

Levensloopbeleid: hype of noodzaak?

Het levensloopperspectief is van belang om beleidsvraagstukken in een veranderende maatschappij in samenhang te bezien. Tevens biedt het aanknopingspunten voor een nieuwe vormgeving van het stelsel van sociale zekerheid.

K.P. Goudswaard en T.D. Riemens*

Betekenis levensloopbeleid

Het thema 'levensloop' staat de laatste tijd sterk in de belangstelling. Sommigen spreken zelfs van een hype. De betekenis van ontwikkelingen in levenslopen voor het beleid is op zichzelf genomen echter evident en zeker niet nieuw. Veranderingen in levenslopen hebben immers de afgelopen decennia al geleid tot diverse aanpassingen in regelingen en arrangementen waar een standaardlevensloop niet langer het uitgangspunt is. Zo zijn arbeidsvoorwaardelijke en wettelijke regelingen tot stand gebracht die voorwaarden scheppen voor het combineren van arbeid en zorg. Op het gebied van de aanvullende pensioenen zijn eveneens stappen gezet tot modernisering en flexibilisering van regelingen. Op het terrein van onderwijs en scholing zijn ontwikkelingen gaande in de richting van 'een leven lang leren'.

De betekenis van levensloop als perspectief bij de beleidsvoering is in het bijzonder van belang om maatschappelijke vraagstukken die verband houden met veranderingen in levenslopen in hun onderlinge samenhang te kunnen bezien. Daarbij gaat het onder meer om vraagstukken op het terrein van de arbeidsparticipatie, scholing en het combineren van betaalde arbeid met zorg. Uitdaging daarbij is te komen tot een betere spreiding van inkomens, arbeid en andere activiteiten over de levensloop.

Knelpunten

Het levensloopbeleid beoogt een oplossing te bieden voor diverse knelpunten in de planning van arbeid en zorgtaken. Hierbij kan worden gedacht aan de volgende knelpunten.

Tijd als schaars goed

Het in de jaren vijftig van de vorige eeuw dominante patroon van leren, werken (voor mannen) of zorgen (voor vrouwen) gevolgd door pensioen, heeft inmiddels plaatsgemaakt voor een diversiteit aan levenslopen. Mensen willen vaker activiteiten of posities combineren en een overstap kunnen maken naar andere posities, bijvoorbeeld van leren naar werken, van zorgen naar werken of van werknemerschap naar ondernemerschap. Uiteenlopende ontwikkelingen dragen daartoe bij, zoals de

* De auteurs zijn hoogleraar economie aan de Universiteit Leiden respectievelijk beleidsmedewerker van de Sociaal-Economische Raad. Zij waren voorzitter respectievelijk secretaris van de ser-commissie Levensloopbewust Beleid en hebben bij het schrijven van deze bijdrage onder meer gebruik gemaakt van de in ser-verband gepleegde analyses. k.p.goudswaard@law.leidenuniv.nl

toegenomen arbeidsdeelname van vrouwen en brede maatschappelijke trends als individualisering en de ontwikkeling naar een kenniseconomie.

Ten aanzien van transities en combinaties treden echter dikwijls belemmeringen op die de keuzemogelijkheden beperken. In het bijzonder in de middenfase van het leven zijn er knelpunten met betrekking tot de beschikbare tijd. Deze levensfase is voor de meeste mensen een fase met gezinsverantwoordelijkheid. Zij willen of moeten zorg en opvoeding veelal combineren met het verrichten van betaalde arbeid dan wel scholing. In dat verband wordt wel gesproken van ‘combinatiestress’. Ook voor personen met een andere huishoudpositie geldt dat zij in de middenfase naast het verrichten van betaalde arbeid vaak verplichtingen hebben in de sfeer van zorg (mantelzorg) en onderwijs. Vooral tussen het 20ste en 50ste jaar ervaren mensen tijd in toenemende mate als een schaars goed, zo blijkt uit het tijdsbestedingsonderzoek van het Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP)¹.

Belemmeringen om betaalde arbeid op een evenwichtige wijze te combineren met onder meer zorg en scholing, hebben ook te maken met de feitelijke mogelijkheid tot afstemming van werk en privé-situaties en met verlofmogelijkheden. Zo kunnen in verband met geldende arbeidstijden en roosters afstemmingsproblemen ontstaan met zorgverplichtingen. Dit geldt ook voor werkenden boven de 50 jaar, van wie er velen mantelzorg verlenen. Opmerkelijk is overigens dat de reeds bestaande wettelijke mogelijkheden voor tijdsflexibiliteit ten aanzien van betaalde arbeid maar ten dele blijken te worden benut. Onbekendheid met het bestaan van deze regelingen speelt daarbij een rol, maar ook culturele factoren, waaronder de cultuur in arbeidsorganisaties, kunnen mensen ervan weerhouden hun wensen op dit punt kenbaar te maken.

Menselijk kapitaal

Kennis en vaardigheden vormen een noodzakelijke voorwaarde voor het kunnen maken van keuzes gedurende het leven. In dat verband is het zorgelijk dat jaarlijks enkele tienduizenden jongeren het onderwijs zonder startkwalificatie verlaten.

Voor personen in de beroepsgeschiedte leeftijd zijn er ook knelpunten ten aanzien van onderhoud en ontwikkeling van menselijk kapitaal. De scholing van bepaalde groepen werknemers (met name ouderen en laag opgeleiden, onder wie veel allochtonen) en die van niet-werkenden blijft achter. Dit draagt bij aan versnelde veroudering van kennis en vaardigheden en vervroegde afschrijving van het menselijk kapitaal. Met het oog op de vergrijzing en de ambities met betrekking tot de kenniseconomie zijn meer aandacht voor onderwijs en een leven lang leren dringend vereist.

Meer in het algemeen kan het beleid dat gericht is op bevordering van de arbeidsdeelname van oudere werknemers in het levensloopperspectief worden geplaatst. Instituten en arrangementen voor eerdere levensfasen (socialezekerheidsregelingen) en latere levensfasen (pensioen) hebben immers hun invloed op de uittredingsbeslissingen. Zo stelt Bovenberg dat eindloonsystemen in de sociale verzekeringen en de pensioenen minder goed passen bij een moderne levensloop en de gewenste hogere

¹ SCP, *Trends in de tijd. Een schets van recente ontwikkelingen in tijdsbesteding en tijdsordening*, Den Haag, 2001, blz. 123 e.v.

arbeidsparticipatie van ouderen belemmeren². Oudere werknemers zullen immers minder bereid zijn een stapje terug te doen als hun productiviteit afneemt, indien dit hun verzekeringsrechten aantast.

Inkomen en gezinsdal

Gedurende hun leven hebben mensen wisselende inkomensposities. Onder meer ontwikkelingen in de arbeidsloopbaan en de huishoudpositie spelen daarbij een rol. Met name in de middenfase treden aanzienlijke verschillen op tussen huishoudens. Het aantal inkomens binnen een huishouden en de aanwezigheid van kinderen zijn daarbij relevante factoren. Het besteedbaar inkomen van huishoudens met kinderen loopt meestal na de gezinsvorming sterk achteruit³. Dit zogeheten gezins- of kinderdal wordt veroorzaakt door de uitgaven aan kinderen en door verminderde arbeidsparticipatie vanwege zorgtaken. Als het gezin na verloop van tijd kleiner wordt, en de partner weer (meer) gaat werken, neemt het inkomen weer toe. In internationaal perspectief gezien is het verschil in koopkracht tussen paren met en zonder kinderen in Nederland tamelijk hoog. De vraag is of de bestaande regelingen voor de financiering van verlof en loopbaanonderbreking inkomensfluctuaties bij een tijdelijke vermindering of onderbreking van de arbeidsdeelname in voldoende mate kunnen opvangen, of dat een meer flexibele voorziening nodig is.

Nieuwe uitdagingen voor het beleid

Met een beleid dat uitgaat van diversiteit in levenslopen, kunnen zowel individuele als collectieve belangen worden gediend. Mogelijkheden om betaalde arbeid te combineren met activiteiten als zorg en scholing en om transities te kunnen maken hoeven een vergroting van de arbeidsparticipatie niet in de weg te staan. Tegelijkertijd moet erop worden gewezen dat het Nederlandse beleid inzake arbeid en zorg, dat sterk inzet op combinatiemogelijkheden, ook een spanningsveld oproept. Andere West-Europese landen zetten vrij algemeen in op voltijds arbeidsdeelname die gepaard gaat met ruime faciliteiten voor uitbesteding van zorg. In Nederland wordt – via onder meer deeltijdarbeid – verminderde beschikbaarheid voor arbeid gefacilieerd terwijl ook wordt gehamerd op het belang van investeringen in de inzetbaarheid van de werknemer. De samenleving heeft kennelijk ambities die op het eerste gezicht onderling strijdig lijken, maar die op langere termijn wel in een zekere balans kunnen worden gebracht. Zo leidt het opnemen van verlof op korte termijn weliswaar tot een lagere arbeidsparticipatie. Het creëren van meer ruimte voor zorg en scholing in een bepaalde levensfase kan echter uiteindelijk leiden tot het voorkomen van arbeidsuitval. Daarmee kan het bijdragen aan een meer duurzame verbondenheid aan de arbeidsmarkt en daardoor aan een hogere arbeidsparticipatie, over de levensloop bezien. Bovendien kan worden gewezen op het rendement op investeringen van individuen in de na hen komende generatie. Mede als gevolg van de toenemende vergrijzing dreigt het probleem dat de middengeneratie zodanig wordt belast met de zorg voor de oudere generatie, dat

² Zie A.L. Bovenberg, De levensloopbenadering, in J.B. Kuné (red), *Leven in een ouder wordende samenleving*, Sdu Uitgevers, Den Haag, 2003, blz. 151-177.

³ Zie Nederlandse Gezinsraad, *Gezin: Beeld en werkelijkheid*, Den Haag, 2001, blz. 61 e.v.

dit ten koste kan gaan van haar mogelijkheden tot zorgen voor en begeleiden van de jongere generatie. Meer ruimte in de middenfase van het leven voor het helpen ontwikkelen van het menselijk kapitaal van de jongere generatie kan bijdragen aan het realiseren van doelstellingen op de langere termijn. Zo laat onderzoek zien dat de basis voor de kenniseconomie reeds op zeer jonge leeftijd wordt gelegd.

Ontwikkelingsachterstanden die in de vroegste jeugd worden opgelopen, zijn in het verdere leven ook via onderwijs niet of nauwelijks meer in te halen⁴.

Ook op het niveau van de onderneming is er een spanning tussen de op de korte termijn te maken kosten voor bedrijven, zoals kosten die voortvloeien uit aanpassingen in de bedrijfsvoering in verband met flexibilisering van de individuele arbeidsdeelname in het bedrijf, en de op langere termijn te verwachten baten en rendementen zoals het behoud van ervaren en gekwalificeerde medewerkers.

Gedeelde verantwoordelijkheid

Een levensloopbeleid is niet alleen een zaak voor de overheid. Meerdere partijen zijn daarbij aan zet, waarbij sprake is van gedeelde verantwoordelijkheden. Krijgt het individu meer mogelijkheden om de eigen voorkeuren te realiseren, dan hoort daarbij ook een zekere mate van verantwoordelijkheid voor de gevolgen daarvan. De overheid is verantwoordelijk voor het scheppen van voorwaarden om individuele keuzes mogelijk te maken die een maatschappelijk belang vertegenwoordigen. Daarbij gaat het bijvoorbeeld om collectieve belangen als bevordering van de arbeidsparticipatie, ontwikkeling van menselijk kapitaal en ruimte voor de zorg voor kinderen en naasten (mantelzorg). Waar werkgevers belang hebben bij het beschikken over voldoende, gekwalificeerde en gemotiveerde werknemers, is er ook een rol voor partijen op het niveau van de cao en de onderneming om tot afspraken te komen. Op dat niveau liggen er goede mogelijkheden om binnen collectieve kaders tot maatwerk en flexibiliteit te komen, onder afweging van de betrokken belangen. Diverse praktijkvoorbeelden laten zien dat meer flexibiliteit voor wat betreft arbeidsduur, arbeidstijden, roosters, plaats van werken en verlofmogelijkheden win-win situaties kunnen opleveren in bedrijven⁵. Deze mogelijkheden worden echter dikwijls nog onvoldoende benut.

Spaarfaciliteit

Recentelijk is de aandacht vooral uitgegaan naar de mogelijke introductie van een faciliteit voor levensloopsparen. De achtergrond daarvan is een vergroting van de mogelijkheden om een daling van het inkomen als gevolg van een tijdelijke onderbreking van de arbeidsdeelname met het oog op zorg dan wel scholing, op te vangen. Er wordt in dit verband vaak gesproken van nieuwe sociale risico's. Doorgaans gaat het hier om risico's die voorzienbaar en beïnvloedbaar zijn⁶. Daardoor zijn deze risico's moeilijk verzekeraar. Een spaarvoorziening ligt dus meer in de rede, ook om de individuele verantwoordelijkheid te benadrukken. Critici hebben zich afgevraagd of

⁴ B.E. van Vucht Thijssen, Onderwijs en levensloop; een trendanalyse, in: *Verkenning levensloop*, Den Haag 2002, blz. 78.

⁵ Zie onder meer FNV, *Spelen met werk-tijd. Hoe flexibiliteit werkgevers en werknemers ten goede kan komen*, maart 2001.

⁶ Dat geldt bijvoorbeeld niet als een kind ziek wordt en onverwachts verzorging nodig heeft.

er wel behoefte aan een dergelijke voorziening bestaat. Het geringe gebruik van de reeds bestaande voorziening voor verlofsparen zou anders kunnen doen vermoeden. Veel werknemers kunnen echter geen gebruik maken van een (geld)verlofspaarregeling. Deelname is alleen mogelijk als de werkgever een dergelijke regeling heeft getroffen. Verschillende onderzoeken laten zien dat er wel degelijk behoefte bestaat aan arrangementen die keuzes in de individuele levensloop vergemakkelijken. Juist voor verlofsparen blijkt de waardering groot⁷.

Uitgangspunten

Aan welke eisen zou een dergelijke faciliteit moeten voldoen?

Ten eerste past bij meer individuele keuzevrijheid ook een substantiële individuele verantwoordelijkheid. Dat pleit in beginsel voor een individuele regeling. Zoals hiervoor werd betoogd, zijn er niettemin argumenten voor een zekere mate van overheidsondersteuning van een levensloopregeling. De overheidsondersteuning kan de vorm aannemen van een fiscale facilitatie dan wel van het verstrekken van een subsidie bij bepaalde toepassingen van levenslooptegoeden. In dat geval kan er ook een zekere sturing van de aanwending plaatsvinden. Dat zou echter de administratieve complexiteit vergroten en de uitvoerbaarheid van de regeling aanzienlijk bemoeilijken. Ten slotte zouden in het kader van cao's of arbeidsvoorwaardenoverleg ook bijdragen van werkgevers overeen kunnen worden gekomen.

In de tweede plaats moet het gaan om een voldoende substantiële regeling, waar zo veel mogelijk bestaande regelingen, waaronder in ieder geval de spaarloonregeling en het verlofsparen, in op kunnen gaan. Ook een integratie met de prepensioenregelingen ligt in de rede, althans als dit op een zodanige wijze gebeurt dat de prikkels om langer aan de arbeidsmarkt verbonden te blijven worden versterkt. Wanneer vervroegde uittreding moet worden gefinancierd uit een in beginsel individuele levenslooptekening is sprake van een beschikbare premieregeling. Dat zal in veel gevallen betekenen dat de 'uitkering' wat lager is dan in de huidige prepensioenregelingen die het karakter van een beschikbare uitkering hebben. Verder zou de mogelijkheid moeten bestaan om tegoeden van de levenslooptekening door te schuiven naar het ouderdomspensioen. Dit voorkomt dat men eerder stopt met werken om de gespaarde tegoeden op te maken.

Ten derde moet een levensloopregeling voldoende toegankelijk zijn voor verschillende groepen, waaronder ook werknemers met lagere inkomens en zo mogelijk zelfstandigen. Tevens zullen er voldoende mogelijkheden moeten zijn voor het opnemen van verlof. Hier ligt een relatie met de bestaande verlofrechten. Inmiddels bestaan er diverse verlofrechten voor specifieke doeleinden⁸. In het kader van een brede levensloopregeling zou ook aan enige stroomlijning en een meer flexibele invulling van de verlofrechten kunnen worden gedacht.

Ten slotte is van belang dat de regeling transparant is en goed uitvoerbaar. Bestaande regelingen, zoals de spaarloonregeling, kennen verhoudingsgewijs zeer hoge uitvoeringskosten.

⁷ Zie K.G. Tijdens, J.M. de Winter en J.A.C. Korteweg, Voorwaarden voor verlofsparen, *ESB*, 23-1-2004, blz. 42-43.

⁸ Zo bestaan er thans wettelijke regelingen voor onder meer zwangerschaps- en bevallingsverlof, adoptieverlof, ouderschapsverlof, calamiteiten- en ander kort verzuimverlof en kortdurend zorgverlof. Een wetsvoorstel langdurend zorgverlof is nog in behandeling bij de Tweede Kamer.

Het kabinetsvoorstel

Op Prinsjesdag 2003 heeft het kabinet een voorstel gedaan voor een levensloopregeling. Elders in dit nummer wordt dit voorstel toegelicht. Uitgangspunt is de systematiek van het verloopsparen. Het gaat dus om een individuele spaarvoorziening met een publieke ondersteuning via toepassing van de omkeerregel: de inleg is aftrekbaar en de opname is belast. Overigens is het fiscale voordeel van de omkeerregel bij deze regeling niet zo groot. Het verschil tussen het aftrektarief en het uitkeringstarief zal in veel gevallen niet groot zijn.

Hoewel de doelstelling van de regeling kan worden onderschreven, kleven er enige belangrijke bezwaren aan de invulling ervan wanneer de regeling wordt getoetst aan de hierboven genoemde uitgangspunten. Zo is de regeling weinig substantieel, onder meer doordat de spaarloonregeling als afzonderlijke keuzemogelijkheid overeind wordt gehouden. Ook vindt geen integratie met het prepensioen plaats. Het kabinet wil de prepensioenregelingen afzonderlijk aanpakken door het schrappen van de fiscale facilitatie. Voorts is geen relatie gelegd met de wettelijke en arbeidsvoorwaardelijke verlofrechten. Een meer integrale benadering hiervan zou de voorkeur verdienen. Wat de toegankelijkheid betreft, zullen in ieder geval zelfstandigen geen gebruik van de regeling kunnen maken. Ten slotte zitten er voor wat betreft de uitvoering verschillende problemen aan de voorgestelde regeling vast. De keuzemogelijkheden tussen levensloopregeling en spaarloonregeling en tussen sparen in tijd en sparen in geld maken de zaak complex. Ook zijn er diverse complicaties in het fiscale vlak⁹.

Relatie met sociale zekerheid

Een levensloopspaarregeling kan een aanzet geven voor de ontwikkeling van een sociaal stelsel dat beter bij de maatschappelijk trends aansluit. Naast de oude sociale risico's (zoals werkloosheid en arbeidsongeschiktheid) moeten de nieuwe sociale risico's (zoals inkomensderving wegens zorgactiviteiten) een plaats krijgen in het stelsel. Daarbij zijn ook de begrippen extern risico en beïnvloedbaar risico van belang¹⁰. Het huidige stelsel gaat sterk uit van externe risico's, die iemand als het ware overkomen. De sociale verzekeringen hebben dan ook het karakter van risicoverzekeringen. In de werkelijkheid zijn risico's dikwijls voor een deel extern, maar ook voor een deel beïnvloedbaar. Dat laatste geldt zelfs in sterke mate voor de nieuwe sociale risico's. Vanwege het grote aantal tweeverdieners en vanwege de welvaartsgroei, kunnen risico's van inkomensverlies ook beter binnen huishoudens worden opgevangen. Een modern sociaal stelsel moet enerzijds meer mogelijkheden bieden om de individuele levensloop vorm te geven, maar anderzijds ook meer prikkels bieden om risico's te beheersen en om te investeren in het eigen menselijk kapitaal. Dat kan door het sociale stelsel te baseren op een combinatie van verzekeren en sparen,

⁹ Zie hiervoor J.J.M. Jansen, 'De levensloopregeling speeltje voor financiële planners', *Weekblad Fiscaal Recht*, 2 oktober 2003.

¹⁰ Zie SER, Commissie Sociaal-Economische Deskundigen, Rapport *Levensloopbanen: gevolgen van veranderende arbeidspatronen*, Den Haag, 2001.

zoals onder meer voorgesteld door Leijnse et al¹¹. Naarmate de risico's meer beïnvloedbaar zijn kan meer nadruk liggen op het spaarelement. De levenslooppregeling zou een stap in de richting van een dergelijk stelsel kunnen zijn. Daartoe zou de regeling geleidelijk uitgebreid kunnen worden¹². Naast sparen voor inkomensverlies bij verlof zou gespaard kunnen worden voor periodes van werkloosheid (in aanvulling op, dan wel na afloop van wettelijke rechten). Van Ours spreekt in dit verband over een 'levensloop-WW'¹³. Ook aanwending voor gedeeltelijke arbeidsongeschiktheid is denkbaar. Door deze risico's voor een deel op te vangen uit een spaartegoed worden de participatieprikkelers versterkt. En uiteindelijk kan ook gedacht worden aan integratie met pensioensparen, mede om een verhoging van de effectieve pensioenleeftijd te bevorderen.

Conclusie

Het levensloopperspectief geeft een kader waarbinnen diverse beleidsvraagstukken in hun onderlinge samenhang kunnen worden gezien. Daarbij gaat het niet alleen om overheidsbeleid. Ook in cao-verband en in ondernemingen is levensloopbeleid aan de orde. Zo tonen diverse studies aan dat in arbeidsorganisaties nog veel kan worden gewonnen op het punt van tijdflexibiliteit. De verantwoordelijkheid voor het opvangen van inkomensverlies bij een (tijdelijke) vermindering van de arbeidstijd in verband met zorg of scholing ligt bij het individu. Daarbij kan de overheid ondersteuning bieden, vanwege de maatschappelijke belangen die aan de orde zijn, zoals adequate zorg en scholing en het voorkomen dat mensen (vroegtijdig) de arbeidsmarkt verlaten. Een goede levenslooppregeling kan bijdragen aan een betere spreiding van arbeid en inkomen over de levensloop. Tevens kan zo'n regeling aangrijpingspunt vormen voor een modernisering van het stelsel van sociale zekerheid, waarbij de spaartegoeden kunnen worden aangewend voor de dekking van oude en nieuwe sociale risico's.

Kees Goudswaard en Tyche Riemens

¹¹ F. Leijnse, K.P. Goudswaard, J. Plantenga en J.P. van den Toren, *Anders denken over zekerheid; levenslopen, risico en verantwoordelijkheid*, ministerie van SZW, Den Haag, 2002.

¹² Zie A.L. Bovenberg, Het wordt zeker iets met de levenslooppregeling, *Pensioenmagazine*, december 2003, blz. 13-16.

¹³ J. van Ours, 'WW in de eenentwintigste eeuw', *Tijdschrift voor Politieke Economie*, 2003, jrg. 25, nr. 1, blz.108-132.