



Universiteit
Leiden
The Netherlands

Kan de levensloopregeling slagen?

Goudswaard, K.P.

Citation

Goudswaard, K. P. (2006). Kan de levensloopregeling slagen? *Economenblad*, 29(1), 10-11.
Retrieved from <https://hdl.handle.net/1887/15596>

Version: Not Applicable (or Unknown)

License: [Leiden University Non-exclusive license](#)

Downloaded from: <https://hdl.handle.net/1887/15596>

Note: To cite this publication please use the final published version (if applicable).

Kan de levensloopregeling slagen?

Kees Goudswaard*

Inleidende samenvatting

Het loopt nog niet storm op de nieuwe levensloopregeling. Hoewel er sympathie bestaat voor het idee achter een dergelijke regeling, bestaat er veel kritiek op de gekozen vormgeving. In dit artikel wordt een aantal opties besproken om de regeling succesvoller te maken en meer te laten aansluiten op de oorspronkelijke doelstellingen. Op termijn zou de levensloopregeling aanknopingspunten kunnen bieden voor een hervorming van het stelsel van sociale zekerheid.

Een trage start

Het loopt in de eerste maanden nog niet storm op de nieuwe levensloopregeling, die per 1 januari 2006 is geïntroduceerd. Dat heeft naar het zich laat aanzien te maken met het feit dat veel mensen eerst hun aandacht hebben gericht op het regelen van de nieuwe ziektekostenverzekering. Ook het uitstel tot 1 juli 2006 van de keuze die moet worden gemaakt tussen de levensloopregeling en de spaarloonregeling speelt een rol. Vooralsnog hebben veel werknemers gekozen voor voortzetting van de spaarloonregeling, die vertrouwd is en voor veel werknemers een groter fiscaal voordeel met zich mee brengt, omdat niet alleen de inleg, maar ook de opname onbelast is. De vraag is of de belangstelling voor levensloop de komende tijd zal toenemen. Er bestaat over het algemeen wel sympathie voor het idee achter een levensloopfaciliteit, namelijk het bieden van ruimte aan activiteiten als zorgen en leren zonder dat dit direct leidt tot uitsluiting op de arbeidsmarkt of een scherpe terugval in inkomen. De regeling past bij een moderne werknemer, die taken combineert en afwisselt en die wil investeren in zijn of haar eigen menselijk kapitaal in een snel veranderende arbeidsmarkt.

Kritiekpunten

Op de regeling zoals die nu van toepassing is bestaan echter verschillende punten van kritiek. Zo zou de regeling voornamelijk interessant zijn voor de hogere inkomens ("een luxe regeling voor de happy few"). De fiscale behandeling in de vorm van toepassing van de omkeerregel en de vrijstelling voor de vermogensrendementsheffing levert voor hogere inkomens meer voordeel op. Daar staat tegenover dat de verlofkorting die wordt toegekend bij opname uit de levensloopregeling naar verhouding meer voordeel oplevert voor lagere inkomens. Maar van een laag inkomen valt niet veel te sparen, dus het gebruik van de levensloopregeling zal vermoedelijk toch wel scheef verdeeld zijn. De uitvoering van de regeling blijkt tamelijk complex te zijn, de administratieve lasten zijn hoog voor uitvoerders en werkgevers. Verder moet de werknemer in veel gevallen toestemming vragen aan de werkgever om zijn of haar levenslooptegoed in te zetten voor

* Hoogleraar economie en bijzonder hoogleraar sociale zekerheid aan de Universiteit Leiden.

langdurig verlof (tenzij het gaat om wettelijke verlofrechten). Aan de andere kant kan de werkgever in de problemen komen als werknemers met forse levenslooptegoeden (onverwachts) langdurig verlof willen nemen. En misschien het belangrijkste kritiekpunt: de levenslooptegoeden zullen naar verwachting door velen worden gebruikt om vervroegde uittreding mogelijk te maken.¹ Deze aanwendingsmogelijkheid is onder maatschappelijke druk toegestaan in samenhang met de afschaffing van de fiscale faciëring van vut en prepensioen. Maar het strookt niet met de oorspronkelijke doelstellingen van de regeling. De bedoeling was immers om investeringen in menselijk kapitaal te bevorderen en niet om dat kapitaal vervroegd af te schrijven. Overigens betreft het verwachte gebruik van de levenslooptegeling voor vervroegde uittreding vooral de huidige generatie werknemers van middelbare leeftijd. Het is goed mogelijk dat jongere generaties een levenslooptegeling voor andere doelen gaan gebruiken. Kortom, de regeling moet ook vanuit een meer dynamisch of toekomstig perspectief worden gezien.

Uitbreiding en verbreding

Op korte termijn zou het aantal deelnemers aan de levenslooptegeling sterk vergroot kunnen worden door het spaarloon in de levensloop te integreren. Het is een gemiste kans dat dit niet reeds bij de start van de regeling is gebeurd. Ook kan de aantrekkelijkheid worden bevorderd door het verhogen van de verlofkorting of door meer (cao-)afspraken over bijdragen door werkgevers aan levensloop.² Daardoor wordt de regeling voor bredere groepen werknemers toegankelijk. Een toename van het aantal cao-afspraken zal een aanzienlijke impuls kunnen geven aan de levensloopmarkt. De aanwendingsmogelijkheden van de levenslooptegeling zouden kunnen worden uitgebreid. Daarbij valt te denken aan het gebruik van het levenslooptegoed tussen banen in, het opvangen van een inkomensverlies bij aanvaarding door oudere werknemers van een minder belastende functie, of bij een overgang van werknemerschap naar ondernemerschap, bijvoorbeeld als zelfstandige zonder personeel. Meer in het algemeen zou het wenselijk zijn dat zelfstandigen ook een levenslooptfaciliteit krijgen, zoals ook door de Tweede Kamer is gevraagd. Verder zou overwogen kunnen worden om ook dekking van de kosten van onderwijs en scholing, voor zover niet op andere wijze gedekt (bijvoorbeeld met leerrechten), uit de levenslooptegeling mogelijk te maken. Op deze wijze kan de regeling meer bijdragen aan investeringen in kennis en vaardigheden en aan de bevordering van het levenlangleren, dat nog onvoldoende van de grond komt.

Geen subsidiëring vrije tijd

Een dergelijke uitbreiding en verbreding van de levenslooptegeling betekent echter nog niet dat de regeling daadwerkelijk meer gebruikt zal worden voor zorg, scholing of transitie op de arbeidsmarkt. Daarmee blijft het probleem bestaan dat de levenslooptegeling, althans volgens sommige critici, in feite een ongerichte subsidiëring van vrije tijd behelst. Dat probleem zou opgelost kunnen worden door de fiscale faciëring van de regeling te differentiëren en meer te richten op de aanwendungen

¹ Zie I. Groot en J.A. Korteweg, "Hoe gaat de levensloop lopen?" SEO-rapport nr. 781, Amsterdam, 2005.

² Daarbij vormt het een belemmering dat werkgeversbijdragen ook ten goede moeten komen aan werknemers die niet deelnemen aan de levenslooptegeling.

waarmee ook maatschappelijke belangen zijn gemoeid die fiscale ondersteuning rechtvaardigen, zoals investeringen in kennis, bevordering van een duurzame arbeidsparticipatie, zorg voor kinderen en mantelzorg.³ Aanwending van levenslooptegoeden voor educatief verlof zou bijvoorbeeld gestimuleerd kunnen worden door een hogere heffingskorting, terwijl bij gebruik voor vervroegde uittreding geen heffingskorting zou kunnen worden toegepast. Nu geldt een dergelijke differentiatie in één situatie: bij gebruik van het levenslooptegoed voor voltijd-ouderschapsverlof geldt een heffingskorting ter hoogte van de helft van het minimumloon per maand. Nadeel van een verdergaande differentiatie in de fiscale ondersteuning bij opname van levenslooptegoeden is wel dat er een flinke controle op het gebruik van de regeling noodzakelijk wordt en dat daarmee ook de administratieve lasten toenemen.

Relatie tot sociale zekerheid

Op de wat langere termijn zou het concept van de levensloopregeling aanknopingspunten kunnen bieden voor een verdergaande hervorming van het stelsel van sociale zekerheid, waarbij meer spaarelementen worden geïntroduceerd. Daarvoor zijn ook in de internationale literatuur verschillende pleidooien gevoerd.⁴ Het gebruiken van spaartegoeden bij bijvoorbeeld werkloosheid maakt het stelsel doelmatiger, omdat de participatieprikkels worden versterkt. Hoe langer een periode van inactiviteit is, hoe meer het spaartegoed afneemt en hoe lager het toekomstige inkomen wordt. Spaarsystemen vergroten ook de flexibiliteit en de keuzevrijheid. Daar staat tegenover dat de voordelen van verzekeren, te weten de risicopooling en het verminderen van onzekerheid, worden gemist. Er is geen risicosolidariteit. Als het werkloosheidsrisico geheel uit spaartegoeden zou moeten worden gedekt zullen velen te veel sparen, terwijl degenen met een hoog werkloosheidsrisico al snel te kort zullen komen.⁵ De voor- en nadelen van verzekeren en sparen zijn als het ware elkaars tegengestelden. Waarschijnlijk is daarom een combinatie van verzekeren en sparen optimaal, zeker als het gaat om (deels) beïnvloedbare risico's als werkloosheid.⁶

In een dergelijke opzet van de sociale zekerheid met een combinatie van verzekeren en sparen (zoals ook bij de pensioenen het geval is) zou een uitgebreide levensloopregeling een rol kunnen spelen. Behalve sparen voor verlof zou gespaard kunnen worden voor periodes van werkloosheid in aanvulling op dan wel na afloop van een publieke basisverzekering. Ook gebruik bij gedeeltelijke of tijdelijke arbeidsongeschiktheid is

³ Zie K.P. Goudswaard en T.D. Riemens, 'Levensloopbeleid: hype of noodzaak?', *ESB*, 26 februari 2004, pp. 3-6.

⁴ Zie bijvoorbeeld A.L. Bovenberg and P.B. Sorensen, "Improving the Equity-Efficiency Tradeoff: Mandatory Savings Accounts for Social Insurance, *International Tax and Public Finance*, 11(4), 2004, pp. 507-529.

⁵ Tekorten aan het eind van de carrière zouden uit solidariteitsoverwegingen kunnen worden kwijtgelaten, maar dat vergroot wel het moreel gevaar. In de recente studie van het Centraal Planbureau over de toekomst van de verzorgingsstaat wordt gesteld dat individuele spaarrekeningen een goed substituut vormen voor verzekeringen als het gaat om kleine risico's, zoals werkloosheid van korte duur, maar niet voor grote risico's zoals werkloosheid van lange duur, zie: R. de Mooy, *Reinventing the Welfare State*, CPB, 2006, p. 95.

⁶ Een combinatie van verzekeren en sparen wordt bepleit in: J.E. Stiglitz and J. Yun, 'Integration of Unemployment Insurance with Retirement Insurance', NBER Working Paper 9199, 2002.

mogelijk een optie. Levensloop en pensioen zouden meer geïntegreerd kunnen worden.⁷ Zo zou een meer integraal spaarsysteem in de tweede pijler kunnen worden opgebouwd, zoals bepleit door Leijnse et al.⁸

Vanzelfsprekend zou een uitgebreide levensloopregeling, die ook gebruikt kan worden voor een gedeelte van de dekking van de klassieke sociale risico's, interessante mogelijkheden kunnen bieden voor particuliere verzekeraars. Naast het aanbieden van spaarverzekeringen zouden ook kredietmogelijkheden kunnen worden geïntroduceerd, waaraan vervolgens weer (overlijdens-) risicoverzekeringen kunnen worden gekoppeld. Deze kredietmogelijkheid is bijvoorbeeld interessant voor degenen die op wat jongere leeftijd kinderen krijgen en nog te kort konden sparen om voldoende verlofmogelijkheden op te bouwen. Met een spaarsysteem met kredietmogelijkheid kan de inkomensdaling die veelal in de middenfase van het leven optreedt (het zogeheten gezinsdal) worden verminderd en een meer gelijkmatige spreiding van het inkomen over de tijd worden gerealiseerd.

Conclusies

Mijn conclusies zijn dat de vooruitzichten voor de levensloopregeling weliswaar op korte termijn niet zo gunstig zijn, maar dat er goede mogelijkheden zijn om de regeling aantrekkelijker te maken door de in te leggen middelen te vergroten en de aanwendingsmogelijkheden uit te breiden. Om te voorkomen dat dit leidt tot een ongerichte subsidiëring van vrije tijd is een differentiatie in de fiscale facilitatie wenselijk. Op langere termijn zou het levensloopsparen ook gebruikt kunnen worden voor de dekking van een deel van de klassieke sociale risico's, in aanvulling op een publieke basisverzekering.

⁷ Volgens de huidige regeling kan een resterend levenslooptegoed alleen aan het pensioen worden toegevoegd als er in fiscale zin sprake is van een pensioentekort.

⁸ F. Leijnse, K.P. Goudswaard, J. Plantenga en J.P. van den Toren, *Anders denken over zekerheid*, Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, Den Haag 2002.