



Universiteit
Leiden
The Netherlands

De Nederlandse levensloopregeling: ervaringen en lessen

Goudswaard, K.P.

Citation

Goudswaard, K. P. (2010). De Nederlandse levensloopregeling: ervaringen en lessen. *Belgisch Tijdschrift Voor Sociale Zekerheid*, 51(4), 727-740. Retrieved from <https://hdl.handle.net/1887/38003>

Version: Not Applicable (or Unknown)

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

Downloaded from: <https://hdl.handle.net/1887/38003>

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

DE NEDERLANDSE LEVENSLLOOPREGELING: ERVARINGEN EN LESSEN

DOOR KEES GOUDSWAARD *

1. INLEIDING

Het thema 'levensloop' stond rond de eeuwwisseling sterk in de aandacht in het maatschappelijke en wetenschappelijke debat in Nederland.¹ Dat ontwikkelingen in de levensloop van mensen betekenis hebben voor het sociaal beleid is op zichzelf natuurlijk niet nieuw. Maar het inzicht groeide dat er steeds meer variatie komt in levenslopen en dat mensen knelpunten ondervinden bij de keuzes die zij maken bij de vormgeving van hun levensloop. Zo lijkt het er op dat arbeid en inkomen dikwijls niet optimaal gespreid zijn over het leven. En bij transities en combinaties van activiteiten treden nogal eens belemmeringen op. Dat geldt in het bijzonder voor de activiteiten arbeid, zorg en scholing. In dat verband is er ook een duidelijke relatie met het debat over de zogeheten nieuwe sociale risico's, waaronder inkomensverlies als gevolg van zorg en scholing worden gerekend.² Uiteindelijk werd besloten om een spaarfaciliteit in te richten die ruimte zou moeten bieden aan activiteiten als zorgen en leren, zonder dat dit direct leidt tot uitsluiting op de arbeidsmarkt of een scherpe terugval in inkomen. Dat was in essentie de doelstelling achter de per 1 januari 2006 geïntroduceerde levensloopregeling. Inmiddels functioneert deze regeling al enige jaren, zodat gezien kan worden wat de ervaringen tot nu toe zijn en welke lessen daaruit getrokken kunnen worden. Belangrijk punt daarbij is dat de deelname aan de levensloopregeling tot dusverre tegenvalt.

In dit artikel zullen de ervaringen met de levensloopregeling worden geanalyseerd. In paragraaf 2 worden eerst enkele achtergronden en overwegingen bij de totstandkoming van de regeling geschetst. Paragraaf 3 beschrijft de verschillende onderdelen van de regeling. In paragraaf 4 worden diverse kanttekeningen bij de vormgeving en het functioneren van de regeling geplaatst. Daarbij komen ook verklaringen voor de lage deelname aan de orde. In paragraaf 5 worden diverse beleidsopties besproken om te komen tot een beter functionerende regeling. Ten slotte volgen in paragraaf 6 enkele conclusies.

* De auteur is hoogleraar economie en bijzonder hoogleraar sociale zekerheid aan de Universiteit Leiden. Dit artikel is een uitwerking van een lezing tijdens de Studiedag van de Vrije Universiteit Brussel, 27 maart 2009.

¹ Zie Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, *Verkenning Levensloop. Beleidsopties voor leren, werken, zorgen en wonen*, Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, Den Haag, 2002 en K.P. Goudswaard en T.D. Riemens, Levensloopbeleid: hype of noodzaak?, *Economisch Statistische Berichten*, 26 februari, pp. 3-6, 2004.

² Zie het artikel van R. Hoop en E. Alofs in dit tijdschrift.

2. ACHTERGRONDEN EN OVERWEGINGEN

2.1. KNELPUNTEN

Het decennia geleden dominante patroon van leren, werken (voor mannen) of zorgen (voor vrouwen) gevolgd door pensioen (vooral voor mannen) 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 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 - het maken van carrière is in deze fase cruciaal - 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 diverse onderzoeken.³

Voor veel mensen 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 en ondersteuning van onderwijs en een leven lang leren dringend vereist.

Niet alleen de spreiding van arbeid en andere activiteiten over de levensloop lijkt vaak niet optimaal, ook het inkomen kan onevenwichtig in de tijd verdeeld zijn. Met name in de middenfase treden aanzienlijke verschillen op tussen huishoudens. Het besteedbaar inkomen van huishoudens met kinderen loopt meestal na de gezinsvorming flink terug. Dit zogeheten gezins- of kinderdal wordt veroorzaakt door verminderde arbeidsparticipatie vanwege zorgtaken in combinatie met hogere uitgaven aan kinderen. Als het gezin na verloop van tijd kleiner wordt, en de partner weer (meer) gaat werken, neemt het inkomen weer toe, de uitgaven nemen dan vaak juist weer af. In internationaal perspectief bezien is het verschil in koopkracht tussen paren met en zonder kinderen in Nederland tamelijk hoog.

De vraag kwam op of de bestaande regelingen voor de financiering van verlof en loopbaanonderbreking inkomensfluctuaties bij een tijdelijke vermindering of

³ Zie A.L. Bovenberg, Balancing work and family life during the life course, *De Economist/Netherlands Economic Review*, Vol. 153, no. 4, pp. 399-423, 2005.

onderbreking van de arbeidsdeelname in voldoende mate konden opvangen.⁴ In dit verband wordt vaak gesproken van de nieuwe sociale risico's. Inkomensdrijving wegens zorg- of scholingsactiviteiten zouden volgens velen een plaats moeten krijgen in het stelsel van sociale zekerheid. Door een evenwichtiger spreiding van tijd en middelen over de levensloop zouden mensen gestimuleerd moeten worden om meer te investeren in hun menselijk kapitaal en, via zorg voor kinderen en ouderen, voor de kwaliteit van verschillende generaties.

2.2. WAT VOOR FACILITEIT?

In het debat over de vormgeving van een levenslooppaciliteit speelden enkele belangrijke vragen.

In de eerste plaats gaat het om de vraag of voor het opvangen van nieuwe sociale risico's een verzekering of een spaarpaciliteit op zijn plaats is. Er zijn verschillende pleidooien geweest voor een collectieve dekking van nieuwe sociale risico's door middel van een verzekering. Dat geldt in het bijzonder voor het zorgrisico.⁵ Belangrijkste argumenten daarvoor zijn de collectieve verantwoordelijkheid voor dit risico, het maatschappelijke belang en de ongelijke verdeling van het risico over de populatie (waaronder ook het genderspect). Daar staat tegenover dat nieuwe sociale risico's vaak in belangrijke mate voorzienbaar en beïnvloedbaar zijn.⁶ Daardoor zijn deze risico's moeilijk verzekeraar. Overmatig gebruik dreigt ('moral hazard'). Vanuit dat perspectief ligt een spaarvoorziening meer in de rede. Een spaarpaciliteit is meer toegesneden op diversiteit en individuele keuzes en houdt de prikkels tot arbeidsparticipatie in tact. Naarmate de verlofperiode langer duurt wordt de spaarpot immers leger.⁷ Sparen kent echter ook nadelen. Omdat het risico niet wordt gedeeld zullen sommigen te veel sparen en anderen te weinig. Het risico kan zich voordoen als nog te weinig is gespaard, bijvoorbeeld bij het krijgen van een kind op relatief jonge leeftijd. En ten slotte is er het verdelingsaspect: een spaarvoorziening is aantrekkelijker en toegankelijker voor hoge dan voor lage inkomensgroepen. Niettemin was van meet af aan duidelijk dat beleidsmakers een spaarvoorziening meer passend vonden als het gaat om een levenslooppaciliteit, waarbij spreiding in de tijd belangrijk is.⁸

Een tweede vraag was of gekozen zou moeten worden voor een individuele spaarpaciliteit of voor een (verplichte) collectieve regeling. In het tweede geval zou het gaan om een regeling die vergelijkbaar was met het arbeidspensioen in de tweede pijler. Met name de vakbonden hebben gepleit voor een collectieve regeling, uit te voeren door de pensioenfondsen. Voordeel daarvan is dat het een brede sociale regeling zou worden en dat de transactiekosten laag zouden kunnen blijven. Het zittende kabinet koos echter voor een individuele en vrijwillige faciliteit, vanwege de gewenste keuzevrijheid en ook om te

⁴ Vóór de levenslooppregeling was er al een (geld)verlofspaarregeling. Deelname aan deze regeling was echter alleen mogelijk als de werkgever een dergelijke regeling had getroffen en dat was vaak niet het geval.

⁵ I. Koopmans, *De beheersing en verdeling van het zorgrisico*, Amsterdam, Aksant, 2007.

⁶ In sommige situaties geldt dat niet, bijvoorbeeld als een kind ziek wordt en onverwachts verzorging nodig heeft.

⁷ Daar staat tegenover dat een opgebouwd spaarkapitaal tot een inkomenseffect leidt dat vervroegde uittreding uit de arbeidsmarkt stimuleert.

⁸ Zie Wet aanpassing fiscale behandeling VUT/prepensioen en introductie levenslooppregeling, Kamerstukken II, 2003/04, 29 760, nr. 3 (Memorie van Toelichting).

benadrukken dat het gaat om risico's waarvoor een hoge mate van eigen verantwoordelijkheid zou moeten gelden.⁹

Dat laatste betekent niet dat de regeling geen collectieve elementen zou moeten bevatten (anders is er geen verschil meer met een spaarrekening bij de bank). Daarmee komt de derde vraag aan de orde, te weten hoe de financiering zou moeten worden geregeld. Uitgangspunt is geweest dat het zou moeten gaan om een gedeelde verantwoordelijkheid van werknemer, werkgever en overheid. Krijgt het individu casu quo de werknemer meer mogelijkheden om de eigen voorkeuren te realiseren, dan hoort daarbij ook een zekere mate van verantwoordelijkheid voor de gevolgen daarvan. 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. De overheid is verantwoordelijk voor het scheppen van voorwaarden om individuele keuzes mogelijk te maken die een maatschappelijk belang vertegenwoordigen. Daarbij gaat het om collectieve belangen als bevordering van de arbeidsparticipatie, ontwikkeling van menselijk kapitaal en ruimte voor de zorg voor kinderen en naasten (mantelzorg). Deze belangen rechtvaardigen een zekere mate van ondersteuning van het levensloopsparen door de overheid. Daarbij is gekozen voor ondersteuning langs de fiscale weg.

3. INHOUD VAN DE REGELING

Met de levensloopregeling kunnen werknemers een deel van hun brutoloon sparen.¹⁰ Het spaartegoed kan worden gebruikt voor onbetaald verlof. Jaarlijks mag maximaal 12% van het brutoloon worden gespaard, tot een maximumtegoed gelijk aan 210% van het brutojaarsalaris.¹¹ Dat betekent dat de deelnemer bijvoorbeeld gedurende drie jaar 70% van het loon kan onttrekken aan zijn levensloopspaarpot. Vanzelfsprekend kan een deelnemer ook minder sparen en de verlofduur navenant beperken, of het saldo in deeltijd opnemen. Fiscale ondersteuning vindt plaats door toepassing van de omkeerregel, dat wil zeggen dat de inleg aftrekbaar is (sparen uit het bruto loon) en de opname belast. Over de inleg worden wel premies voor de werknemersverzekeringen ingehouden, om te voorkomen dat er een negatief effect optreedt op de rechten op een werkloosheids- of arbeidsongeschiktheidsuitkering. De omkeerregel levert een voordeel op als het inkomen en daarmee het belastingtarief bij opname lager is dan bij inleg. Een tweede voordeel is dat spaartegoed van de levensloopregeling is vrijgesteld van de vermogensrendementsheffing.¹² Voorts wordt het gebruik van de regeling gestimuleerd door de levensloopverlofkorting. Bij opname krijgt de werknemer een fiscale korting van maximaal € 195 per jaar dat gespaard is (2009). De inleg in de levensloopregeling wordt

⁹ Idem, p. 15.

¹⁰ De kenmerken van de levensloopregeling zijn te vinden op de website van het Ministerie van Sociale zaken en Werkgelegenheid, zie <http://home.szw.nl>.

¹¹ Alleen door renteaangroei kan het tegoed de 210% gaan overschrijden. Voor werknemers die op 31 december 2005 51 jaar of ouder waren, maar nog geen 56 jaar, geldt een overgangsregeling, op grond waarvan meer dan 12% per jaar mag worden gespaard; het maximum van 210% blijft wel van toepassing.

¹² In Nederland wordt aan het vermogen, exclusief de eigen woning, een fictief rendement van 4% toegerekend, waarop een belastingtarief van 30% van toepassing is; dit komt dus neer op een vermogensheffing van 1,2%.

ingehouden op het brutoloon en door de werkgever gestort op een speciale rekening – de levenslooptekening – die wordt ondergebracht bij een financiële instelling. Er kan ook voor worden gekozen om het geld te storten in een levenslooptverzekering. De werkgever kan bijdragen aan de levenslooptregeling. Daarover zijn in cao's afspraken gemaakt. Eventuele werkgeversbijdragen moeten echter ook ten goede komen aan werknemers die niet deelnemen in de levenslooptregeling. Verder kunnen met de werkgever afspraken worden gemaakt over het omzetten van ADV-dagen, bovenwettelijke vakantiedagen en overwerkuren in geld dat op de levenslooptrekening wordt gestort.

De levenslooptregeling kan gebruikt worden voor elke vorm van verlof, zoals zorgverlof, een sabbatical, verlof voor scholing, ouderschapsverlof of verlof voor stervensbegeleiding. Als wordt opgenomen voor onbetaald ouderschapsverlof geldt een aanzienlijk hogere heffingskorting.¹³ Bij voltijd verlof bedraagt de ouderschapsverlofkorting circa € 650 per maand, ofwel ongeveer de helft van het minimumloon. Als een werknemer onbetaald verlof wil opnemen is wel toestemming nodig van de werkgever. De werkgever kan dit alleen weigeren als het gevraagde verlof het bedrijf of de organisatie in ernstige problemen brengt. De werkgever moet daarvoor goede argumenten hebben. De vereiste toestemming van de werkgever geldt niet bij gebruik voor wettelijk geregelde vormen van verlof, zoals het ouderschapsverlof.

Tegoeden in de levenslooptregeling kunnen ook gebruikt worden bij vervroegde uittreding. Maar het ouderdomspensioen kan alleen aangevuld worden als sprake is van een pensioengat; dat wil zeggen dat minder aanvullend pensioen is opgebouwd dan de fiscale normen ter zake mogelijk maken. Er wordt dan echter geen verlofkorting uitgekeerd. Als er geen pensioentekort is wordt het resterende levenslooptegoe bij het bereiken van de 65-jarige leeftijd in één keer uitbetaald en (relatief zwaar) belast.

Ten slotte is de relatie met de bestaande spaarloonregeling relevant. Bij deze regeling, ingevoerd in 1994, kan jaarlijks € 613 uit het bruto loon worden gespaard waarover later geen belasting hoeft te worden betaald. De spaartegoeden zijn na vier jaar blokkering vrij besteedbaar.¹⁴ De wetgever heeft besloten dat werknemers niet tegelijkertijd kunnen deelnemen aan deze spaarloonregeling en aan de levenslooptregeling. Men moet dus kiezen. Wel kan die keuze ieder jaar worden gewijzigd.

4. HET FUNCTIONEREN VAN DE REGELING

4.1. DEELNAME

Voor de introductie van de levenslooptregeling werd door het kabinet de verwachting uitgesproken dat in 2006 1,9 miljoen werknemers zouden gaan deelnemen. Dat aantal zou in de jaren daarna zelfs nog verder kunnen oplopen. In werkelijkheid heeft het bepaald niet storm gelopen op de nieuwe levenslooptregeling. Volgens de meest recente gegevens van het Centraal Bureau voor de Statistiek namen in 2006 336.000 werknemers deel en in

¹³ In sommige cao's zijn afspraken gemaakt voor gedeeltelijke loondoorbetaling bij ouderschapsverlof; dat geldt met name voor de collectieve sector.

¹⁴ Tijdens de eerste vier jaar kunnen de tegoeden gedeblokkeerd worden voor bepaalde doelen, zoals het kopen van een huis, of voor een studie.

2007 390.000.¹⁵ Dat laatste aantal komt overeen met 6% van de werknemers. Ter vergelijking: in 2007 namen nog 2,4 miljoen werknemers, ofwel 38%, deel aan de spaarloonregeling.

Wat betreft de kenmerken van de deelnemers vallen enkele punten op. Het aantal mannen (241.000) is aanzienlijk groter dan het aantal vrouwen (149.000). Het hoogste aantal deelnemers, zowel absoluut als procentueel, is te vinden in de leeftijdscategorie 50 tot 55 jaar. Het aantal jonge deelnemers neemt in 2007 wel iets toe ten opzichte van 2006. Bij hoogopgeleiden is de deelname aanzienlijk hoger (ruim 9%) dan bij laag- (4%) en middelbaar opgeleiden (6%). Het overgrote deel van de deelnemers heeft een vast (maar liefst 97%) en full time (70%) dienstverband. Van alle nieuwe deelnemers heeft 65% eerder deelgenomen aan de spaarloonregeling.

Het CBS heeft op basis van enquêtes ook gegevens verzameld over het doel van deelname aan de levensloopregeling.¹⁶ In 2007 nemen 173.000 werknemers, ofwel bijna de helft, deel met het oog op het eerder stoppen met werken. Van de deelnemers boven de 45 jaar spaart zelfs meer dan 60% met dit doel. Voor 120.000 deelnemers geldt dat ze nog niet precies weten waarvoor ze de tegoden willen gebruiken. Voor ouderschapsverlof sparen 23.000 deelnemers, voor een sabbatical 18.000. Slechts 2000 deelnemers geven aan te sparen voor zorgverlof en eveneens 2000 voor studieverlof.

4.2. ANALYSE EN KANTTEKENINGEN

Waarschijnlijk de belangrijkste reden voor de geringe animo voor de levensloopregeling is dat het profijt van de regeling voor grote groepen werknemers beperkt is. Goudswaard en Caminada hebben berekend dat voor de meeste werknemers het maximale jaarlijkse voordeel tussen de 185 en 500 euro bedraagt, rekening houdend met de verschillende fiscale voordelen (omkeerregel, geen vermogensrendementsheffing en de heffingskorting).¹⁷ Over een tamelijk lang inkomenstraject gaat het om een voordeel van 0,6 à 0,8% van het inkomen. Het wekt geen verwondering dat nog maar weinig werknemers de overstap hebben gemaakt van spaarloon naar levensloop. Bij spaarloon gaat het om kleinere bedragen, maar het fiscale voordeel is groter. Daardoor is spaarloon tot een inkomensniveau van circa € 35.000 voordeliger. Bij inkomens boven de € 35.000 is de levensloopregeling weliswaar voordeliger, maar dan alleen bij een forse inleg en ook dan is het verschil niet groot. De gedwongen keuze tussen de spaarloonregeling en de levensloopregeling had met andere woorden het voorspelbare gevolg dat het overgrote deel van de werknemers bleef deelnemen aan de spaarloonregeling.¹⁸

Op de levensloopregeling zoals die nu van toepassing is bestaan verschillende punten van kritiek.¹⁹ 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

¹⁵ Levensloopregeling; kenmerken, CBS Statline, 11 maart 2009, <http://www.cbs.nl>.

¹⁶ Levensloopregeling; doel deelname, CBS Statline, 11 maart 2009, <http://www.cbs.nl>.

¹⁷ K. Goudswaard en K. Caminada, Het profijt van levensloop, *Economisch Statistische Berichten*, 17 november, pp. 598-600, 2006.

¹⁸ Overigens laat de gedragseconomische literatuur zien dat veel mensen hoe dan ook kiezen voor de ‘standaardoptie’ en dat is in dit geval de status quo: deelname aan de spaarloonregeling.

¹⁹ Zie onder meer L.G.M. Stevens, Fiscale beleidsnotities 2006, *Weekblad voor Fiscaal Recht*, nr. 6640, pp. 1273-1290, 2005.

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. Dat leidt er toe dat het procentuele voordeel van de levensloopregeling niet oploopt met het inkomen, zoals hiervoor aangegeven. Maar van een laag inkomen valt niet veel te sparen, dus het gebruik van de levensloopregeling zal vermoedelijk toch wel scheef verdeeld zijn. Dat wordt wel bevestigd door de hiervoor besproken gegevens over de samenstelling van de groep deelnemers: relatief veel oudere deelnemers met vaste banen en een hoge opleiding.

Voor (potentiële) jongere deelnemers zal gelden dat ze vaak nog niet voldoende gespaard kunnen hebben als het geld nodig is, zoals bij de geboorte van het eerste kind. Denkbaar is om met het oog hierop een kredietfaciliteit in de regeling op te nemen. Dat brengt echter ook weer risico's met zich mee – jonge gezinnen gaan ook al vaak een lening aan voor het kopen van een huis - en maakt de regeling ingewikkelder.

Verder moet de werknemer in veel gevallen toestemming vragen aan de werkgever om zijn of haar levenslooptegoed in te zetten voor langdurig verlof. Dat maakt het niet aantrekkelijker om geld apart te zetten. Aan de andere kant kan de werkgever in de problemen komen als werknemers met forse levenslooptegoeden (onverwachts) langdurig verlof willen nemen. Bijdragen van werkgevers aan de levenslooppotten zijn minder aantrekkelijk, omdat, zoals hiervoor vermeld, die bijdragen aan alle werknemers ten goede moeten komen. Dat betekent dat het dan in feite gaat om een generieke loonsverhoging.

En een belangrijk kritiekpunt: velen nemen deel aan de levenslooptegoeden om vervroegde uittrekking mogelijk te maken. 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. In feite gaat het hier om een vorm van subsidiëring van vrije tijd.

Dit punt raakt aan een meer algemene discussie over de effecten van de levensloopregeling op de arbeidsparticipatie. Op de korte termijn heeft het opnemen van verlof per definitie een negatief effect op de arbeidsparticipatie. In het debat over de regeling is echter naar voren gebracht dat het creëren van meer ruimte voor zorg en scholing er toe kan bijdragen dat arbeidsuitval kan worden voorkomen.²⁰ Zo zou het verminderen van de overbelasting gedurende het spitsuur van het leven er toe kunnen leiden dat er minder arbeidsongeschiktheid is. En meer ruimte voor scholing kan bijdragen aan het voorkomen van werkloosheid. Dergelijke effecten zijn echter vooralsnog niet gekwantificeerd.

5. BELEIDSOPTIES

5.1. DE KABINETSPANNEN

De relatief geringe deelname aan de levensloopregeling kan aanleiding geven tot twee beleidsrichtingen. De eerste is om te concluderen dat er kennelijk geen grote behoefte

²⁰ Goudswaard en Riemens, op. cit. 2004, p. 4.

bestaat aan een dergelijke regeling en daarom beter tot afschaffing kan worden overgegaan. Het zou echter een heel vreemd signaal zijn dat een regeling die net bestaat en op de langere termijn is gericht en waar mensen verplichtingen voor aangaan zo snel wordt stopgezet. Dat zou een beeld van een onbetrouwbare overheid geven. De tweede beleidsrichting gaat er van uit dat het idee achter de levensloopregeling op zichzelf goed is, maar dat de wijze waarop de regeling is vormgegeven ongelukkig is. Het huidige kabinet huldigt blijkbaar dit standpunt. In het regeerakkoord van 2007 wordt gesteld dat de levensloopregeling verder wordt uitgebreid en zodanig wordt vormgegeven dat meer dan thans over de volle lengte van het arbeidzame leven de arbeidsdeelname wordt ondersteund.²¹ Daarbij wordt gedacht aan overbrugging bij de start van een eigen bedrijf, bij de overgang naar deeltijdwerk, of bij de periode tussen twee banen in. De laatste aanwending betekent overigens in feite dat het sparen voor werkloosheid mogelijk wordt, hoewel het twijfelachtig is of de coalitiepartners dat ook zo hebben bedoeld.²² Ook gebruik voor deeltijdpensioen zou volgens het regeerakkoord moeten worden bevorderd. Bezien zal worden of, en zo ja hoe, de spaarloonregeling kan worden geïntegreerd met de levensloopregeling. Tevens zal nagegaan worden of de levensloopregeling kan worden opengesteld voor zelfstandigen. Ten slotte spreken de coalitiepartners het voornemen uit dat de regeling toegankelijker zal worden gemaakt voor met name mensen met lagere inkomens.

5.2. VERDERE MOGELIJKHEDEN

Deze, overigens nog niet gerealiseerde, voornemens van het kabinet komen voor een deel tegemoet aan de in de vorige paragraaf besproken kritieken. Op korte termijn zou het aantal deelnemers aan de levensloopregeling 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. Vanwege de verschillende fiscale behandeling van spaarloon en levensloop zou daardoor wel een complicatie optreden. Maar deze complicatie is oplosbaar door bij de opname van levensloop een belastingvrijstelling te geven ter omvang van de via het spaarloon ingeleigde bedragen. Omdat er in deze optie geen nieuwe bedragen meer in het spaarloon worden ingelegd ontstaat budgettaire ruimte. Deze ruimte zou kunnen worden ingezet om de levensloopverlofkorting te verhogen, waardoor het voordeel van de levensloopregeling vooral voor lagere inkomensgroepen zal toenemen. Overwogen kan worden om de verlofkortingen te vervangen door toeslagen, die bij inleg in de regeling worden toegekend in plaats van bij opname. Zo kan wat sneller een tegoed worden opgebouwd, wat belangrijk kan zijn voor ouders die op relatief jonge leeftijd kinderen krijgen.

Om in te spelen op de kritiek dat de levensloopregeling in feite een ongerichte subsidiëring van vrije tijd is, zou de fiscale faciliëring kunnen worden gedifferentieerd, om die alleen te richten op de aanwendungen waarmee ook maatschappelijke belangen zijn gemoeid. Dat wil zeggen geen gunstige fiscale behandeling bij gebruik voor vervroegde uittrekking. Daarentegen zou aanwending van levenslooptegoeden voor

²¹ Coalitieakkoord tussen de Tweede Kamerfracties van CDA, PvdA en Christenunie, Den Haag, 7 februari 2007, pp. 25-26.

²² Zie hierover K.P. Goudswaard en H. Nijboer, Sociale zekerheid: van verzekeren naar sparen?, in: C.A. de Kam en A.P. Ros, *Jaarboek Overheidsfinanciën 2008*, Sdu Uitgevers, Den Haag, 2008, pp. 39-57.

educatief verlof gestimuleerd kunnen worden door een hogere heffingskorting. Zo geldt nu ook al een hogere korting bij gebruik voor ouderschapsverlof. 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.

Ook kan de aantrekkelijkheid worden bevorderd door meer (cao-)afspraken over bijdragen door werkgevers aan levensloop. Een toename van het aantal cao-afspraken zal een aanzienlijke impuls kunnen geven aan de levensloopmarkt. Daarbij vormt het echter een belemmering dat werkgeversbijdragen ook ten goede moeten komen aan werknemers die niet deelnemen aan de levensloopregeling in de vorm van een loonsverhoging. Het zou wettelijk mogelijk kunnen worden gemaakt om werkgeversbijdragen te oormerken voor de levensloopregeling.

Voorts zouden de aanwendingsmogelijkheden van de levensloopregeling kunnen worden uitgebreid.²³ Zoals hiervoor aangegeven denkt het huidige kabinet hierbij aan uitbreiding naar vormen van inkomensderving, niet alleen voor werknemers, maar ook voor zelfstandigen. Verder is een interessante optie om ook dekking van de kosten van onderwijs en scholing, voor zover niet op andere wijze gedekt, uit de levensloopregeling mogelijk te maken. Op deze wijze kan de regeling meer bijdragen aan investeringen in kennis en vaardigheden en aan de bevordering van een leven lang leren, dat nog onvoldoende van de grond komt. De effectiviteit van het huidige scholingsinstrumentarium is te beperkt.²⁴ Met name bij de financiering van niet bedrijfsspecifieke scholing treden knelpunten op. Een persoonsgebonden faciliteit zou scholing voor banen bij andere bedrijven en in andere sectoren beter mogelijk maken en zo ook de mobiliteit op de arbeidsmarkt kunnen vergroten.²⁵

5.3. RELATIE MET PENSIOEN

Zoals aangegeven in paragraaf 3 moeten tegoeden in de levensloopregeling in principe worden gebruikt vóór het 65^e jaar. Toevoeging aan het pensioen is weliswaar onder voorwaarden mogelijk, maar in de praktijk niet eenvoudig. Resterend tegoed wordt op 65-jarige leeftijd relatief zwaar belast. Dit geeft een financiële prikkel om het tegoed te gebruiken voor vervroegde pensionering. In dat geval wordt ook nog een verlofkorting toegepast. Deze kenmerken van de levensloopregeling werken het beleid om langer door werken te bevorderen, juist tegen.

²³ Zie Sociaal-Economische Raad, *Advies Welvaartsgroei voor en door iedereen*, SER-advies 06/08, SER, Den Haag, 2006, pp. 62-64.

²⁴ Zie SER, *Advies Welvaartsgroei voor en door iedereen*, SER-advies 06/08, SER, Den Haag, 2006, pp. 60-62.

²⁵ In 2008 werd het kabinet geadviseerd over verhoging van de arbeidsdeelname. De Commissie Arbeidsparticipatie (ofwel de Commissie Bakker) stelde voor om iedere werknemer de beschikking te geven over een eigen budget voor inzetbaarheid, het zogeheten Werkbudget. Dat budget is ook te gebruiken om verlof te financieren en periodes van inkomensdaling op te vangen. In feite gaat het hier ook om een uitgebreide levensloopregeling. De commissie adviseert dan ook om de levensloopregeling op te laten gaan in het Werkbudget. Zie Commissie Arbeidsparticipatie, *Naar een toekomst die werkt*. Advies van de Commissie Arbeidsparticipatie, Rotterdam, 2008.

Er zijn al in een vroeg stadium pleidooien geweest om levensloopsparen en pensioensparen te integreren.²⁶ Bovenberg en Conneman hebben voorgesteld de levensloopregeling te integreren met het lijfrenteregime, ofwel het 3^e pijler pensioen.²⁷ Dat maakt het mogelijk om een meer gelijkmatige inkomensverdeling vóór en na 65 jaar te realiseren. Tevens wordt gebruik van levenslooptegoeden voor deeltijdpensioen makkelijker, conform de kabinetsvoornemens. Mogelijk nadeel van integratie met pensioensparen is dat mensen in de verleiding worden gebracht om pensioenmiddelen in te zetten op jongere leeftijd, waardoor er uiteindelijk te weinig pensioen zou kunnen overblijven. Daar staat tegenover dat er hoe dan ook een basispensioen voor iedereen is in de vorm van een AOW-uitkering. Verder vormt het lagere belastingtarief voor 65-plussers een stimulans om spaartegoeden juist later op te nemen.

6. CONCLUSIES

De levensloopregeling heeft niet het succes gebracht dat sommigen hadden verwacht. Slechts een kleine 6% van de werknemers neemt deel aan de regeling; dat is maar een fractie van het aantal deelnemers aan de al bestaande spaarloonregeling. Het idee achter de levensloopregeling is op zichzelf aantrekkelijk. Het gaat om een faciliteit die ruimte biedt aan activiteiten als zorgen en leren, zonder dat dit direct leidt tot uitsluiting op de arbeidsmarkt. De regeling past bij een moderne werknemer die taken combineert en afwisselt en die wil investeren in menselijk kapitaal in een snel veranderende arbeidsmarkt. Uit de geringe deelname kan ook niet zonder meer de conclusie worden getrokken dat er geen behoefte bestaat aan een dergelijke faciliteit. Aan de levensloopregeling zoals die nu functioneert kleven namelijk meerdere bezwaren. De voordelen zijn bij de huidige vormgeving tamelijk gering, met name voor mensen met lagere inkomens. Voor hen is een keuze voor de spaarloonregeling een logische. Verder zijn de aanwendingsmogelijkheden van levenslooptegoeden beperkt. Ook functioneert de levensloopregeling voor veel deelnemers in feite als een nieuwe gesubsidieerde vervroegde uittreddingsregeling, hetgeen contrair is aan het beleid om de arbeidsdeelname van oudere werknemers te bevorderen.

Maar er zijn goede mogelijkheden om te komen tot een beter functionerend arrangement. De in te leggen middelen kunnen worden vergroot, waarbij in ieder geval het spaarloon zou moeten worden geïntegreerd met levensloop. Het is een gemiste kans dat dat niet meteen bij de start is gebeurd. Daarnaast zou oormerking van werkgeversbijdragen mogelijk kunnen worden gemaakt. Ook zelfstandigen zouden moeten kunnen deelnemen. De aanwendingsmogelijkheden van de levensloopregeling zouden kunnen worden uitgebreid. Om te voorkomen dat dit leidt tot een ongerichte subsidiëring van vrije tijd is een verandering in de fiscale behandeling wenselijk. Aanwending van levenslooptegoeden voor vervroegde uittredding zou fiscaal kunnen worden ontmoedigd, terwijl bijvoorbeeld gebruik voor scholingsverlof meer dan nu fiscaal zou kunnen worden ondersteund. Ook de kosten van scholing zouden uit levenslooptegoeden kunnen worden gedekt. Een persoonsgebonden budget voor scholing kan stimulerend werken op de

²⁶ Zie 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.

²⁷ A.L. Bovenberg en P.J. Conneman, Naar één fiscale regeling voor inkomensderving, *Weekblad voor Fiscaal Recht*, nr. 6726, pp 711-720, 2007.

scholingsinspanningen en de investeringen in de eigen inzetbaarheid, zonder de afhankelijkheid van een specifieke werkgever. Daarnaast zouden levenslooptegoeden ook kunnen worden ingezet voor verschillende vormen van inkomensderving. Daarbij moet dan steeds het handhaven van de band met de arbeidsmarkt centraal staan. De levenslooptegeregeling zou aldus kunnen uitgroeien tot een bredere inkomensdervingsregeling, in aanvulling op de collectieve sociale verzekeringen. Tevens is een integratie met het pensioensparen een optie. Een dergelijke integratie zou het mogelijk maken om het inkomen beter te spreiden over de gehele levensloop.

BIBLIOGRAFIE

Bovenberg, A.L., Balancing work and family life during the life course, *De Economist/Netherlands Economic Review*, Vol. 153, no. 4, pp. 399-423, 2005.

Bovenberg, A.L. en Conneman, P.J., Naar één fiscale regeling voor inkomensderving, *Weekblad voor Fiscaal Recht*, nr. 6726, pp 711-720, 2007.

Coalitieakkoord tussen de Tweede Kamerfracties van CDA, PvdA en Christenunie, Den Haag, 7 februari 2007.

Commissie Arbeidsparticipatie, *Naar een toekomst die werkt*. Advies van de Commissie Arbeidsparticipatie, Rotterdam, 2008.

Goudswaard, K.P. en Riemens, T.D., Levensloopbeleid: hype of noodzaak?, *Economisch Statistische Berichten*, 26 februari, pp. 3-6, 2004.

Goudswaard, K. en Caminada, K., Het profijt van levensloop, *Economisch Statistische Berichten*, 17 november, pp. 598-600, 2006.

Goudswaard, K.P. en Nijboer, H., Sociale zekerheid: van verzekeren naar sparen?, in: De Kam, C.A. en Ros, A.P., *Jaarboek Overheidsfinanciën 2008*, Sdu Uitgevers, Den Haag, 2008, pp. 39-57.

Koopmans, I., *De beheersing en verdeling van het zorgrisico*, Amsterdam, Aksant, 2007.

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

Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, *Verkenning Levensloop. Beleidsopties voor leren, werken, zorgen en wonen*, Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, Den Haag, 2002.

Sociaal-Economische Raad, *Advies Welvaartsgroei voor en door iedereen*, SER-advies 06/08, SER, Den Haag, 2006.

Stevens, L.G.M., Fiscale beleidsnotities 2006, *Weekblad voor Fiscaal Recht*, nr. 6640, pp. 1273-1290, 2005.

Wet aanpassing fiscale behandeling VUT/prepensioen en introductie levensloopregeling, Kamerstukken II, 2003/04, 29 760, nr. 3 (Memorie van Toelichting).