



## Voorgenomen levensloopregeling biedt weinig voordeel

**Auteur(s):**

Jongen,  
E. Kooiman, P.

De auteurs zijn verbonden aan het Centraal Planbureau. [p.kooiman@cpb.nl](mailto:p.kooiman@cpb.nl)

**Verschenen in:**

ESB, 89e jaargang, nr. 4429, pagina 129, 19 maart 2004

**Rubriek:**

Levensloop

**Trefwoord(en):**

*De voorgestelde levensloopregeling levert een verlofganger weinig tot geen voordeel op. Wil de regeling iets toevoegen, dan moet zij ruimhartiger worden. Het effect hiervan op het arbeidsaanbod is echter twijfelachtig.*

Levenslopen zijn veranderd doordat betaalde arbeid en informele zorg vaker worden gecombineerd. De vraag naar zorg-, sabbat- en scholingsverlof neemt toe. Het oplossen van knelpunten in de levensloop kan arbeidsparticipatie van ouderen en partners bevorderen. Om deze reden ondersteunt de overheid werknemers die tijdelijk minder willen werken, onder andere via de Wet Financiering Loopbaanonderbreking en het fiscaal verlofsparen. In de laatste Miljoenennota is het kabinet gekomen met een voorstel voor een levensloopregeling. Het wetsvoorstel is aangehouden tot het Voorjaarsoverleg met de sociale partners. Onze analyse laat zien dat de voorgestelde spaarregeling een verlofganger weinig te bieden heeft. Willen het kabinet en de sociale partners verlofgangers daadwerkelijk verder ondersteunen, dan lijkt het noodzakelijk de regeling te wijzigen. De onderstaande analyse biedt daarvoor enkele aanknopingspunten.

### De voorgestelde regeling

De levensloopregeling bouwt voort op het reeds bestaande fiscaal verlofsparen. Hierbij kan de werknemer uit het bruto loon een bedrag opzij zetten ter financiering van toekomstig verlof. Voor deze verlofbesparingen geldt de zogenaamde omkeerregel: belastingen en premies zijn pas verschuldigd als de verlofsparpot wordt aangesproken. Ook is het spaartegoed vrijgesteld van de forfaitaire vermogensrendementsheffing. Tenslotte worden opnames uit de verlofsparpot aangemerkt als inkomen uit tegenwoordige arbeid. Door verlofsparen ontstaat echter geen recht op verlof. De werkgever moet hier namelijk mee instemmen.

Eenzijds is de nu voorgestelde levensloopregeling aantrekkelijker. Het maximale spaarbedrag wordt verhoogd van tien tot twaalf procent van het brutoloon per jaar en het maximale spaarsaldo wordt verhoogd van één tot anderhalf bruto jaarsalaris. Anderzijds is de voorgestelde regeling minder aantrekkelijk. De anticumulatieregeling bepaalt namelijk dat een werknemer in een kalenderjaar niet langer tegelijk kan deelnemen aan de levensloopregeling en de spaarloonregeling.<sup>1</sup>

### Voordeel van de levensloopregeling: kwalitatief

De levensloopregeling is een vrijwillige individuele spaarvoorziening. Toekomstige verlofgangers zullen er alleen gebruik van maken wanneer ze door deelname aan de regeling (fiscaal) voordeel weten te behalen. Afhankelijk van de gezins- en inkomenssituatie kan dit voordeel zich op drie punten voordoen: de omkeerregel kan resulteren in een lager belastingtarief, diverse arbeidsgerelateerde belastingvoordelen kunnen hoger uitvallen en er is een vrijstelling voor de forfaitaire vermogensrendementsheffing. Deelname aan de regeling is alleen voordelig wanneer de som van deze voordelen groter is dan het voordeel van deelname aan de spaarloonregeling. Men kan namelijk niet aan beide regelingen tegelijk deelnemen.

#### Omkeerregel

Onder de omkeerregel vormt de inleg in de levensloopsparpot een aftrekpost. De spaarder ontloopt hierdoor heffing tegen het relatief hoge marginale tarief. In plaats daarvan wordt een latere opname uit de verlofsparpot belast. Als gevolg van de progressie in het belastingstelsel zal daarbij doorgaans sprake zijn van een lager tarief. De omkeerregel stelt zo de spaarder in staat inkomen te verplaatsen naar een lager belastingtarief. Dezelfde mogelijkheid wordt echter ook al geboden in het bestaande belastingstelsel. Wanneer iemand een substantiële fluctuatie heeft in het inkomen van jaar op jaar, dan mag deze persoon zijn of haar inkomen over een aaneengesloten periode van maximaal drie jaar middelen voor de premies volksverzekeringen en de loon- en inkomstenbelasting. Door te middelen verplaatst men eveneens inkomen naar een lager tarief. Zo zal de totale belasting- en premieafdracht dalen door het inkomen in een jaar waarin verlof wordt opgenomen te middelen met twee aanliggende jaren waarin volledig gewerkt wordt.

Het voordeel van middelen kan worden vergroot door het verlof te spreiden over twee kalenderjaren. De fiscale aangifte gaat immers per kalenderjaar en door het verlof in twee opeenvolgende jaren te laten vallen, heeft men in fiscaal opzicht tweemaal een verlaagd inkomen. Er kan dan gemiddeld worden over een periode van zes jaar: de twee jaren waarover het verlof is gespreid, de twee jaren ervoor en de twee jaren erna. Daardoor kan nog meer inkomen van een hoog naar een lager tarief gebracht worden. In de praktijk blijken mensen met lagere inkomens na middelen en spreiden van verlof geen voordeel meer te hebben van de omkeerregel van de levensloopregeling.

Alleen de hogere inkomens hebben hiervan mogelijk voordeel.

Het tweede mogelijke voordeel van de levensloopregeling betreft diverse arbeidsgerelateerde belastingvoordelen.<sup>2</sup> Als het inkomen uit tegenwoordige arbeid in enig kalenderjaar te laag wordt, bijvoorbeeld omdat men in dat jaar enige tijd onbetaald verlof heeft, kan men deze voordelen niet volledig verzilveren. Een verlofspaarpot kan dan helpen. Opnames uit de spaarpot worden namelijk aangemerkt als inkomen uit tegenwoordige arbeid.

Ook hier kan spreiden van verlof over twee kalenderjaren helpen om het inkomen uit tegenwoordige arbeid voldoende hoog te houden. Er wordt dan immers in beide kalenderjaren slechts de helft van het verlof genoten, zodat het arbeidsinkomen in deze jaren navenant hoger is. Hogere inkomens kunnen er zo altijd voor zorgen dat zij de arbeidsgerelateerde belastingvoordelen volledig kunnen blijven genieten. De levensloopregeling biedt daarom op dit punt alleen een mogelijk voordeel voor de lagere inkomens.

Het spaartegoed van de levensloopregeling is vrijgesteld van forfaitaire vermogensrendementsheffing in box 3. Hiermee houden we in dit artikel verder geen rekening. De doelgroep van de regeling zal namelijk in de meeste gevallen niet worden aangeslagen voor de vermogensrendementsheffing omdat het aanwezige vermogen lager is dan de vrijstellingsgrens.<sup>3</sup>

### Voordeel van de levensloopregeling: kwantitatief

[tabel 1](#) geeft het financiële voordeel van de voorgestelde levensloopregeling voor alleenverdieners met een modaal inkomen dan wel een inkomen van tweemaal modaal.<sup>4</sup> Het voordeel is berekend voor een verlofganger die een half of een heel jaar verlof wil opnemen, in één kalenderjaar, dan wel gespreid over twee kalenderjaren. Het voordeel van de levensloopregeling is gedefinieerd als het extra netto inkomen dat een verlofganger verwerft door optimaal gebruik te maken van de levensloopregeling, gegeven optimaal gebruik van reeds bestaande fiscale mogelijkheden.<sup>5</sup>

**Tabel 1. Voordelen van het middelen en spreiden van inkomen en van de levensloopregeling bij verlof, voor een alleenverdiener, in euroa**

verlofduur	1/2 jaar	1/2 jaar	1 jaar	1 jaar
verlof verspreid over	1 kalen- derjaar	2 kalen- derjaren	1 kalen- derjaar	2 kalen- derjaren
<b>modaal zonder kinderen</b>				
initieel inkomensverlies				
door verlof	- 8730	- 8730	- 22850	- 22850
voordeel middelen en spreiden	170	600	5140	5740
voordeel levensloopregeling	200	0	370	400
uiteindelijk inkomensverlies				
door verlof	- 8360	- 8130	- 17340	- 16710
<b>modaal met kinderen</b>				
initieel inkomensverlies				
door verlof	- 9250	- 9250	- 23550	- 23550
voordeel middelen en spreiden	1250	2240	6170	7550
voordeel levensloopregeling	400	0	1600	800
uiteindelijk inkomensverlies				
door verlof	- 7600	- 7010	- 15780	- 15200
<b>2x modaal zonder kinderen</b>				
initieel inkomensverlies				
door verlof	- 16040	- 16040	- 39370	- 39370
voordeel middelen en spreiden	1230	2340	6470	9730
voordeel levensloopregeling	380	0	3290	760
uiteindelijk inkomensverlies				
door verlof	- 14430	- 13700	- 29610	- 28880
<b>2x modaal met kinderen</b>				
initieel inkomensverlies				
door verlof	- 15490	- 15490	- 39710	- 39710
voordeel middelen en spreiden	680	1800	6580	10070
voordeel levensloopregeling	380	0	3520	760
uiteindelijk inkomensverlies				
door verlof	- 14430	- 13690	- 29610	- 28880

a. Het betreft de verandering in het nominaal beschikbaar inkomen (nbi). Het nbi is het netto inkomen plus kinderbijslag, minus de nominale ziektekostenpremie. De uitkomsten zijn afgerond op tientallen.

Als contrast voor het voordeel van de levensloopregeling vermeldt de tabel ook het initiële inkomensverlies, het voordeel van middelen en spreiden en het uiteindelijke inkomensverlies. Het initiële inkomensverlies is hierbij gedefinieerd als het verlies aan arbeidsinkomsten door onbetaald verlof ná aftrek van belastingen en premies, doch vóór het middelen van inkomen en spreiden van verlof. Door inkomen te middelen, verlof te spreiden en door de eventuele belastingvoordelen van deelname aan de levensloopregeling te verzilveren, is het uiteindelijke inkomensverlies kleiner. Dit uiteindelijke inkomensverlies moet door de verlofganger worden opgevangen uit zijn of haar opgebouwde vermogen, waaronder een eventuele levensloopspaarpot of spaarloontegoed, en door vermindering van zijn of haar uitgaven.

Tabel 1 laat in de eerste plaats zien dat in de meeste gevallen het extra voordeel van levensloopsparen beperkt is, zeker in verhouding tot

het voordeel van middelen van inkomsten en spreiden van verlof. Alleen mensen met hogere inkomens die een heel kalenderjaar verlof opnemen, hebben een groter voordeel. In de tweede plaats valt op dat het uiteindelijke inkomensverlies altijd kleiner is wanneer het verlof gespreid kan worden over twee kalenderjaren. Bij een half jaar verlof valt daardoor het voordeel van de levensloopregeling in alle gevallen geheel weg (kolom 1 -> kolom 2). Deelname aan de levensloopregeling is dan niet lonend. Bij een heel jaar verlof resteert in alle gevallen een beperkt voordeel (kolom 3 -> kolom 4).

Bij een heel kalenderjaar verlof (kolom 3) is er in het verlofjaar geen inkomen uit tegenwoordige arbeid. De arbeidsgerelateerde belastingvoordelen kunnen alleen worden verzilverd door deelname aan de levensloopregeling. Voor de modale werknemer vormt dat het enige voordeel; de omkeerregel van de levensloopregeling biedt hem of haar niets extra meer nadat het inkomen al gemiddeld is. De werknemer met een inkomen van tweemaal modaal heeft nog wel voordeel van de omkeerregel van de levensloopregeling: ook na het middelen van zijn of haar inkomen kan er nog steeds inkomen naar een lager tarief gebracht worden.

Wanneer de werknemer het verlof kan spreiden (kolom 4) levert de levensloopregeling de modale werknemer minder op omdat er in beide verlofjaren reeds een half jaar inkomen uit tegenwoordige arbeid is. De arbeidsgerelateerde belastingvoordelen worden daardoor ook zonder verlofsparen al grotendeels verzilverd. Voor de werknemer met tweemaal modaal inkomen levert de levensloopregeling minder op omdat er door het spreiden van het verlof over zes jaar gemiddeld kan worden. Er resteert daardoor veel minder inkomen dat nog naar een lager tarief gebracht kan worden.

Wanneer de werknemer het verlof niet kan spreiden, dan levert de levensloopregeling ook bij een half jaar verlof een voordeel op (kolom 1). Dit voordeel is gelijk aan de helft van het voordeel bij een heel jaar verlof dat over twee kalenderjaren is gespreid (kolom 4). Laatstgenoemde situatie dupliceert immers de situatie van een half jaar verlof in één kalenderjaar. Wanneer de werknemer het halve jaar verlof kan spreiden over twee kalenderjaren dan levert de levensloopregeling geen voordeel meer op (kolom 2). Het gemis van het spaarloon domineert een eventueel resterend voordeel van de levensloopregeling. Bij verlof dat korter is dan een kwart jaar per kalenderjaar is er dus geen enkel voordeel van deelname aan de levensloopregeling.

### **Kanttekeningen bij de uitkomsten**

Een financieel voordeel van de levensloopregeling zal niet altijd leiden tot deelname aan de regeling. Levensloopbesparingen kunnen alleen voor verlof gebruikt worden. Onder de levensloopregeling bestaat geen recht op verlof; hierdoor is de werknemer afhankelijk van de werkgever of de besparingen ook daadwerkelijk kunnen worden opgenomen. Dit beperkt de liquiditeit van levensloopbesparingen. Spaarloonontgoed kan, na afloop van de blokkeringsperiode van vier jaar, onbeperkt worden opgenomen.

Uit de voorgaande analyse blijkt dat het voordeel van de levensloopregeling sterk afhangt van de mogelijkheid om het verlof te spreiden. Een sabbat- of scholingverlof kan vermoedelijk gemakkelijk over twee kalenderjaren gespreid worden. Bij verlof om te zorgen voor een hulpbehoevende naaste, bijvoorbeeld een baby of een ernstig zieke ouder, is er wellicht minder flexibiliteit. De vraag is dan echter of het verlof voltijs zal worden opgenomen. Wanneer bijvoorbeeld vijftig procent van de werktijd verlof wordt opgenomen, is het voordeel van de levensloopregeling wederom beperkt.

### **Deelname zal beperkt zijn**

De voorgenomen levensloopregeling biedt maar een beperkt financieel voordeel. Het is dan ook de vraag wat de toegevoegde waarde van de regeling is. Aan de huidige fiscale verlofspaarregeling namen volgens het ministerie van szw in 2002 ruim 17.000 werknemers deel. Ter vergelijking, aan de spaarloonregeling namen in 2002 ongeveer drie miljoen werknemers deel. Door de anticumulatie met het spaarloon is de levensloopregeling nog minder aantrekkelijk dan fiscaal verlofsparen. Hierdoor lijkt het niet aannemelijk dat de deelname aan de levensloopregeling hoger zal zijn dan deelname aan het fiscaal verlofsparen, ondanks het hogere maximale spaarbedrag.

### **Hoe verder?**

Willen het kabinet en de sociale partners verlofgangers verder ondersteunen, dan moet de voorgestelde levensloopregeling aantrekkelijker worden gemaakt.

Een voor de hand liggende eerste stap lijkt het laten vallen van de anticumulatie met het spaarloon. Echter, voor het huidige fiscaal verlofsparen geldt reeds geen anticumulatieregeling; desondanks is de deelname zeer beperkt.

Een tweede stap is het vergroten van het fiscale voordeel van de regeling zelf. Het voordeel van de omkeerregel lijkt onvoldoende, zeker voor de lage inkomens. Een optie is om de levensloopbesparingen geheel belastingvrij te maken, conform de spaarloonregeling. De bestaande spaarloonregeling zou daartoe kunnen worden verruimd (hogere maximale inleg) en omgezet in een verlofspaarregeling (gebruik beperken tot verlofdoelen). Wanneer men bovenmodale inkomens niet bovenmodaal wil laten profiteren, dan geniet een verlofkorting wellicht de voorkeur boven het volledig vrijstellen van belastingheffing.

Een tegendraadse optie is de voorgestelde regeling in te trekken en te volstaan met de huidige (substantiële) voordelen die het belastingstelsel verlofgangers reeds biedt. Regelmatig wordt vergroting van de arbeidsparticipatie als voornaamste doelstelling van de levensloopregeling genoemd. Het bewijs dat subsidiëren van verlof het arbeidsaanbod vergroot, hebben wij echter nog niet gezien. Wellicht kan de participatie in personen toenemen als knelpunten worden weggenomen. Als we dat moeten betalen met een lager arbeidsaanbod in gewerkte uren spannen we echter het paard achter de wagen. Het minder aantrekkelijk maken van vervroegde uittreding en het wegnemen van (resterende) knelpunten rond kinderopvang lijkt dan een meer voor de hand liggende aanpak.

**Egbert Jongen en Peter Kooiman**

### **Literatuur**

Jongen, E. (2003) Individueel financieel voordeel levensloopregeling, CPB Memorandum 85, Centraal Planbureau, Den Haag,

**1** Anders dan bij fiscaal verlofsparen behoren de voorgestelde levensloopbesparingen niet tot de grondslag van de werknemersverzekeringen. Hierdoor betaalt de werknemer (met een niet al te hoog inkomen) minder premies werknemersverzekeringen. Dat lijkt een voordeel, maar de lagere premie betekent ook een lagere uitkering bij ziekte, arbeidsongeschiktheid en werkloosheid. Het is daarom op voorhand niet duidelijk of dit een voor- dan wel een nadeel oplevert. We laten dit effect verder buiten beschouwing.

**2** Het betreft de arbeidskorting en het recht op deelname aan de spaarloonregeling. Afhankelijk van de gezinssituatie komen de combinatiekorting en de extra combinatiekorting voor alleenstaande ouders en tweeverdieners hier bij.

**3** Waarschijnlijk zullen jongeren in de gezinsopbouwfase eventuele vrije besparingen vooral aanwenden voor het financieren van de eigen woning. Dit vermogen valt niet in box 3.

**4** Zie Jongen (2003) voor een uitgebreide bespreking van de onderliggende berekeningen. Deze publicatie vermeldt tevens uitkomsten voor tweeverdieners. Ook wordt het voordeel van de levensloopregeling opgesplitst naar de achterliggende fiscale posten.

**5** Het aantal jaren dat men meedoet, is dus endogeen. Zie voor details Jongen (2003). Als er geen voordeel is, doet men niet mee met de levensloopregeling. In de tabel is dan een 0 genoteerd.