



## Pijlers onder hogere arbeidsparticipatie

**Auteur(s):**

Bovenberg, A.L.

Hoogleraar algemene economie en directeur van het CentER aan de Universiteit van Tilburg. De auteur is tevens verbonden aan het Ocfeb van de Erasmus Universiteit [a.l.bovenberg@uvt.nl](mailto:a.l.bovenberg@uvt.nl)

**Verschenen in:**

ESB, 88e jaargang, nr. 4405, pagina D29, 12 juni 2003

**Rubriek:**

Dossier: Arbeidsmarktbeleid via financiële prikkels

**Trefwoord(en):**

prikkels

*Recent is er aandacht voor een driepijlersysteem in de sociale zekerheid, waarbij de overheid een collectief gefinancierde basisregeling biedt, de sociale partners in cao-verband arbeidsvoorwaardelijke regelingen afspreken en individuen aanvullende voorzieningen treffen.*

**Bij een driepijlersysteem zou inkomensderving tijdens (zorg)verlof vooral gefinancierd moet worden uit zelf gespaarde gelden in de tweede en derde pijlers<sup>1</sup>. De grotere eigen verantwoordelijkheid draagt bij aan een hogere gemiddelde arbeidsparticipatie over de levensloop. Bovendien bevordert het een betere spreiding van de arbeidsinspanning waarbij arbeid minder sterk geconcentreerd wordt in de gezinsfase: het 'spitsuur' van het leven. Deze bijdrage bespreekt een mogelijke vormgeving van de tweede en derde pijler van zo'n systeem.**

### *Levensloopsparen en pensioen*

De arbeidsrechtelijke regelingen in de tweede pijler worden door de sociale partners in een cao afgesproken. De tweede pijler speelt een belangrijke rol in de pensioenvoorziening. Door mensen toe te staan pensioenvermogen te benutten voor scholing en ouderschapsverlof, bevorderen deze gelden het onderhoud in plaats van de afschrijving van menselijk kapitaal. Bovendien kunnen deze besparingen worden benut om grotere eigen bijdragen in de ziektewet en de zorg te financieren zodat inactiviteit en overconsumptie van zorg worden bestreden. Om te voorkomen dat een adequate ouderdagsvoorziening in gevaar komt, kan men de uitwisselbaarheid van pensioenen en andere doelen beperken tot de pensioenrechten die men voor het 65ste levensjaar kan opnemen<sup>2</sup>. Het inzetten van pensioengelden voor (deeltijd)verlof tijdens het spitsuur van het leven stuit op een twee-tal barrières. In de eerste plaats bouwen jongeren weinig rechten op omdat pensioenfondsen doorsneepremies hanteren; in elk gewerkt jaar worden evenveel pensioenjaren opgebouwd, onafhankelijk van de leeftijd. Dit betekent dat jongere werknemers oudere werknemers subsidiëren. De euro die jongeren inleggen, rendeert namelijk langer dan de euro die oudere werknemers betalen aangezien jongeren langer te gaan hebben voordat ze met pensioen gaan<sup>3</sup>. Door in plaats van doorsneepremies de waarde van de opgebouwde rechten direct te relateren aan de ingelegde premies bouwen jongeren meer rechten op. Zulke individuele regelingen voor levensloopsparen (inclusief vervroegd pensioen) belasten bovendien de intergenerationele solidariteit minder. Deze schaarse solidariteit kan het beste worden gereserveerd voor degenen die risico's moeilijk kunnen opvangen. Dat zijn degenen boven de 65 die niet kunnen terugkeren naar de arbeidsmarkt omdat ze hun menselijk kapitaal reeds hebben afgeschreven.

### *Fiscale begeleiding van levensloopsparen*

De tweede barrière voor levensloopsparen betreft de fiscale begeleiding. Jongeren moeten meer kunnen sparen voor zorgverlof met dezelfde fiscale faciliteit als voor pensioenbesparingen, dat wil zeggen met de omkeerregel. Hierbij zijn besparingen (premies) fiscaal aftrekbaar, maar zijn ontsparingen (uitkeringen) belast. Verder worden beleggingsopbrengsten vrijgesteld van de forfaitaire rendementsheffing. Momenteel kunnen werknemers de omkeerregel benutten als ze voldoen aan de voorwaarden voor het zogenaamde verlof-sparen<sup>4</sup>. Deze regeling moet verder worden uitgebreid en vereenvoudigd door de regeling te integreren met de fiscale faciliteiten voor vervroegd pensioen. Daartoe dienen de fiscale faciliteiten voor pensioen te worden gesplitst in een deel voor levensloopsparen (vóór 65 jaar) en een deel voor ouderdomspensioen (ná 65 jaar)<sup>5</sup>. In het eerste compartiment kunnen mensen fiscaal gefacilieerd een individuele levensloopreserve van drie maal het bruto jaarsalaris aanhouden. Beperkingen in de jaarlijkse inleg worden opgeheven zodat jongeren aanzienlijke bedragen kunnen wegzetten. Dit stimuleert hun arbeidsaanbod. Eventueel kunnen erfenissen worden toegevoegd aan de levensloopreserve. Zo kunnen (over)grootouders investeren in (achter)kleinkinderen. Een voordeel van het integreren van de fiscale faciliteiten van levensloopsparen met die voor vervroegde pensionering is dat mensen hun levensloopregeling niet kunnen benutten om nog vroeger fiscaal gefacilieerd uit te treden dan nu reeds mogelijk is. De hoeveelheid vermogen die fiscaal gefacilieerd mag worden aangehouden, drie maal het bruto jaarsalaris, is immers niet groter dan de huidige fiscale faciliteiten voor vervroegd pensioen. Zo worden mannen gestimuleerd hun besparingen niet te bewaren voor een riant pensioen maar het mede te bestemmen voor zorgtaken tijdens het spitsuur van het leven. Verder wordt beter onderhoud van het eigen menselijk kapitaal bevorderd: de tijdshorizon wordt langer en besparingen kunnen worden benut voor scholing.

### *Aanpassen omkeerregel*

Een mogelijk nadeel van de omkeerregel voor het faciliteren van een levensloopregeling is dat de omkeerregel minder fiscaal voordeel oplevert dan bij pensioenbesparingen. Het tarief waartegen de inleg kan worden afgetrokken (het aftrektarief) ligt immers meestal minder ver boven het tarief waartegen de uitkering wordt belast (het uitkeringstarief) dan bij pensioenbesparingen het geval is. In tegenstelling tot pensioenbesparingen profiteren levensloopbesparingen namelijk niet van een speciaal laag 65+-tarief (als gevolg van vrijstelling van de aow-premie). Fiscale discriminatie van levensloopbesparingen ten opzichte van pensioenbesparingen is niet goed te verdedigen. Dit pleit voor het geleidelijk afschaffen van het speciale seniorentarief. Een alternatieve manier om levensloopbesparingen minder achter te stellen bij pensioenbesparingen is het vergroten van het verschil tussen aftrek- en uitkeringstarief voor levensloopbesparingen, bijvoorbeeld door een speciale bonus bij opname voor lagere inkomens. Een nadeel van deze optie is dat deze belastinguitgaven minder goed passen in het fiscale stelsel en daarmee gevoeliger zijn voor politieke risico's. Bovendien ligt het niet in de rede inkomenspolitiek te voeren via fiscale subsidies voor besparingen. Lagere inkomens sparen immers weinig. Om mensen met lagere inkomens tegemoet te komen, zijn actief arbeidsmarktbeleid en belastingfaciliteiten voor lagere arbeidsinkomens (zoals een earned income tax credit) effectiever.

### *Lenen in de tweede pijler*

De zorgintensieve perioden bevinden zich vaak aan het begin van de carrière zodat men nog weinig heeft kunnen sparen. Men zal daarom ook inkomen uit de latere levensfasen naar voren willen halen om verlof tijdens de gezinsfase te kunnen financieren. Dit kan door te lenen tegen de waarde van het menselijk kapitaal. Mensen worden zo gestimuleerd langer door te werken. De lening moet immers later worden terugbetaald. Hierbij spelen echter verschillende complicaties. In de eerste plaats introduceren leningen moreel gevaar en averechtse selectie. Hoe zorgt de verschaffer van de lening er voor dat de lening daadwerkelijk wordt terugbetaald? Kapitaalverschaffers kunnen nu eenmaal geen beslag leggen op de toekomstige verdien capaciteit van individuen. Verder loopt de verschaffer van de lening het risico dat vooral dubieuze debiteuren een lening zullen aanvragen. Ook deze averechtse selectie zorgt voor een slecht functionerende markt voor leningen. Leningen binnen de tweede pijler kunnen deze bezwaren van leningen verzachten. In de eerste plaats is het gevaar van averechtse selectie minder als leningen slechts worden verstrekt aan degenen met een arbeidscontract. De werkgever treedt in feite op als de agent van de verzekeraar bij het selecteren van goede risico's. In de tweede plaats kunnen met de werkgever afspraken worden gemaakt over het doorlopen van het arbeidscontract. Als de werknemer in dienst blijft van de werkgever bij het opnemen van de lening (tijdens deeltijd- of voltijdsverlof) wordt de band met de arbeidsmarkt niet verbroken en is de kans kleiner dat de schuldenaar de lening niet kan terugbetalen. Integratie met andere verzekeringen, zoals ziektekosten- en arbeidsongeschiktheidsverzekeringen, geven verzekeraars, werkgevers en werknemers bovendien een gezamenlijk belang bij het behoud van menselijk kapitaal. In de derde plaats kan een deel van de in de tweede pijler opgebouwde pensioenrechten dienen als onderpand voor de lening. Men kan de kosten van een lening over een langere periode spreiden door de lening terug te betalen over het gehele leven, inclusief de pensioenperiode.

### *Derde pijler en hypotheekrenteaftrek*

De derde pijler betreft individuele regelingen die niet direct gekoppeld zijn aan de arbeidsrelatie. Individueel levensloopsparen kan op dezelfde manier fiscaal worden begeleid als levensloopregelingen in de tweede pijler. Individuele regelingen bieden volledige keuzevrijheid en individueel maatwerk. De hoge kosten van individuele leningen als gevolg van selectie en moreel gevaar worden beperkt als het eigen huis als onderpand dient. In dit kader kunnen de generieke faciliteiten voor het eigen woningbezit geleidelijk worden omgezet in meer gerichte faciliteiten voor jongeren die moeilijk toegang hebben tot de woningmarkt. Zo is een hoge fiscale aftrek denkbaar voor starters die afloopt naarmate men ouder wordt, bijvoorbeeld door fiscale aftrekbaarheid te beperken tot leningen die lineair worden afgelost (over dertig jaar).

### **Conclusies**

Conform het profijtbeginsel kunnen de midden- en hogere inkomens aangesproken worden op hun eigen verantwoordelijkheid bij de financiering van een tijdelijke terugval in het inkomen tijdens (deeltijd)verlof. Er kan een groter beroep gedaan worden op (pre) pensioengelden, andere spaarsystemen en kredietfaciliteiten. Zo kunnen goed verdienende tweeverdieners hun inkomen en vrije tijd beter over de levensloop spreiden zonder dat dit de gemiddelde arbeidsparticipatie over de levensloop schaadt. Fiscaal gefacilieerd levensloopsparen maakt ook hogere eigen bijdragen mogelijk in de sociale zekerheid en de zorgverzekeringen.

Dossier Arbeidsmarktbeleid via financiële prikkels

W.T.M. Molle: [Arbeidsmarktbeleid via financiële prikkels](#)

J. van Zijl: [Fiscalisering: wel typisch, niet ideaal](#)

M.C. [Versantvoort Financiële prikkels via de fiscaliteit](#)

P. de Beer en S. Hoff: [Weg naar werk vol hindernissen](#)

K. Laan, W. Roorda en J. van der Waart: [Financiële prikkels aan de aanbodzijde](#)

E. Vogels: [Financiële prikkels aan de vraagzijde](#)

P.W.C. Koning: [Zoektocht naar prikkels voor UWV](#)

A. Heyma en M. Zijl: [Ouderen gevoelig voor financiële prikkels](#)

W.H.J. Hassink: [Meer oudere werknemers door prikkels aan de vraagzijde?](#)

A.L. Bovenberg: [Speciale grijsschijf voor werkende ouderen](#)

P. Alders en C. van Trier: [Trends in het arbeidsmarktbeleid](#)

P. Donker van Heel: [Scenario's voor vormgeving van de fiscalisering](#)

L.G.M. Stevens: [Gefiscaliseerd arbeidsmarktbeleid](#)

H.J. ter Bogt: [Bureaucratietheorie en andere uitvoeringskwesties](#)

G.J. van den Berg: [Arbeidsmarktbeleid tussen efficiëntie en effectiviteit](#)

A.L. Bovenberg: [Pijlers onder hogere arbeidsparticipatie](#)

A.M. Reitsma: [Op afstand de beste?](#)

---

**1** Zie bijvoorbeeld F. Leijnse, K. Goudswaard, J. Plantenga, en J. van der Toren, Anders denken over zekerheid. Levenslopen, risico en verantwoordelijkheid, Rapport voor het ministerie van sociale zaken en werkgelegenheid, Den Haag, 25 september 2002.

**2** Deze pensioenrechten zijn verantwoordelijk voor ruim een derde van de totale kosten van de tweede pijler van het pensioenstelsel.

**3** In eindloonsystemen staat daar tegenover dat jongeren in de toekomst meer carrière maken en daarom meer profiteren van toekomstige backservice.

**4** Zo moet de werkgever een regeling treffen die voor tenminste 75 procent van het personeel geldt.

**5** De grens van 65 jaar zou op een later tijdstip geleidelijk kunnen worden verhoogd, bijvoorbeeld als de levensverwachting verder stijgt.