

Naar een mooie levensloopregeling

Op Prinsjesdag presenteerde het kabinet plannen voor invoering van een levensloopregeling. In dit themabericht worden dit onderwerp en de kabinetsplannen hierover aan een nadere beschouwing onderworpen.

Waarom een levensloopregeling?

In steeds meer gezinnen werken beide ouders. Doordat ook de vrije tijd vaak vol is gepland, leidt de Nederlander een jachtig bestaan. Stress en 'burn out' zijn veel voorkomende klachten en vormen een belangrijke oorzaak van de instroom van nieuwe WAO-ers. Zeker zo tussen het 30^e en 45^e levensjaar, het 'spitsuur van het leven', heeft de Nederlander het vaak te druk. In dit spitsuur worden velen geconfronteerd met geboorte van kinderen en/of zorg voor ouders. Als mensen de mogelijkheid zouden hebben om in deze drukke tijd even gas terug te nemen, bijvoorbeeld door tijdelijk uit het arbeidsproces te stappen, kan veel stress worden voorkomen. Tegen deze achtergrond wilde het kabinet reeds in 2004 een levensloopregeling invoeren. In het najaarsoverleg is echter besloten om de regeling uit te stellen tot 2006.

Mogelijke reikwijdte van een levensloopregeling

In de discussie omtrent de levensloopregeling zijn op hoofdlijnen drie modellen te onderscheiden, te weten een model dat:

1. de samenhang tussen levensloopbeleid en sociale zekerheid benadrukt;
2. de integratie van een levensloopregeling met bestaande verlofregelingen zoals ouderschapsverlof, zorgverlof, etc. als uitgangspunt heeft;
3. een extra faciliteit naast de bestaande verlofregelingen biedt.

Deze drie varianten hebben belangrijke verschillen in impact en wijze van financieren.

Het **eerste** model pleit voor een integrale benadering van levensloopfaciliteiten en het stelsel van sociale zekerheid.¹ Het bestaat uit een driepijler model (analoog aan het huidige pensioenstelsel). De eerste

pijler is een publieke verzekering die een basisdekking geeft voor bijvoorbeeld werkloosheid en arbeidsongeschiktheid. De premie wordt via een omslagstelsel opgebracht. Er is dus sprake van collectieve financiering met risicosolidariteit.

De tweede pijler is een mengvorm van sparen en verzekeren en wordt gevormd op CAO, sector- of concernniveau. Hiermee kunnen werknemers individuele aanspraken opbouwen en gebruiken ter aanvulling op uitkeringen of als ze korter willen werken in verband met zorg of scholing. De derde pijler wordt gevormd door individuele spaarvormen en verzekeringen, deelname is vrijwillig.

Het **tweede** model, de integratie van de levensloopregeling met allerlei andere vormen van verlof, is terug te vinden bij de werkgevers, die bezorgd zijn dat een levensloopregeling als extraatje nog meer administratieve rompslomp met zich meebrengt en de inzet van personeel nog moeilijker maakt.²

De **derde** vorm is de minst ingrijpende. Hierbij worden de meeste bestaande verlofregelingen min of meer ongemoeid gelaten en vormt de levensloopregeling een extra faciliteit.

Kabinetsvoorstel

Het plan van het kabinet komt neer op een uitbreiding van de bestaande regeling voor het verlofsparen. Het kabinet stelt daarbij voor om de levensloopregeling als keuzemogelijkheid naast het spaarloon in te voeren. Werknemers mogen jaarlijks 12% van hun bruto inkomen sparen tot een maximum van anderhalf keer het loon op jaarbasis. Daarbij geldt de zogeheten omkeerregeling: er wordt pas belasting betaald over het tegoed als de werknemer dit opneemt. De stortingen in het spaartegoed zijn dus een fiscale aftrekpost. De werknemer mag het tegoed gebruiken voor elke vorm van verlof. Hij of zij mag het ook in de twee jaar voor zijn pensionering opnemen als deeltijdverlof, mits minimaal 50% van de normale werktijd tot aan het pensioen wordt doorgewerkt. Een eventueel batig saldo aan het einde van de loopbaan mag – indien sprake is van een pensioengat - worden

¹ SER, levensloopbanen, september 2001.

² Vervang vloed van verlofrechten door een levensloopregeling, FD 28 april 2003.

gebruikt om het ouderdomspensioen te verhogen. De regeling biedt voorts de mogelijkheid aan banken om een levenslooprekening aan te bieden, terwijl verzekeraars een levensloopverzekering kunnen ontwikkelen. De nadere details van de regeling en de producten moeten nog worden uitgewerkt.

Gevolgen voor ondernemers

Ondernemers staan niet te juichen om de komst van de levensloopregeling. Reeds nu worden zij geconfronteerd met zware administratieve lasten. Deze drukken onevenredig zwaar op het Midden- en Kleinbedrijf (MKB). De levensloopregeling zal deze lasten verder verzwaren. Een ander probleem dat men voorziet is dat de regeling, als deze massaal aan zou slaan, ertoe zou leiden dat ondernemers met nog meer absentie van werknemers worden geconfronteerd. Er is nu al een wildgroei van verlofregelingen. Voor kleine bedrijven, met vaak maar enkele werknemers, is het erg moeilijk om de absentie van een of enkele collega's op te vangen. De continuïteit van het werk kan daardoor in het geding komen. De levensloopregeling zou hierdoor name kleinere ondernemers treffen. Vanuit economisch perspectief is dat ongewenst. Het MKB neemt het leeuwendeel van de werkgelegenheid in de marktsector voor zijn rekening. De banenmotor hapert echter behoorlijk, dit en volgend jaar zullen er tienduizenden banen verdwijnen. Alles wat zand in de raderen gooit is per definitie onwelkom, maar zeker in tijden van een recessie.

Kans op administratieve lastenverlichting

De levensloopregeling biedt zoals gezegd echter ook een goede mogelijkheid om de bestaande regelgeving verregaand op te schonen. Dit zou per saldo tot een forse afname van de overlast voor ondernemers kunnen leiden. Minder regelingen, met minder administratieve lasten en wellicht ook minder onverwacht verzuim zouden het plezierige bijeffect kunnen zijn. Hier zou het kabinetsvoorstel ambitieuzer mogen zijn.

Uitvoering van de levensloopregeling

Het staat nog open wie straks de uitvoering van de levensloopregeling ter hand moet gaan nemen. Banken, verzekeraars en pensioenfondsen beraden zich nog of zij dit product moeten gaan voeren. Het enthousiasme is met name onder de banken tot

duisver gematigd. Ten eerste zijn zij terughoudend omdat het allerm minst duidelijk is of de Nederlander wel op de levensloopregeling zit te wachten. Het voorbeeld van het verlofsparen biedt wat dit betreft weinig hoop. De Rabobank organiseert nu reeds voor honderdduizenden werknemers in de private sector en bij de overheid de uitvoering van het verlofsparen. Ruim anderhalf jaar na invoering maakt hooguit circa twee promille van de betrokken werknemers gebruik van deze regeling. De kans is groot dat de uitvoerders hoge kosten maken om de nieuwe regeling mogelijk te maken, waarna vervolgens blijkt dat deze kosten voor niets zijn gemaakt. Wil een levensloopregeling succes hebben dan moet deze dus een meerwaarde bieden boven de bestaande verlofregelingen.

Het feit dat de regeling de concurrentie moet aangaan met de populaire spaarloonregeling staat haar succes in de weg. De spaarloonregeling is immers financieel veel aantrekkelijker dan de levensloopregeling zoals die het kabinet voor ogen staat. Ook het feit, dat elke werknemer weliswaar een wettelijk recht krijgt om deel te nemen aan de levensloopregeling, maar géén wettelijk recht op het opnemen van dit verlof krijgt, zal de populariteit van de nieuwe regeling niet ten goede komen. Voor opname van het verlof is immers toestemming van de werkgever nodig.

De enige meerwaarde kan worden gevonden in de mogelijkheid (maar géén recht) om het saldo te gebruiken voor deeltijdverlof voorafgaand aan het ouderdomspensioen. Hiermee is de regeling tot een alternatief voor de huidige prepensioen- en VUT-regelingen geworden. Een regeling voor 'het spitsuur van het leven' kan de levensloopregeling dan moeilijk meer worden genoemd. Voor de uitvoerders is het belangrijk dat zij op een rendabele wijze invulling aan de levensloopregeling kunnen geven. Zelfs bij een vanuit maatschappelijk oogpunt succesvolle regeling is dit verre van zeker. De spaarloonregeling bijvoorbeeld, die wel breed is aangeslagen, is voor de banken vanwege de bewerkelijkheid in de uitvoering per saldo toch verlieslatend.

Praktische aspecten

Er zijn enkele uitvoeringsaspecten die, wil de regeling uitvoerbaar én succesvol zijn, nadrukkelijk in de afweging moeten worden meegenomen:

- Het gebruik van de regeling moet voor iedereen

- in financiële zin haalbaar, eenvoudig en voor iedereen gelijk zijn.
- Dit betekent dat ook zelfstandige ondernemers gebruik van de regeling moeten kunnen maken. Het huidige kabinetsvoorstel voorziet hier niet in.
 - De regeling mag de werking van de arbeidsmarkt niet verstoren. Het opgespaarde saldo op de levenslooptrekening moet onbelemmerd meeneembaar zijn als iemand van baan verandert, maar mag daarbij geen invloed hebben op de mobiliteit op de arbeidsmarkt.
 - Men kan alleen levensloopverlof opnemen in overleg met de werkgever. Hierin voorziet het kabinetsvoorstel, behoudens enkele al bestaande wettelijke uitzonderingen, trouwens wél. Voor succes is echter ook nodig dat de werknemer een, zij het geconditioneerd, recht op verlof heeft.

Centrale uitvoering gewenst?

Het is de vraag of het verstandig is om de praktische uitvoering van de regeling bij meerdere partijen te beleggen. Nu de politiek zich tot dusver heeft beperkt tot het formuleren van het fiscaal-juridische kader, maar de praktische uitwerking verregaand overlaat aan de uitvoerders (die in onderlinge concurrentie tot een verschillende detailinvulling van het product kunnen komen), moet voor uitvoeringsproblemen worden gevreesd.

Onder de aanname dat de regeling meeneembaar is van de ene werkgever naar de andere, zal het bij een decentrale invulling vrijwel zeker gebeuren dat straks binnen één organisatie meerdere varianten van de levensloopregeling voorkomen. Dit komt door de arbeidsmarktmobiliteit van medewerkers.

Dit is vragen om administratieve problemen, hogere kosten en onnodige verwarring. Onnodig, want het is gemakkelijk te vermijden: door één uniforme regeling voor te schrijven valt dit eenvoudig te voorkomen. De overheid zelf kan baat hebben bij één centrale uitvoeringsinstantie. Het blijkt in de praktijk dat de politiek in de loop der jaren regelingen wijzigt, uitbreidt, afslankt of zelfs weer helemaal afschaft. Wetgeving is in de loop der tijd nu eenmaal aan verandering onderhevig. De recente wijziging van de spaarloonregeling is hiervan een goed voorbeeld. Het is oneconomisch en onpraktisch om wijzigingen op veel plaatsen tegelijk te moeten doorvoeren. Niet

alle potentiële uitvoerders zijn daarbij even geavanceerd in hun geautomatiseerde gegevensverwerking. Door met één centrale uitvoeringsinstantie te werken kan worden voorkomen dat wijzigingen verschillend of op uiteenlopende tijdstippen worden doorgevoerd. Ook zou een stuk vereenvoudiging kunnen worden verkregen als alleen de werkgever een beroep op de uitkering kan doen, terwijl de met verlof zijnde werknemer gewoon zijn of haar loon krijgt doorbetaald.³ Hier speelt echter het probleem van de carrière-inflatie (zie onder).

Zo'n centrale uitvoeringsinstantie zou bijvoorbeeld (in nauw overleg met de NMa) wel door financiële instellingen kunnen worden opgezet en beheerd, op een manier zoals bijvoorbeeld Interpay. Overigens is het niet waarschijnlijk dat het tot een centrale uitvoering gaat komen. Dit neemt niet weg dat verregaande harmonisatie in de vormgeving van het product voor iedereen wenselijk is.

Andere aspecten

De levensloopregeling is een ingewikkeld product, waar naast de bovenstaande aspecten nog meer ingewikkelde zaken aan kleven. Belangrijke onderwerpen betreffen de opname van een 'kredietfaciliteit' in de regeling en het probleem van de 'carrière-inflatie'. Het eerste probleem draait er om dat het juist relatief jonge mensen zijn die behoefte hebben aan een 'time out', terwijl ze nog lang niet voldoende gespaard hebben voor een substantieel verlof. Het spitsuur van het leven begint vaak ergens zo rond het 30^e levensjaar. Door een (door banken te ontwikkelen) kredietfaciliteit in de regeling op te nemen kan dit probleem worden ondervangen. Wel roept dit weer nieuwe problemen op, zoals het zorgdragen voor de terugbetaling van het opgenomen krediet. Ook moet worden nagedacht over hiermee samenhangende verzekeringsaspecten. Denk bijvoorbeeld aan het indekken tegen werkloosheid, ziekte of overlijden, waardoor de werknemer zijn opgenomen verlofkrediet niet kan aflossen.

Het probleem van de zogeheten 'carrière-inflatie' slaat op het feit dat de meeste mensen in hun loopbaan gestaag in inkomen groeien, waarmee vrije tijd relatief duurder wordt. Wie snel stijgt in inkomen zal

³ L. Hennink, Een fundamenteel andere oplossing voor de verlofknoop, pensioen magazine, november 2002, nummer 11, p.6-11

merken, dat met het vroeger gespaarde geld minder vrije tijd kan worden gekocht dan indertijd gehoopt. Sommigen noemen als ‘oplossing’ dat niet in geld, maar in tijd moet worden gespaard. Dit is echter een schijnoplossing, omdat de opgespaarde vrije tijd uiteindelijk toch door iemand betaald zal moeten worden. Als de werknemer dat niet zelf doet, zou hetzij de werkgever, dan wel de overheid voor deze kosten opdraaien. Beter lijkt een benadering, waarin de deelnemer alleen spaart in geld en zelf kan kiezen voor het niveau van betaling tijdens (en daarmee de mogelijke lengte van) zijn verlofperiode. Andere vragen betreffen de wijze van financieren. Het kabinet kiest voor sparen vanuit het brutoloon, waarbij de stortingen fiscaal aftrekbaar zijn en de uitkeringen te zijner tijd fiscaal worden belast. Het is nog maar de vraag of dit per saldo een stimulans betekent. Wil men bijtijds een saldo opbouwen, dan zullen werknemers vroeg in hun loopbaan moeten beginnen met verlofsparen. Hun inkomen is dan in het algemeen echter nog relatief laag, waardoor zij hun stortingen slechts kunnen aftrekken tegen een laag marginaal tarief. De kans is aanwezig dat de onttrekkingen uit het spaartegoed te zijner tijd tegen een vrijwel gelijk tarief zullen worden belast. De fiscale stimulans is dan uiterst beperkt. Ook hebben jonge gezinnen, vaak ook starters op de woningmarkt met alle kosten van dien, vaak niet de financiële ruimte om 12% van hun brutoloon opzij te zetten. Een nog niet behandeld vraagstuk is of, en zo ja, hoe het gebruik van een kredietfaciliteit fiscaal gaat worden beoordeeld. Het is natuurlijk ook van belang hoeveel geld de regering uiteindelijk wil vrijmaken voor de levensloopregeling.

Tot slot speelt de vraag door wie en op welke wijze de opgespaarde middelen moeten worden beheerd en wie daarbij het eventuele beleggingsrisico draagt.

Standpunt Rabobank

De Rabobank is van mening dat het uiteindelijk de politiek is die moet besluiten of er al dan niet een levensloopregeling moet komen. Het baart haar wel zorgen dat er een regeling wordt georganiseerd die in zijn huidige vorm onvoldoende inspelt op de wensen van de belanghebbenden, terwijl de uitvoering wel eens op een dure mislukking kan uitdraaien. Daarom stelt de Rabobank dat, voordat het kabinet met een

nader uitgewerkte levensloopregeling komt, er vooraf goed, dat wil zeggen intensiever dan tot dusver, moet worden overlegd met de mogelijke uitvoerders. Het recente besluit van uitstel van de regeling tot 2006 biedt hiertoe een uitgelezen kans.

Doel van dit overleg is om een regeling te treffen die voorziet in een maatschappelijke behoefte, niet leidt tot stijging van arbeidskosten en uitstoot van arbeid en op een kosteneffectieve wijze kan worden geïmplementeerd. Aandachtspunten daarbij zouden onder meer moeten zijn:

1. Maak de regeling ook toegankelijk voor kleine zelfstandige ondernemers.
2. Beperk de regeling tot sparen in geld en haal het ‘sparen in tijd’ eruit. Dit laatste is in de praktijk niet werkbaar.
3. Concurrentie met de spaarloonregeling is de doodsteek voor de levensloopregeling. Laat de nieuwe regeling daarom niet concurreren met het spaarloon.
4. Overweeg juist om de spaarloonregeling in te zetten voor de levensloopregeling. Hieraan kleven grote voordelen.
5. Gebruik de levensloopregeling om tot een forse sanering van het woud aan bestaande verlofregelingen te komen. Dit zou leiden tot een stuk werkelijke administratieve lastenverlichting voor het bedrijfsleven.
6. Maak de regeling zo eenvoudig mogelijk, zodat ook de benodigde controletaken tot een minimum worden beperkt. Eventuele controletaken zouden door de belastingdienst moeten worden uitgevoerd.

Het kabinetsvoorstel bevat veel ingrediënten om tot een succesvolle invoering van de levensloopregeling te komen. Dit succes hangt sterk af van een slimme uitwerking van de kabinetsvoorstellen. Het uitstel van de regeling biedt de politiek de mogelijkheid om met de beoogde uitvoerders te overleggen om tot een regeling te komen die voor de deelnemers aantrekkelijk en in praktische en financiële zin haalbaar is.

Harmen Versluis (030 - 2161343)

H.Versluis@rn.rabobank.nl

Wim Boonstra (030 - 2166617)

W.W.Boonstra@rn.rabobank.nl