

Naar een toekomst met een hogere arbeidsparticipatie?

Frank van Erp, Rob Euwals, Egbert Jongen en Daniel van Vuuren

De Commissie Arbeidsparticipatie heeft vorig jaar voorstellen gedaan om de arbeidsparticipatie te verhogen, met als doel de werking van de arbeidsmarkt en de houdbaarheid van de overheidsfinanciën te verbeteren. Dit artikel analyseert de effecten van een deel van (het grote aantal) voorstellen op de participatie en de houdbaarheid. Een algemene conclusie is dat gerichte lastenverlichting ('wortels') de participatie wel bevordert, maar de houdbaarheid niet verbetert. Het beperken van overdrachten ('stokken') bevordert de participatie én verbetert de houdbaarheid, maar gaat gepaard met negatieve inkomenseffecten.

1 Inleiding

In december 2007 heeft de Commissie Arbeidsparticipatie opdracht gekregen van de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid om voorstellen te formuleren die leiden tot een hogere arbeidsparticipatie en een betere werking van de arbeidsmarkt. In juni 2008 heeft de commissie, ook wel Commissie Bakker genoemd, uitgebreid advies uitgebracht (Commissie Arbeidsparticipatie 2008). Ten behoeve van het advies heeft het CPB verschillende maatregelen doorgerekend. Dit artikel bespreekt de belangrijkste conclusies daarvan. CPB (2008) bevat een meer uitgebreide verantwoording van de berekeningen.

Het streven naar een hogere arbeidsparticipatie is geen doel op zich. In de eerste plaats is het een middel om de overheidsfinanciën houdbaar te maken in het licht van de vergrijzende bevolking. Bij ongewijzigd beleid ontstaat een structureel tekort, waardoor ofwel de belastinginkomsten moeten stijgen, ofwel de publieke uitgaven moeten dalen (Van Ewijk et al. 2006). Verhoging van de arbeidsparticipatie is een middel om de belastinginkomsten te doen stijgen. Daarnaast kan participatie op zichzelf ook bijdragen aan de persoonlijke welvaart van individuen. Daarbij dient men

echter niet te vergeten dat huishoudelijke arbeid en vrije tijdsbesteding ook bijdragen aan de individuele welvaart. En tijd besteed aan participatie op de arbeidsmarkt gaat ten koste van huishoudelijke arbeid en vrije tijd. Op voorhand is dus niet duidelijk of een hogere arbeidsparticipatie de maatschappelijke welvaart ten goede komt.

Het advies van de Commissie Bakker noemt ook toekomstige tekorten op de arbeidsmarkt als reden waarom iedereen nodig is. Op de lange termijn zullen tekorten op de arbeidsmarkt echter niet blijven bestaan omdat op die termijn lonen zich aanpassen aan vraag en aanbod (zie bijv. Huizinga en Smid 2004). In tegenstelling tot de suggestie van de commissie zullen tekorten op de arbeidsmarkt dus vooral tijdelijk van aard zijn. En ze zullen betrekking hebben op een aantal specifieke sectoren, namelijk de groeisectoren en de sectoren waar momenteel betrekkelijk veel baby-boomers werken.

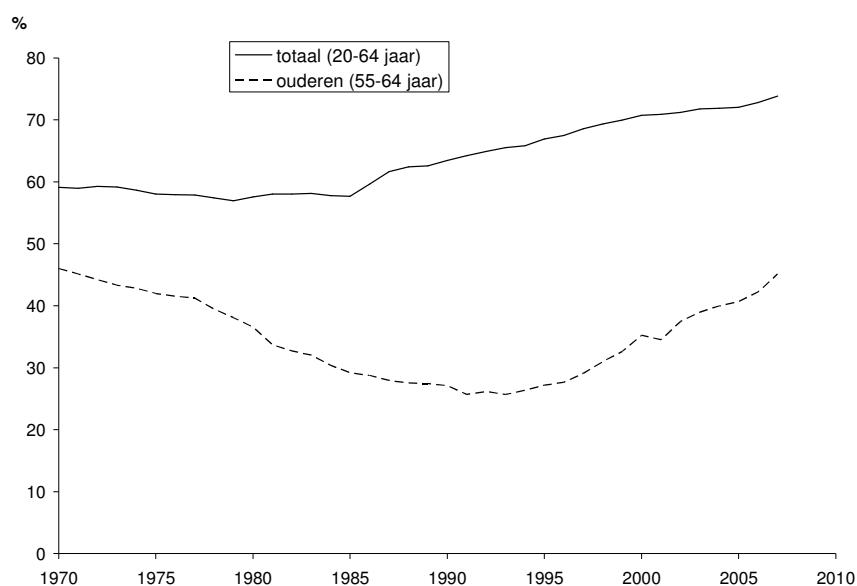
In het vervolg bespreken we de economische effecten van drie onderdelen van het advies van de Commissie Bakker: beleid gericht op de onderkant van de arbeidsmarkt, beleid gericht op de participatie van vrouwen en de mate waarin ze in deeltijd werken, en beleid gericht op langer doorwerken aan het einde van het werkzame leven. De commissie doet ook voorstellen tot structurele veranderingen van arbeidsmarktinstuties, zoals de introductie van een werkbudget voor iedereen en een werkverzekering. Het ontbreekt ons echter nog aan empirische kennis en theoretisch instrumentarium voor een goede evaluatie. Dit onderdeel laten we dus onbesproken. Voordat we ingaan op onze eigen analyse van enkele maatregelen, geven we eerst een beknopt overzicht van recente ontwikkelingen rond de arbeidsparticipatie en bespreken we ook het advies van de commissie in meer detail.

2 Trends en stand van zaken

De bruto participatiegraad is de afgelopen decennia sterk toegenomen (Figuur 1). Tijdens de jaren zeventig schommelde de participatie iets beneden de 60% en vanaf het midden van de jaren tachtig is de participatie met 15%-punt toegenomen. Deze stijging komt voor een groot deel voor rekening van vrouwen, hun participatiegraad is in de betreffende periode met ruim 30%-punt gestegen. In dezelfde figuur is zichtbaar dat de participatie van ouderen, na een aanvankelijke sterke daling, sinds het midden van de jaren negentig weer stijgt. In 2007 is zelfs het niveau van begin jaren zeventig weer bereikt. De toegenomen participatie van vrouwen levert een bijdrage aan de toename vanaf midden jaren negentig, maar dat is zeker

niet de enige oorzaak. De trend in de participatie van ouderen is namelijk ook duidelijk zichtbaar bij mannen. Hun participatie daalde van ongeveer 75% in het begin van de jaren zeventig naar ongeveer 40% in het midden van de jaren negentig, om daarna weer te stijgen naar bijna 60% in 2007. Een tweede belangrijke reden voor de recente stijging zijn hervormingen van de sociale zekerheid. Vooral de recente hervormingen van de arbeidsongeschiktheidsregelingen en de overgang van VUT naar prepensioen hebben de afgelopen jaren hun vruchten afgeworpen.¹

Figuur 1 Bruto participatiegraad

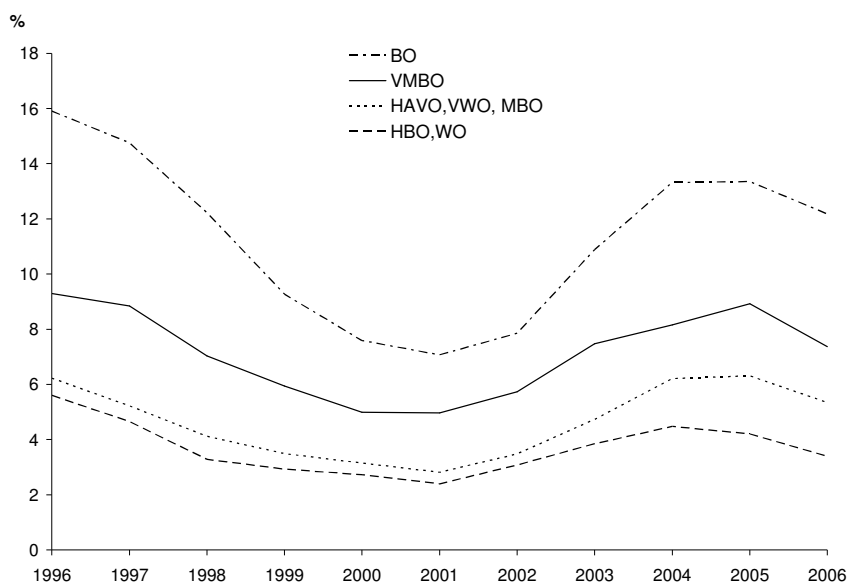


Naar verwachting zal de bruto participatie de komende jaren nog verder stijgen (Euwals en Folmer 2009). Deze stijging komt vooral op het conto van vrouwen en ouderen. Bij vrouwen is de verdere stijging het gevolg van de vervanging van oudere generaties vrouwen die minder vaak participeren op de arbeidsmarkt door jongere generaties voor wie participatie meer gangbaar is. Deze vervanging zal rond het jaar 2020 zijn voltooid. De participatie van ouderen stijgt naar verwachting ook doordat de overgang van

¹ Het is verleidelijk om de recente stijging volledig toe te schrijven aan de hervorming van deze twee arrangementen, maar dit is onterecht. Zo speelt het gestegen opleidingsniveau van ouderen ook een belangrijke rol (Van Vuuren en Deelen, 2009).

VUT naar prepensioen, en de versnelling daarvan conform de wet VPL, pas in de komende jaren haar volledige effect zal gaan hebben.²

Figuur 2 Werkloosheid naar opleidingsniveau



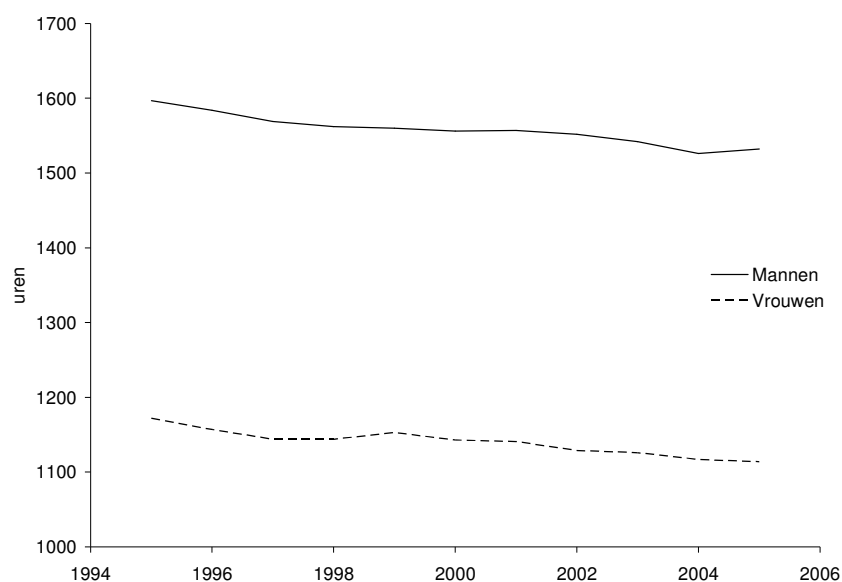
Naast de bruto participatie is ook de ontwikkeling van de werkloosheid en daarmee de netto participatie, ofwel de werkgelegenheid, van belang. De werkloosheidsgraad beweegt mee met de conjunctuur, en dit blijkt sterker het geval te zijn voor personen met een lage opleiding (Figuur 2). Naast verschillen in conjuncturele uitslagen laat de figuur zien dat de werkloosheidsgraad structureel uiteenloopt voor de opleidingsniveaus. De werkloosheid van personen zonder diploma van de middelbare school beweegt zich rond de 11%, wat bijna drie maal zo hoog is als het niveau voor personen met een hoog opleidingsniveau.

Het aantal gewerkte uren per werknemer is gedurende het afgelopen decennium niet gestegen (Figuur 3). Voor zowel mannen als vrouwen is juist sprake van een licht dalende trend die heeft geleid tot een vermindering van het aantal gewerkte uren met respectievelijk 4 en 5%-punt over de periode 1995-2005. Het verschil in gewerkte uren tussen de beide seksen is

² Volgens de wet Vut-Prepensioen-Levensloop, die is ingegaan in 2006, wordt vervroegde pensioering alleen nog fiscaal gefacilieerd wanneer de betreffende regeling actuairueel neutraal is.

in deze periode ongeveer gelijk gebleven. Uit onderzoek blijkt dat het patroon van gewerkte uren over de opeenvolgende generaties van vrouwen zeer stabiel is (Bosch et al. 2008). Het stabiele patroon van de gewerkte uren van vrouwen is het gevolg van verschillende maatschappelijke trends die elkaar in evenwicht houden. Zo is het opleidingsniveau van vrouwen gestegen en werken vrouwen met een hoog opleidingsniveau gemiddeld genomen meer uren. Maar daar staat weer tegenover dat de stijging van de participatie juist het sterkst was bij laagopgeleide vrouwen, en die werken juist relatief weinig uren.

Figuur 3 Gemiddelde arbeidsduur per jaar per werkende persoon.



3 Advies van de Commissie Bakker

Het advies van de Commissie Bakker bestaat uit drie sporen. Het eerste spoor heeft als doel om zo snel mogelijk meer mensen aan het werk te krijgen. Het tweede spoor betreft werkzekerheid voor iedereen. Het derde spoor betreft een hogere uittredingsleeftijd. Deze sectie bespreekt de voorstellen in beknopte vorm. Het eerste en het derde spoor betreffen wijzigingen in bestaande instituties. Op basis van bestaand onderzoek kunnen we in de volgende paragrafen uitspraken doen over de effecten van de voor-

stellen. Het tweede spoor betreft een aanzienlijke hervorming van de instituties zelf. We laten dit deel van het advies in de volgende paragrafen onbesproken. Daarmee willen we niet zeggen dat het tweede spoor onbelangrijk is. Het ontbreekt ons echter aan empirische kennis en instrumentarium om gefundeerde uitspraken te doen over de effecten op de participatie en houdbaarheid.

Het eerste spoor bevat 45 concrete voorstellen om zo snel mogelijk meer mensen aan het werk te krijgen, zie Tabel 1 voor een selectie. De voorstellen variëren van meer regionale samenwerking, meer beleid door gemeentes, meer leeftijdsbewust beleid door werkgevers tot meer fiscale financiële stimulansen. Alle voorstellen zijn gericht op meer prikkels tot participatie en een betere werking van de arbeidsmarkt. Een deel van de voorstellen betreft oproepen aan gemeentes, uitvoeringorganisaties, en werkgevers- en werknemersorganisaties om bepaalde maatregelen door te voeren of in ieder geval mogelijk te maken. De effecten van dergelijke maatregelen zijn moeilijk in te schatten, vooral omdat haalbaarheid (willen de organisaties?) en uitvoerbaarheid (wat zijn de kosten?) onduidelijk zijn. De volgende paragrafen doen dan ook alleen uitspraken over de effecten van de fiscale maatregelen en de maatregelen met betrekking tot uitkeringen.

Het tweede spoor betreft investeren in inzetbaarheid. Iedere werknemer krijgt een eigen werkbudget dat kan worden gebruikt voor scholing of inkomensaanvulling. Werkgevers storten een vaste verplichte bijdrage in het budget en de overheid zorgt voor een gunstige fiscale behandeling. Het werkbudget kan worden meegenomen bij een baanwisseling zodat mobiliteit niet wordt gehinderd. Ontslagvergoedingen worden alleen in bijzondere situaties betaald. De WW wordt hervormd: na een opzegtermijn wordt een transferperiode ingelast waarin de werkgever het loon doorbetaalt. Voor mensen met een zwakke arbeidsmarktpositie komt er één verantwoordelijke partij. De voorgestelde hervormingen betreffen een aanzienlijke wijziging van bestaande instituties. Het effect van de gehele wijziging vraagt nadere studie.

Het derde spoor betreft een hogere uittredingsleeftijd en het verdelen van de lasten van de verzorgingsstaat. Het langer doorwerken door het verhogen van de AOW-leeftijd past binnen de visie van de commissie dat iedereen nodig is. Een geleidelijke fiscalisering van de AOW vanaf 2011, waarbij mensen geboren voor 1946 worden ontzien, draagt bij aan de houdbaarheid van de verzorgingsstaat en verdeelt de lasten tussen jong en oud.

Tabel 1 Selectie uit de voorstellen van Commissie Bakker^a

Voorstel ^b	Inhoud
Spoor 1	Iedereen is nodig
	<i>Verbeter uitvoering re-integratie</i>
3	Arbeidsverplichting voor iedereen die in WWB zit of die een half jaar een uitkering heeft
4	Maatwerk arbeidsverplichting, ook voor jonge moeders in WWB
5	Verbreding bestedingsmogelijkheden werkdeel bijstandbudget van gemeenten
6	Intensivering sancties wanneer uitkeringsgerechtigden verplichtingen niet nakomen
	<i>Financiële stimulansen</i>
8	Inkomensafhankelijke arbeidskorting, extra verhoging belastingkorting
9	Tijdelijke loonkostensubsidie voor langdurig werklozen
	<i>Meer uren door werknemers in deeltijd</i>
14	Afbouw overdraagbaarheid algemene heffingskorting (zonder uitzonderingen)
15	Inkomensafhankelijke combinatiekorting (ICK)
16	Kinderopvangtoeslag afhankelijk van inkomen meest verdienende partner
	<i>Werken tot de AOW-leeftijd</i>
20	Verhoog arbeidskorting voor 60-plussers (doorwerkbonus)
21	Verhoog premievrijstelling socialezekerheidspremies werkloze ouderen
22	Levenslooptegoeden gebruiken na leeftijd 65
Spoor 2	Werkzekerheid voor iedereen
5.1.1	Werkbudget voor iedereen
5.1.2	WW wordt werkverzekering
5.1.3	Eén verantwoordelijke voor mensen met zwakke arbeidsmarktpositie
Spoor 3	Langer doorwerken
6.2.1	Pensioenleeftijd verhogen en koppelen aan levensverwachting
6.2.2	Verdelen van lasten (fiscalisering AOW)

^a Het aantal voorstellen van het eerste spoor is te groot, 45 in aantal, om ze allen te noemen.^b Nummering van een voorstel volgens Commissie Arbeidsparticipatie (2008)

4 Iedereen is nodig

De commissie stelt dat ondanks de toenemende spanning op de arbeidsmarkt op de middellange termijn er toch een groep mensen aan de kant blijft staan. Het gaat daarbij om personen met een lage verdien capaciteit, zoals personen die een lage opleiding hebben, of die een gebrek aan arbeidsritme dan wel een arbeidshandicap hebben. Met behulp van het MIMIC model (zie onderstaande box voor een korte toelichting) hebben wij een inschatting gemaakt van de macro-economische effecten van een aantal van de voorstellen van de commissie.

MIMIC

MIMIC is een algemeen-evenwicht model voor de analyse van de structurele effecten van arbeidsmarktbeleid. Het gedrag van de mensen in het model is micro-economisch onderbouwd, zij volgt uit nuts- en winstmaximalisatie. Belangrijke onderdelen zijn de arbeidsaanbodkeuze (hoeveel uren willen mensen werken), de arbeidsvraag (naar bijvoorbeeld laag- en hoogopgeleide arbeid), het loononderhandelingsmodel (de mate waarin belastingen en uitkeringen leiden tot hogere loonkosten) en het matching model (via welke uitkeringen en minimumlonen bijvoorbeeld invloed hebben op de duur van de werkloosheid). Verder houdt algemeen evenwicht onder andere in dat het beleid gefinancierd moet worden, bijvoorbeeld via hogere belastingtarieven. Dit speelt vaak een belangrijke rol bij het saldo effect van de maatregelen op variabelen zoals de participatie en de productie. De empirische onderbouwing van het model is gebaseerd op schattingen met Nederlandse data en bevindingen in de internationale vakliteratuur. Zie voor een uitgebreide beschrijving van het model Graafland et al. (2001). Voor een recent overzicht van de werking van het model en een groot aantal varianten zie De Mooij et al. (2006).

Een participatieplicht voor mensen die een halfjaar een uitkering hebben genoten wordt gecombineerd met een strenger sanctiebeleid voor personen die zich onvoldoende inspinnen om een reguliere baan te vinden (voorstellen 3 tot en met 6). Sancties zijn relatief effectief doordat de kans op het vinden van een baan relatief sterk stijgt (Kluve 2006). Naar onze inschatting is het effect op macroniveau echter beperkt tot een groei van hooguit 0,1% van de werkgelegenheid. De omvang van de groep personen die de maatregel treft is relatief beperkt,³ en het is de vraag in hoeverre dit toeneemt als de eisen voor het zoeken en het accepteren van een baan verder worden aangescherpt. Het aanscherpen van het sanctiebeleid zal slechts

³ Enquêtes suggereren dat zo'n 3% van de werklozen te maken krijgt met een sanctie (De Mooij et al. 2006).

een kleine bijdrage kunnen leveren aan het oplossen van het houdbaarheidsprobleem (Tabel 2).

Tabel 2 Effecten van een selectie uit de voorstellen van de Commissie Bakker^a

		Participatie ^b	Houdbaarheid ^b
Spoor 1 Iedereen is nodig			
3-6	Arbeidsverplichting en sancties	+	0
8	Inkomensafhankelijke arbeidskorting	0	0
9	Tijdelijke loonkostensubsidie	+	0
14	Overdraagbaarheid heffingskorting	+	++
15	Inkomensafhankelijke combinatiekorting (ICK)	+	0
16	Kinderopvangtoeslag afhankelijk één partnerinkomen	0	0
20	Doorwerkbonus	+	0
Spoor 3 Langer doorwerken			
6.2.1	Pensioenleeftijd koppelen aan levensverwachting	+	++
6.2.2	Verdelen van lasten (fiscalisering)	0	+

^a Nummering van de voorstellen volgens Commissie Arbeidsparticipatie (2008).

^b Een kwalificatie van een effect met '0' betekent dat het effect nul of gering is. Bij zowel participatie, gemeten als werkgelegenheid in arbeidsjaren, als houdbaarheid, gemeten als percentage van het BBP, wordt een effect als gering gekwalificeerd als het bij afronding in %-punten op één cijfer achter de komma gelijk nul is.

Een inkomensafhankelijke arbeidskorting (voorstel 8) gericht op de onderkant van de arbeidsmarkt maakt werken voor mensen met een lage verdiencapaciteit aantrekkelijker. De werkgelegenheid in de beoogde groep neemt toe, en als gevolg daarvan neemt de totale werkgelegenheid in personen toe. Daar staat echter tegenover dat de afbouw van de gerichte korting en de financiering van de korting de participatie in uren ontmoedigt. Een extra uur werk levert netto namelijk minder op. Daardoor gaan personen die al een baan hadden gemiddeld genomen iets minder werken. Per saldo stijgt de participatie in uren niet en is het effect van de maatregel nihil.

Tijdelijke loonkostensubsidies voor langdurig werklozen (voorstel 9) stimuleren werkgevers om hen aan te nemen. Dergelijke subsidies vormen een relatief effectief re-integratiemiddel voor langdurig werklozen (Kluve 2006). Maar net als bij sancties geldt voor deze maatregel dat zij naar onze inschatting slechts een beperkt effect heeft op macroniveau, een groei van

hooguit 0,1% van de werkgelegenheid.⁴ Het merendeel van de subsidiegelden slaat neer bij personen die anders ook een baan hadden gevonden, of bij personen die andere werkzoekenden verdringen. De subsidie kan bovendien niet te hoog worden omdat dan zelfs verdringing van zittende werknemers dreigt. Verder bevordert de maatregel wel de participatie maar leidt zij niet tot een verbetering van het houdbaarheidstekort. De maatregel betaalt zichzelf namelijk niet terug in termen van extra belastinginkomsten en minder uitkeringsuitgaven.

5 Meer gewerkte uren door werknemers in deeltijd

Een opvallend kenmerk van de Nederlandse economie is het grote aantal personen dat in deeltijd werkt. Door de sterke stijging van de participatie van de afgelopen decennia is de participatie in personen in Nederland tegenwoordig hoog in vergelijking met andere landen. De deelname op de arbeidsmarkt gemeten in uren blijft echter behoorlijk achter. De sterke toename van de participatie van vrouwen, die relatief vaak in deeltijd werken, is hier mede debet aan. Maar ook mannen zijn vaker in deeltijd gaan werken. De commissie stelt dat het economische effect van meer gewerkte uren aanzienlijk zou zijn. Om dit te stimuleren doet de commissie een aantal voorstellen die de marginale druk voor de tweede verdiener, vaak deeltijders, verlagen. De commissie doet meerdere voorstellen om de combinatie van arbeid en zorg te vergemakkelijken, zoals het stimuleren van flexibele werktijden en het verbeteren van buitenschoolse opvang.

Het afschaffen van de overdraagbaarheid van de heffingskorting voor niet-werkende partners met jonge kinderen (voorstel 14), de ‘aanrechtsubsidie’, maakt het aantrekkelijker voor hen om te gaan participeren op de arbeidsmarkt.⁵ De werkgelegenheid in personen stijgt aanzienlijk, met ongeveer 0,4%. De werkgelegenheid in arbeidsjaren stijgt echter minder sterk, omdat het met name kleinere banen van een beperkt aantal uren per week betreft. Zowel de ex ante besparing als de inverdieneffecten komen ten goede aan het houdbaarheidstekort. De houdbaarheid verbetert met 0,1% van het BBP.

Een ander voorstel is de kinderopvangtoeslag voor formele kinderopvang alleen te baseren op het inkomen van de kostwinner, en de tabel voor kostwinners sneller op te bouwen zodat dit budgetneutraal gebeurt (voorstel 16). Hierdoor stijgt de beloning van meer uren werken voor een deel

⁴ Het budgettaire beslag van deze variant is 400 miljoen euro, zie CPB (2008).

⁵ Omdat deze maatregel net als de voorstellen rond kinderopvang en de combinatiekorting met name is gericht op (potentiële) tweede verdiener wordt zij in deze sectie besproken.

van de tweede verdieners, en daalt deze voor een deel van de kostwinners. Omdat tweede verdieners sterker reageren op een verandering in hun beloning (na aftrek kosten kinderopvang) dan kostwinners (Evers et al. 2007) stijgt per saldo de participatie. Voor een deel van de (potentiële) tweede verdieners levert werken na de maatregel echter juist minder op: zij die nog niet of weinig uren werken gaan per uur opvang meer betalen. Vanwege de relatief beperkte impuls is de macro bijdrage aan de participatie en daarmee de houdbaarheid, echter marginaal (Jongen 2008).

Een interessant alternatief om tweede verdieners te stimuleren om meer uren te werken is het verder intensiveren van de inkomensafhankelijke combinatiekorting (ICK, voorstel 15). Een ICK heeft ten opzichte van subsidies voor formele kinderopvang niet het 'nadeel' dat informele opvang wordt vervangen door formele opvang, en levert daarom per euro belastingkorting meer participatie op dan kinderopvangsubsidies. Jongen (2008) laat zien dat een ICK met een budgettair beslag van 300 miljoen euro een participatiewinst oplevert van 0,1%.⁶ Maar ook voor de ICK geldt dat de maatregel zichzelf niet terugverdient.

6 Langer doorwerken

Ook bij ouderen lijkt nog ruimte te bestaan om de participatie te verhogen. De Commissie Bakker stelt voor om de AOW-leeftijd tussen 2016 en 2040 geleidelijk te verhogen van 65 naar 67 jaar, waarna de AOW-leeftijd verder blijft oplopen met de levensverwachting. De spilleeftijd van het tweede pijler pensioen schuift mee. Deze maatregel beïnvloedt de arbeidsparticipatie langs drie wegen.

Ten eerste heeft de verlaging van de AOW-aanspraken en het tweede pijler pensioen een vermogenseffect op de participatie.⁷ Een lager vermogen betekent dat minder geld kan worden gespendeerd aan de consumptie van goederen, diensten en vrije tijd. Dat laatste leidt ertoe dat men gemiddeld wat later met pensioen zal gaan. De empirische literatuur laat echter zien dat vermogenseffecten op de participatie betrekkelijk gering zijn; de meeste studies vinden dat men 1 à 2 maanden langer doorwerkt als gevolg van het verlies van één jaarinkomen (Euwals et al. 2008).

⁶ De belastingkorting voor tweede verdieners wordt opgebouwd tussen 50 en 300 procent van het wettelijk minimum (jaar)loon.

⁷ Minder aanspraken op het tweede pijler pensioen betekent dat ook de pensioenpremie kan worden verlaagd. Voor zover dit actuariel neutraal gebeurt, is er geen sprake van een substitutie-effect, de netto beloning van een extra uur werken verandert dan immers niet.

Ten tweede zou de uitbreiding van de ontslagbescherming van 65-plussers de arbeidsparticipatie van deze leeftijdsgroep kunnen verhogen. Onder de huidige omstandigheden vervalt de ontslagbescherming veelal vanaf 65 jaar (functioneel leeftijdsontslag).

Ten derde kan de AOW-leeftijd door oudere werknemers worden gepercipieerd als 'normleeftijd'. Een verhoging van deze leeftijd kan de sociaal-culturele norm rond pensionering zodanig beïnvloeden dat men langer doorwerkt. Hoewel verschillende economen geloven dat een dergelijk effect een rol van betekenis speelt, is de werkelijke omvang van het effect nog weinig onderzocht en zeker niet hard aangetoond.

Volgens het voorstel van de Commissie Bakker wordt de pensioenleeftijd in 2051 verhoogd naar 68 jaar. Het CPB (2008) bepaalt het effect van deze verhoging in drie verschillende scenario's, omdat de effecten van het tweede en vooral het derde bovengenoemde argument moeilijk zijn te kwantificeren. De drie scenario's gaan uit van een 'normeffect' van respectievelijk 25, 50 en 75%. Hierbij betekent een normeffect van 50% dat een verhoging van de AOW-leeftijd met 3 jaar leidt tot een uitstel van het pensioen met gemiddeld 1,5 jaar. Als gevolg van de verhoging van de AOW-leeftijd stijgt de werkgelegenheid met 0,9 tot 2,5% en het arbeidsaanbod met 0,4 tot 1,2%, voor het scenario met het kleinste respectievelijk het grootste normeffect. Naast participatie-effecten heeft een verhoging van de AOW-leeftijd uiteraard ook directe budgettaire gevolgen. De AOW-lasten en de lasten voortvloeiend uit de gunstige fiscale behandeling van het ouderdomspensioen worden verminderd. De verbetering van de houdbaarheid van de overheidsfinanciën wordt geraamd op 1,0 tot 1,4% van het BBP.⁸ Deze verbetering hangt vooral samen met de directe budgettaire besparing. De hogere participatie heeft een betrekkelijk kleine invloed, ongeacht de precieze grootte van het 'normeffect'.

Behalve het verschuiven van de AOW-leeftijd stelt de Commissie Bakker voor om de AOW te fiscaliseren (paragraaf 6.2.2 van het advies). De fiscalisering vindt plaats in de periode 2011 tot en met 2025 door een geleidelijke verlaging van de AOW-premie en een gelijktijdige verhoging van het belastingtarief in de eerste en tweede schijf. In deze periode wordt de opbrengst hiervan volledig teruggesluisd via een inkomensafhankelijke arbeidskorting voor ouderen, zie de volgende alinea. Na 2025 wordt het budgettaire beslag van de arbeidskorting bevroren, en wordt het saldo van de opbrengsten van de fiscalisering en de lasten van de arbeidskorting aangewend om het begrotingstekort te verkleinen.

De commissie stelt voor om de participatie van personen in de leeftijd vanaf 60 jaar te bevorderen met een leeftijdspecifieke heffingskorting

⁸ Hierbij is gebruik gemaakt van de CBS bevolkingsprognose van 2006.

(voorstel 20). Deze maatregel wordt ook wel de doorwerkbonus genoemd. De korting loopt op met de leeftijd van 3% van het belastbare inkomen voor 60 jarigen tot 15% voor personen van 64 jaar en ouder. De gemiddelde tariefsverlaging in de groep van 60 tot 65 jaar bedraagt ongeveer 7%-punt.

De arbeidsparticipatie van 60 tot 65 jarigen kan met 2,4%-punt toenemen als gevolg van de fiscalisering van de AOW en invoering van de doorwerkbonus. Voor de participatiegraad van 20 tot 65-jarigen betekent dit een stijging van 0,3%-punt. De stijging van de participatie is daarbij vrijwel geheel het gevolg van de doorwerkbonus. De houdbaarheid verbetert met circa 0,6% van het BBP. Dit is vrijwel volledig toe te schrijven aan het saldo van de directe budgettaire effecten van de fiscalisering (0,8% van het BBP) en de verhoogde ouderenkorting (minus 0,2% van het BBP). De gestegen werkgelegenheid als gevolg van de doorwerkbonus heeft op zichzelf een verwaarloosbaar effect op de houdbaarheid. Tegenover de verbetering van de houdbaarheid staat een verlies van de koopkracht van ouderen. Afhankelijk van de hoogte van het aanvullende pensioen en de burgerlijke staat kan het koopkrachtverlies oplopen tot 0,9%-punt per jaar.

7 Slotbeschouwingen

De commissie doet in haar advies vele voorstellen. Per saldo leiden de voorstellen tot een stijging van de arbeidsparticipatie en een verbetering van de overheidsfinanciën. Het valt buiten onze mogelijkheden om een integrale kwantificering te geven, omdat de effecten van de verschillende aanbevelingen niet zonder meer bij elkaar kunnen worden opgeteld. Sommige maatregelen versterken elkaar immers, terwijl andere in zeker mate substituten van elkaar zijn. In de onderhavige analyse hebben we ons daarom beperkt tot een partiële analyse van enkele voorstellen van de Commissie Bakker (Tabel 2). Op basis van hun werking kunnen deze voorstellen grofweg in twee groepen worden verdeeld.

De eerste groep voorstellen van de Commissie Bakker is gericht op de participatie en werkgelegenheid (voorstellen 4 t/m 20 van de tabel). Enkele van de voorstellen houden een gerichte vorm van lastenverlichting in. Voorbeelden hiervan zijn de inkomensafhankelijke arbeidskorting, de tijdelijke loonkostensubsidies, het intensiveren van de inkomensafhankelijke combinatiekorting en de doorwerkbonus. In de regel zijn de participatie-effecten van deze gerichte vormen van lastenverlichting dermate beperkt dat zij zichzelf niet terugbetalen. Deze vormen van gerichte lastenverlichting leiden daarom niet tot een verbetering van het houdbaarheidstekort.

De tweede groep voorstellen heeft naast een effect op de participatie ook een direct budgettair effect (voorstellen genoemd in paragraaf 6.2.1 en 6.2.2 van het rapport van de Commissie Bakker). Deze maatregelen, het verhogen van de AOW leeftijd en de fiscalisering van de AOW, hebben een positief effect op de houdbaarheid. Dit geldt ook voor de afschaffing van de overdraagbaarheid van de heffingskorting ('aanrechtssubsidie'). Het verhogen van de AOW leeftijd en het afschaffen van de overdraagbaarheid van de heffingskorting hebben bovendien een positief effect op de participatie. Maar het positieve effect op de houdbaarheid is vooral het gevolg van het directe budgettaire effect.

Over het algemeen kan men stellen dat de 'wortels' een positief effect hebben op de participatie, maar ze betalen zich niet terug en hebben daarmee geen positief effect op de houdbaarheid van de overheidsfinanciën. De 'stokken' hebben een positief effect op zowel de participatie als de overheidsfinanciën, maar beiden zijn vooral het gevolg van inkomenseffecten die soms aanzienlijk kunnen zijn. In dat kader is het belangrijk om te beseffen dat participatie geen doel is op zich. Bij alle maatregelen dienen de voor- en nadelen tegen elkaar te worden afgewogen. Dit laat onverlet dat hervormingsmaatregelen onontkoombaar zijn voor de houdbaarheid van de Nederlandse verzorgingsstaat. Een belangrijke bijdrage van de commissie is dat zij bepaalde maatregelen bespreekbaar heeft gemaakt.

Tot slot staan we stil bij de 'timing' van de eventuele invoering van verschillende maatregelen. De Commissie Bakker ging bij de presentatie van haar rapport nadrukkelijk uit van krapte op de arbeidsmarkt. Deze situatie lijkt momenteel ver weg gezien de gevolgen van de kredietcrisis: verwacht wordt dat de werkloosheid in 2009 en 2010 zal oplopen van 4 naar 9% (CPB 2009). De werkgelegenheid staat onder druk, en hierdoor zijn maatregelen zoals 'arbeidsverplichting' en 'strengere sancties' op de korte termijn weinig effectief. Bovendien is de WW juist een belangrijke automatische stabilisator in de huidige economische recessie. Het is daarom de vraag of dit het juiste moment is om hervormingen in de sociale zekerheid door te voeren.

Auteurs

De auteurs zijn allen werkzaam bij het Centraal Planbureau.

Literatuur

Bosch, N., A. Deelen en R. Euwals, 2008, Jonge generaties vrouwen kiezen voor deeltijd, *Economisch Statistische Berichten*, 93(4529): 122-123.

- Commissie Arbeidsparticipatie, 2008, *Naar een toekomst die werkt*, rapport aan de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, 16 juni 2008.
- CPB, 2008, Effecten van participatiebeleid, CPB Notitie, 6 juni 2008, Den Haag.
- CPB, 2009, *Centraal Economisch Plan 2009*, Den Haag.
- Euwals, R., F. van Erp, P. de Hek en H. ter Rele, 2008, Effect van verhogen pensioengerechtigde leeftijd op bruto participatie, CPB Memorandum 198, Den Haag.
- Euwals, R. en K. Folmer, 2009, Arbeidsaanbod en gewerkte uren tot 2040, CPB Memorandum 225, Den Haag.
- Evers, M., R. de Mooij en D. van Vuuren, 2007, Arbeidsaanbodelasticiteit en beleid, *Economisch Statistische Berichten*, vol. 92(4506): 171-73.
- Ewijk, C. van, N. Draper, H. ter Rele en E. Westerhout, 2006, *Ageing and the sustainability of Dutch public finances*, CPB Bijzondere Publicatie 61, Den Haag.
- Graafland, J., R. de Mooij, A. Nibbelink en A. Nieuwenhuis, 2001, *MIMICing tax policies and the labour market*, North-Holland, Amsterdam.
- Huizinga, F. en B. Smid, 2004, *Vier vergezichten op Nederland*, CPB Bijzondere Publicatie 55, Den Haag.
- Jongen, E., 2008, Kinderopvang: waarheen, waarvoor?, *TPEdigitaal*, 2(4): 27-48.
- Kluve, J., 2006, The effectiveness of European active labor market policies, IZA Discussion Paper 2018, IZA Bonn.
- Mooij, R. de, R. Euwals, K. Folmer, E. Jongen, P. Koning, A. Nibbelink, F. Suijker en A. van Vuren, 2006, *Reinventing the Welfare State*, CPB, Den Haag.
- Vuuren, D. van, en A. Deelen, 2009, De participatiegroei van ouderen ontrafeld, *Economisch Statistische Berichten*, vol. 94(4551): 10-12.