Bijlage Onderbouwing en Evaluatie (CW 3.1)

Vrijstelling RVU-heffing als onderdeel van het wetsvoorstel bedrag ineens, vrijstelling RVU-heffing en uitbreiden verlofsparen

Deze bijlage is onderdeel van de pilot naar het vergroten van de vindbaarheid van artikel 3.1 van de Comptabiliteitswet.[1] Volgens artikel 3.1 van de Comptabiliteitswet (CW 3.1) dienen alle voorstellen met financiële consequenties een toelichting te bevatten op de doelen, beleidsinstrumenten, doeltreffendheid, doelmatigheid en financiële consequenties. Tevens dienen voorstellen een evaluatieparagraaf te bevatten. Met de pilot wordt beoogd de vindbaarheid van de vereiste toelichtingen bij voorstellen met (kans op) significante financiële gevolgen te vergroten.

Bij SZW is de pilot van toepassing op brieven waarin grote trajecten qua financiële omvang worden toegelicht die tussen 1 juli en eind 2020 naar de Eerste en Tweede Kamer gaan, waarbij het ook kan gaan om voorstellen waar al eerder een brief over naar de Kamer is gegaan. Het is de bedoeling dat bij de Kamerbrieven deze bijlage wordt toegevoegd en bij voorstellen voor wet- of regelgeving dat aparte kopjes worden opgenomen in de memorie of nota van toelichting die corresponderen met de onderdelen van CW 3.1. Gezien het voorstel al in een vergevorderd stadium was bij de start van de pilot is ervoor gekozen om deze bijlage in te vullen (in plaats van het opnemen van aparte kopjes in de memorie van toelichting).

Onderdeel	Toelichting
Nagestreefde doelen	De tijdelijke versoepeling van de RVU-heffing heeft ten doel de werknemers die overvallen zijn door de (versnelde) verhoging van de AOW-leeftijd en die niet in staat zijn gezond de AOW-leeftijd te bereiken, de mogelijkheid te bieden vervroegd uit te treden.
Ingezette beleidsinstrument(en)	Het beleidsinstrument betreft de tijdelijke facilitering van de mogelijkheid om in sectoren en ondernemingen uittredingsregelingen te treffen waarmee werknemers de mogelijkheid krijgen om drie jaar voor de AOW-leeftijd te stoppen met werken. Dit wordt gedaan door een versoepeling van de pseudo-eindheffing op regelingen voor vervroegde uittreding (RVU-heffing). Met dit wetsvoorstel wordt de RVU-heffing tijdelijk versoepeld door een vrijstelling van de heffing te introduceren tot een bedrag (circa € 21 duizend bruto per jaar) dat na vermindering met de loonbelasting en premie voor de volksverzekeringen gelijk is aan het nettobedrag van de AOW-uitkering (netto-AOW). Deze drempelvrijstelling van de RVU-heffing verlaagt de belasting die werkgevers verschuldigd zijn als zij hun oudere werknemers die werkend niet de AOW-gerechtigde leeftijd kunnen bereiken, tegemoet willen komen. De voorgestelde RVU-drempelvrijstelling geldt voor zover de uitkeringen plaatsvinden in de 36 maanden vóór de AOW-leeftijd van de desbetreffende werknemer. De vrijstelling is generiek. Op deze manier wordt de ruimte geboden aan sociale partners om maatwerkafspraken te maken op sectoraal niveau of op het niveau van de individuele werkgever. Het kabinet kiest voor maatwerk op sectoraal niveau, omdat onmogelijk op centraal niveau is vast te stellen voor welke groepen werknemers deze regeling zou moeten gelden. Cao-partners op decentraal niveau zijn het best in staat dit onderscheid te maken. Deze maatregel vloeit voort uit het pensioenakkoord van 19 juni 2019 en is onderdeel van een breed pakket aan afspraken tussen het kabinet en sociale partners om de duurzame inzetbaarheid te vergroten. Het kabinet en sociale partners hebben samen geconstateerd dat, vooral mensen die bijna de AOW-leeftijd bereiken, door de versnelde verhoging van de AOW-leeftijd in 2015 overvallen zijn en moeite hebben om gezond werkend de AOW-leeftijd te halen.

[1] Op drie april 2020 is de derde voortgangsrapportage van de Operatie Inzicht in Kwaliteit aan de Tweede Kamer gestuurd, waarin de minister van Financiën de pilot naar het vergroten van de vindbaarheid van toelichtingen op nieuwe beleidsvoorstellen aankondigt.

Financiële gevolgen voor het Rijk

De financiële effecten voor het Rijk vallen in twee zaken uiteen: een hoger beroep op de WW, IOW en TW én de uitvoeringskosten van de Belastingdienst en UWV.

De versoepeling van de RVU-heffing leidt er naar verwachting toe dat de komende jaren jaarlijks circa 10 duizend mensen vervroegd uittreden. Een deel van deze mensen zal naar verwachting aanspraak maken op een WW-uitkering. De toename van de WW-uitkeringslasten is geraamd op cumulatief € 205 miljoen. Daarmee samenhangend nemen ook de TW- en IOW-uitkeringslasten toe. Onderstaande tabel geeft het budgettaire effect weer per regeling.

Budgettaire effecten SZW-uitgaven per regeling (bedragen x € 1 miljoen)[2]

	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028	cumulatief
WW	15	36	41	41	41	26	5	0	205
IOW	0	0	2	2	2	2	2	0	10
TW	1	2	3	3	3	2	1	0	15
Totaal uitkerings-lasten	**16**	**38**	**45**	**46**	**46**	**30**	**8**	**1**	**230**

De uitvoeringskosten van de belastingdienst en het UWV in het kader van de versoepeling van de RVU-heffing zijn weergegeven in onderstaande tabel[3]:

Uitvoeringskosten versoepeling RVU-heffing (bedragen x € 1 miljoen)	**2020**	**2021**	**2022**	**2023**	**2024**	**2025**
Belastingdienst		0,3	0,3	0,3	0,3	0,3
UWV	0,6	4,0	4,0	4,0	4,0	4,0
Totaal	**0,6**	**4,3**	**4,3**	**4,3**	**4,3**	**4,3**

De tijdelijke versoepeling van de RVU-heffing leidt daarnaast aan de inkomstenkant van de begroting enerzijds tot een derving van de RVU-opbrengst doordat een deel van de grondslag vrijgesteld wordt. Anderzijds zal er meer gebruik worden gemaakt van uittredingsregelingen waarbij waarschijnlijk ook grotere bedragen dan de vrijstelling uitgekeerd zullen worden, aangezien het goedkoper wordt voor de werkgever een uittredingsregeling aan te bieden. De inschatting is dat deze effecten elkaar per saldo opheffen.

[2] Bedragen zijn in prijspeil 2019.

[3] Als gevolg van aanpassing van de overgangsregeling in het wetsvoorstel na het advies van de Raad van State heeft de Belastingdienst aangegeven aanvullend te zullen toetsen op uitvoerbaarheid. De uitkomst van deze aanvullende uitvoeringstoets is nog niet bekend. Bedragen in deze tabel kunnen mogelijk nog wijzigen als gevolg van de aanpassingen in de uitvoeringstoets door de Belastingdienst.

Financiële gevolgen voor maatschappelijke sectoren – als van toepassing	De RVU-regeling houdt in dat werkgevers in de jaren 2021 tot en met 2025 tot een in de wet bepaald bedrag een van RVU-heffing vrijgestelde uitkering, bijdrage of premie kunnen toekennen aan werknemers. Op sectoraal of ondernemingsniveau zal worden bepaald voor welke werknemers deze mogelijkheid geldt. Het gaat hier dus met name om kosten voor werkgevers. Een deel van de werkgevers zal naar verwachting een beroep doen op de tijdelijke subsidieregeling duurzame inzetbaarheid en eerder uittreden, waarmee een deel van de uitgaven aan vervroegde uittredingsregelingen wordt gecompenseerd. Werknemers kunnen desgewenst de vervroegde uittreedregeling aanvullen door bijvoorbeeld hun aanvullend pensioen naar voren te halen. Daarnaast zullen sociale partners als gevolg van dit wetsvoorstel naar verwachting bij bestaande overleggen, bijvoorbeeld bij de totstandkoming van cao's, aanvullende afspraken maken over vervroegde uittreding. Dit leidt naar verwachting tot een beperkte toename van het overleg tussen sociale partners op decentraal niveau. Bestaande onderhandelingen over cao's zullen mogelijk langer duren. Als sociale partners op decentraal niveau afspraken hebben gemaakt, kan dat op het niveau van de individuele werkgever leiden tot extra vragen van werknemers. De toename van de regeldruk is hierbij in grote mate afhankelijk van de afspraken die op decentraal niveau gemaakt worden, bijvoorbeeld voor wat betreft de voorwaarden die gesteld worden. Hoe meer voorwaarden worden gesteld, hoe meer regeldruk dit met zich mee brengt. Geschat wordt dat de kosten voor werkgevers om kennis te nemen van deze wijziging in regelgeving grofweg € 4,0 miljoen bedragen. De kosten om de regelgeving na te leven zijn afhankelijk van hoeveel gebruik er gemaakt zal worden van de extra ruimte die dit wetsvoorstel biedt. Op dit moment wordt uitgegaan van in totaal 10 duizend werknemers per jaar die eerder uittreden. Voor elke werknemer die eerder uittreedt, moeten berekeningen gemaakt worden, salarisbetalingen worden omgezet in RVU-uitbetalingen en er moeten ook concrete afspraken gemaakt worden met de betreffende werknemer. Geschat wordt dat dit totaal ongeveer € 600.000 aan kosten op jaarbasis oplevert voor de periode 2021-2025.
Doeltreffendheid	Verwacht wordt dat door de versoepeling van de RVU-heffing meer werknemers vervroegd zullen kunnen uittreden, aangezien dit door de drempelvrijstelling voor werkgevers beter betaalbaar is geworden. Het gaat hierbij in zijn algemeenheid om werknemers die zich overvallen voelen door de verhoging van de AOW-leeftijd en die niet in staat zijn gezond de AOW-leeftijd te bereiken, bijvoorbeeld omdat zij lange tijd zwaar werk hebben gedaan. De (grove) inschatting is dat dit gaat om 10 duizend werknemers per jaar in de periode 2021-2025. Decentrale sociale partners kunnen samen bepalen welke werknemers precies in aanmerking kunnen komen voor het vervroegd uittrederegeling. Het gaat in zijn algemeenheid om werknemers die zijn overvallen door de verhoging van de AOW-leeftijd en die niet in staat zijn gezond de AOW-te bereiken, bijvoorbeeld omdat zij lange tijd zwaar werk hebben gedaan. De versoepeling van de RVU-heffing geldt voor een periode van vijf jaar. Na die termijn zouden de afspraken omtrent duurzame inzetbaarheid uit het pensioenakkoord - gericht op de langere termijn - effect moeten hebben. De beperking tot een periode van 5 jaar is ook gekozen omdat de regeling is bedoeld voor de groep werknemers die zijn overvallen door de verhoging van de AOW-leeftijd en die de AOW-leeftijd binnen enkele jaren zullen bereiken, waardoor het voor hen niet goed mogelijk is om passende maatregelen te treffen. Voor de overige werknemers geldt namelijk dat zij nog voldoende tijd hebben om maatregelen te nemen met het oog op de verhoging van de AOW-leeftijd. Bovendien levert de overheid een impuls aan duurzame inzetbaarheid als onderdeel van het pensioenakkoord.

	Werkgevers kunnen in de (maximaal) drie jaar vóór de AOW-leeftijd aan hun werknemers een bedrag meegeven dat na vermindering met de loonbelasting en premie voor de volksverzekeringen gelijk is aan het nettobedrag van de AOW-uitkering (netto-AOW), zonder dat hierover een RVU-heffing door de werkgever is verschuldigd. De koppeling aan de AOW is gekozen, omdat het bedrag dat door de werkgever wordt verstrekt in principe voldoende moet kunnen zijn voor de werknemer om in het levensonderhoud te kunnen voorzien en dat het zodoende ook een reële mogelijkheid biedt om vervroegd uit te treden. Een deel van de mensen die eerder uittreden zal naar verwachting aanspraak maken op een WW-uitkering, omdat zij voldoen aan de voorwaarden dat geen sprake is van verwijtbare werkloosheid en zij tevens beschikbaar zijn voor de arbeidsmarkt. De voorwaarden en wijze van toekenning van de WW (zie MvT voor een nadere toelichting), brengen het risico met zich mee dat de WW op een oneigenlijke manier wordt gebruikt om vervroegd uittreden te financieren. Dit zou een negatief neveneffect zijn. Er worden diverse maatregelen genomen om de arbeidsmarkteffecten en collectieve afwenteling van vervroegde uittreding (via oneigenlijk beroep op de WW) zo veel mogelijk te voorkomen.
Doelmatigheid	Cao-partners krijgen door het generieke karakter van de vrijstelling ruimte om recht te doen aan de specifieke (werk)omstandigheden van hun sector. Het kabinet kiest voor maatwerk op sectoraal niveau, omdat onmogelijk op centraal niveau is vast te stellen voor welke groepen werknemers deze regeling zou moeten gelden. Cao-partners op decentraal niveau zijn het best in staat dit onderscheid te maken. Het generieke karakter zou ertoe kunnen leiden dat de regeling breder wordt ingezet dan voor de bedoelde doelgroep. Aangezien de regelingen door de werkgever gefinancierd moeten worden en de werknemers in veel gevallen een deel van het eigen pensioen zal moeten inzetten om de uitkeringen aan te vullen, gaat het kabinet ervan uit dat er sprake is van voldoende ‘checks and balances’ om dit risico te ondervangen.
Evaluatieparagraaf (of en hoe)	UWV is verzocht om een monitor in te stellen om inzicht te verschaffen in het aantal WW-gerechtigden dat tevens gebruik maakt van de versoepelde RVU-heffing, ook uitgesplitst naar de cao's waaronder deze werknemers vielen. Dit om goed zicht te houden om de samenloop van RVU en WW en om eventueel oneigenlijk gebruik van de WW te voorkomen. Via de monitoring is er de mogelijkheid om tijdig bij te sturen, bijvoorbeeld via additionele handhavingsactiviteiten. In dit wetsvoorstel is ten aanzien van de versoepeling van de RVU-heffing geen evaluatieparagraaf opgenomen. Het betreft een tijdelijke maatregel, bedoeld voor werknemers die de pensioengerechtigde leeftijd binnen enkele jaren zullen bereiken, waarvan het niet de insteek is om deze te verlengen. Een evaluatie is daarmee van weinig toegevoegde waarde. Er zal wel een evaluatie plaatsvinden van de subsidieregeling duurzame inzetbaarheid en vervroegd uittreden. Voor zover de versoepeling van de RVU-heffing samenloopt met deze subsidieregeling, loopt die ook mee in deze evaluatie. De subsidieregeling zal worden gemonitord en uw Kamer zal periodiek op de hoogte worden gehouden van de geboekte resultaten. Na afloop van de looptijd van de tijdelijke subsidieregeling vindt een onafhankelijke beleidsevaluatie plaats. Daartoe wordt nog dit jaar een evaluatiekader ontwikkeld.