Bijlage Onderbouwing en Evaluatie (CW 3.1)

Uitbreiden verlofsparen 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	Door de stijging van de AOW- en de pensioenrichtleeftijd is er behoefte aan maatregelen die ervoor zorgen dat mensen gezond de eindstreep kunnen halen. Tegen deze achtergrond zijn in het pensioenakkoord[2] onder andere afspraken gemaakt om mensen meer keuzemogelijkheden te bieden om eerder te kunnen stoppen met werken. Een van die afspraken betreft het bieden van meer fiscale ruimte om verlof op te sparen. Uitbreiden van het verlofsparen biedt werknemers meer mogelijkheden om vervroegd uit te treden en/of geeft meer ruimte om zelf de duurzame inzetbaarheid te vergroten gedurende de loopbaan.
Ingezette beleidsinstrument(en)	Het beleidsinstrument betreft het verruimen van de bestaande mogelijkheid voor fiscaal gefaciliteerd vakantieverlof en compensatieverlof van 50 naar 100 weken.[3] <u>Samenhang met andere maatregelen uit het pensioenakkoord</u> 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. Afgesproken is om de koppeling van de AOW-leeftijd aan de levensverwachting aan te passen en dat zal worden onderzocht of het mogelijk is om het moment van uittreden onder voorwaarden te koppelen aan het aantal dienstjaren. Daarnaast is afgesproken dat kabinet en sociale partners ervoor zorgen dat werknemers meer mogelijkheden krijgen om eerder te stoppen met werken, naast verlofsparen gaat het daarbij om de tijdelijke versoepeling van de RVU-heffing.

[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.
[2] Kamerstukken II 2018/19, 32043, nr. 457.
[3] Op grond van artikel 11, eerste lid, onderdeel r, onder 1°, Wet LB 1964 worden aanspraken op vakantieverlof en compensatieverlof niet tot het loon gerekend, voor zover deze aanspraken aan het einde van het kalenderjaar in totaal niet meer bedragen dan de arbeidsduur per week gerekend over een periode van vijftig weken. Met de voorgestelde wijziging van de bepaling vindt een uitbreiding plaats naar honderd weken.

Financiële gevolgen voor het Rijk

De uitbreiding van de mogelijkheid tot verlofsparen betekent dat bij een deel van de vroegpensioenregelingen de RVU-heffing kan worden vermeden. De maatregel leidt daardoor tot een derving van de RVU-heffing. Er is geen effect op andere belastinginkomsten, aangezien het betaalde verlof op dezelfde manier belast blijft worden. Omdat naar verwachting het verlof eerst opgespaard moet worden, is er sprake van een ingroeitraject.

Uitbreiding verlofsparen: budgettair effect lasten (mln. euro) (-/- betekent minder inkomsten)

2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028	Struc.
-3	-7	-10	-14	-17	-21	-24	-28	-28

De uitvoeringskosten van de belastingdienst in het kader van de uitbreiding verlofsparen is weergegeven in onderstaande tabel.

Uitvoeringskosten uitbreiding verlofsparen (bedragen x € 1 miljoen)

2021	2022	2023	2024	2025	Struc.
0,01	0,01	0,01	0,01	0,01	0,01

Financiële gevolgen voor maatschappelijke sectoren – als van toepassing

Voor de uitbreiding van de fiscale ruimte voor het sparen van bovenwettelijk verlof geldt dat dit voor sociale partners naar verwachting aanleiding zal zijn om (nieuwe) afspraken te maken. Dit leidt naar verwachting tot een beperkte toename van 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. Nederland kent ongeveer 400.000 werkgevers (bedrijven met meer dan één werknemer). Zij zullen tijd nodig hebben om kennis te nemen van de wijziging in de regelgeving rondom het verlofsparen. Geschat wordt dat de kosten om kennis te nemen grofweg € 4,0 miljoen bedragen. Ook zullen werkgevers hun systemen moeten (laten) aanpassen in verband met de verruiming van de fiscale grens voor verlofsparen. De kosten hiervoor zijn beperkt, en afhankelijk van de door de werkgever gebruikte systemen. Er zijn voor wat betreft de regeldruk voor verlof sparen geen jaarlijkse kosten, aangezien het sparen van verlof ook nu al mogelijk is.

Doeltreffendheid

Het idee achter de maatregel is dat het opgebouwde verlof op allerlei momenten gedurende de loopbaan (gedeeltelijk) kan worden opgenomen. Dit geeft werknemers de ruimte om zelf hun duurzame inzetbaarheid te vergroten, bijvoorbeeld door het extra gespaarde verlof in te zetten om een aantal jaar voor de pensioenleeftijd minder te gaan werken of gedurende de loopbaan tijd te nemen voor omscholing of een sabbatical. Daarnaast geeft het werknemers de ruimte om eerder te stoppen met werken, met behoud van salaris.
De overheid schrijft niet voor waarvoor het verlof in individuele gevallen ingezet moet worden. Dit kan ook niet, omdat werknemers elk hun eigen behoeftes hebben op dat vlak.

De generieke extra ruimte die wordt geboden, kan ook benut worden in sectoren waarbij in cao's of in individuele arbeidsovereenkomsten afspraken gemaakt zijn of worden om bij overwerk, ploegendiensten of anderszins zwaar werk compensatie (deels) via extra verlofopbouw te laten plaatsvinden zonder verplichting om dit verlof op korte termijn – op straffe van verval – op te nemen. Dit sluit aan bij het gegeven dat onregelmatig werk of het werken in ploegendiensten een zwaardere belasting geeft en daardoor tot een mindere duurzame inzetbaarheid leidt.

Doelmatigheid	Door deze maatregel kunnen werknemers meer verlof sparen dat zij kunnen inzetten op een manier die het beste past bij de persoonlijke behoefte. Daarbij kan het bijvoorbeeld gaan om vervroegd uittreden maar ook door te investeren in de eigen duurzaamheid door het nemen van een sabbatical of om te scholen naar ander werk. De maatregel sluit bovendien aan bij bestaand beleid (uitbreiding van reeds bestaande fiscale mogelijkheid om verlof te sparen). Tevens laat de maatregel de mogelijkheid van maatwerk. Er is bewust gekozen voor een generieke maatregel. 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. Zij krijgen door het generieke karakter van de vrijstelling voldoende ruimte om recht te doen aan de specifieke (werk)omstandigheden en het bovenwettelijk verlof zo optimaal mogelijk in te zetten.
Evaluatieparagraaf (of en hoe)	In dit wetsvoorstel is ten aanzien van het verlofsparen een evaluatiebepaling opgenomen. Met dit artikel wordt voorgesteld de doeltreffendheid en effecten in de praktijk van verschillende onderdelen van het wetsvoorstel binnen vijf jaar na volledige inwerkingtreding van het wetsvoorstel te evalueren. Er zal onder meer worden bezien in hoeverre in cao’s afspraken zijn gemaakt over verlofsparen.