals, 2006, De structurele groei van het arbeidsaanbod op de middellange termijn, CPB Memorandum No. 155, Centraal Planbureau, Den Haag.



## Bijlage Lastenverschuiving versus lastenverlichting

Deze bijlage illustreert dat lastenverschuiving goed kan zijn voor het houdbaarheidstekort, maar lastenverlichting niet. Wanneer we de introductie van een aanvullende combinatiekorting of een EITC financieren door elders generiek de lasten te verhogen dan verbetert het houdbaarheidstekort. Als we daarentegen de uitgaven voor deze gerichte subsidies in het tekort laten lopen wordt het effect op de houdbaarheid minder gunstig, het effect van de EITC wordt zelfs sterk negatief. De oorzaak hiervan is dat geen van deze maatregelen een inverteffect kent van meer dan 100 procent. De kosten van de subsidie zijn dus altijd hoger dan de budgettaire opbrengst die het resultaat is van de hogere arbeidsparticipatie. Wel zijn deze maatregelen effectiever dan generieke lastenverlichting, en deze eigenschap kan gebruikt worden om de participatie, en daarmee het houdbaarheidstekort te verbeteren. Door de belastingdruk te verschuiven van groepen die minder gevoelig zijn voor financiële prikkels naar groepen die meer gevoelig zijn voor financiële prikkels kan met dezelfde gemiddelde lastendruk participatiewinst worden geboekt, en daarmee het houdbaarheidstekort worden verbeterd.

<b>Bijlage Lastenverschuiving versus lastenverlichting, lange termijn effecten</b>			
Maatregel	Werkgelegenheid in personen mutaties in %	Werkgelegenheid in arbeidsjaren	Houdbaarheids- tekort BBP in %
<b>Ex ante neutraal met LBIB</b>			
Aanvullende combinatiekorting	0,1	0,3	0,1
EITC	0,7	0,0	0,0
<b>Niet ex ante neutraal</b>			
Aanvullende combinatiekorting	0,2	0,4	0,0
EITC	0,8	0,3	-0,4

<sup>a</sup> In de bovenste rijen zijn de varianten ex ante neutraal gemaakt door de tarieven van de loon- en inkomstenbelasting generiek te verhogen, in de onderste rijen lopen de ex ante uitgaven in het tekort.