

PDF hosted at the Radboud Repository of the Radboud University Nijmegen

The following full text is a publisher's version.

For additional information about this publication click this link.

<http://hdl.handle.net/2066/95510>

Please be advised that this information was generated on 2018-09-20 and may be subject to change.

Wordt de nieuwe vitaliteitsregeling een succes?

L. Delsen

J. Smits*

Samenvatting

De spaarloonregeling en de levensloopregeling worden opgeheven en naar verwachting vervangen door een nieuwe regeling die vitaliteitsregeling wordt genoemd. Wij vragen ons af wat de voorwaarden zijn waaronder de nieuwe regeling een succes kan worden. Dat zal voor een belangrijk deel afhangen van de hoeveelheid deelnemers en de reden waarvoor ze deelnemen. Om hierin meer inzicht te verkrijgen worden de omvang van de spaartegoeden en de deelname van ambtenaren aan de bestaande regelingen geanalyseerd. Bivariate en multivariate analyses van de deelnemers bevestigen de complementariteit van de levensloopregeling en de spaarloonregeling. De geringe omvang van het gespaarde bedrag per werknemer binnen de spaarloonregeling en de lage deelname aan de levensloopregeling duiden er echter op dat de bijdrage van de integratie aan de doelstelling van de nieuwe vitaliteitsregeling beperkt zal zijn. Integratie van beide regelingen kan ook de averechtse selectie die inherent is aan individuele spaarregelingen niet verminderen. Afgesloten wordt met enkele aanbevelingen voor de inrichting van de vitaliteitsregeling.

Trefwoorden: levensloopregeling, spaarloonregeling, vitaliteitsregeling

1 Inleiding

Het kabinet-Rutte wil volgens het regeerakkoord (Coalitieakkoord, 2010) mensen in staat stellen een goede balans te vinden tussen betaald werk, zorgtaken, vrijwilligerswerk, scholing en vrije tijd. Een werkelijke verhoging van de arbeidsparticipatie kan volgens het huidige kabinet alleen worden bereikt als er genoeg mogelijkheden zijn om werk op flexibele wijze te combineren met andere activiteiten. In dit verband wil de regering de bestaande levensloopregeling (LLR) en spaarloonregeling (SLR) opheffen en vervangen door een nieuwe regeling die vitaliteitsregeling (VR) gaat heten. Een eerste stap in deze richting is recentelijk genomen met het besluit om per 1 januari 2012 de mogelijkheid tot inleg in de SLR op te heffen (Kamp, 2011).

Het is de bedoeling dat de nieuwe VR werknemers gaat ondersteunen in zorgtaken, het volgen van scholing, het opzetten van een eigen bedrijf, demotie of deeltijdpensioen en dat ze bovendien de mogelijkheid krijgen om belastingvrij een deel van het salaris te sparen. Of er al dan niet sprake zal zijn van een succesvolle regeling is afhankelijk van het aantal deelnemers, hun persoonskenmerken en wensen, en de hoogte van de inleg en de opgebouwde spaartegoeden. Omdat de VR een voortzetting van de LLR en de SLR is kan een analyse van de deelname aan de huidige regelingen inzicht verschaffen in de te verwachten deelname en inleg in de nieuwe regeling en suggesties aandragen voor verbeteringen die de nieuwe regeling meer succesvol kunnen maken. In dit artikel wordt een dergelijke analyse gepresenteerd.

In de volgende paragrafen wordt eerst een beschrijving gegeven van de huidige regelingen en van de in het regeerakkoord genoemde nieuwe regeling. Daarna worden cijfers over deelname en inleg voor SLR en LLR over de periode 2006-2009 gepresenteerd, en worden gegevens geanalyseerd van 35.000 ambtenaren over deelname aan de bestaande regelingen in 2007. Op basis van de gepresenteerde informatie worden vervolgens conclusies getrokken over de potentiële deelname aan de VR en worden voorstellen gedaan voor de inrichting ervan.

2 Spaarloonregeling

Het doel van de vrijwillige SLR uit 1994 was het opbouwen van financieel vermogen door lagerbetaalde werknemers te stimuleren (Bikker, 1994; 2002; Cox, 2002). Deze eenvoudige regeling biedt de mogelijkheid jaarlijks belasting- en verzekeringspremievrij een maximum van het brutoloon te sparen. Toegang tot het spaargeld wordt in principe voor vier jaar geblokkeerd. Na vier jaar kan het bedrag, eveneens belastingvrij, worden opgenomen en is er geen bestedingsbeperking. De werkgever is niet wettelijk verplicht werknemers de mogelijkheid te bieden aan een spaarloonregeling deel te kunnen nemen. De afgelopen jaren is de inhoud van de SLR aangepast. Zij is minder interessant gemaakt voor werknemers, duurder voor werkgevers en goedkoper voor de fiscus. Het maximum spaarbedrag is enkele jaren bevroren en in 2003 verlaagd naar 613 euro per jaar en is sindsdien niet meer aan de inflatie aangepast. De loonsomheffing voor de werkgevers is in de loop van de tijd verhoogd van 0 procent naar 25 procent over het spaarloon. Ook de mogelijkheden om tussentijds het gespaarde bedrag te deblokkeren zijn de afgelopen jaren geleidelijk toegenomen. Het gespaarde bedrag was aanvankelijk alleen tussentijds belastingvrij opneembaar voor de aankoop van een eigen woning of betaling van premies voor een pensioenverzekering. Daar zijn in de loop van de tijd ook de compensatie van het loon als gevolg van (gedeeltelijk) onbetaald verlof, financiering van studiekosten, kosten van kinderopvang en het starten van een eigen onderneming bijgekomen. Hierdoor sluit de SLR steeds meer aan bij de latere levensloopregeling. Tussentijdse deblokkeringen door de overheid ter stimulering van de economie in 2003, 2005 en 2010 hebben er verder aan bijgedragen dat het oorspronkelijke doel van duurzame bezitsvorming onder werknemers steeds meer naar de achtergrond is verdwenen. Een belangrijk nadeel van de regeling is verder dat vooral de hogere inkomens profiteren van het belastingvoordeel (Vording en *Caminada*, 2000; Goudswaard en *Caminada*, 2006).

De deelname aan de SLR was veel hoger dan de overheid verwachtte. Dat geldt ook voor de kosten voor de fiscus. De regeling leek daarom aan haar eigen succes ten onder te gaan. Vanwege deze problemen wilde de overheid de SLR begin 2003 afschaffen en vervangen door de levensloopregeling (De Mooij en Stevens, 2002). De vakbeweging was echter tegen afschaffing. Na een aantal turbulente jaren van onduidelijkheid en onenigheid tussen overheid en sociale partners werd uiteindelijk in de herfst van 2003 besloten de LLR naast de SLR in te voeren. Als compromis werd bepaald dat deelname aan zowel de SLR als de LLR in hetzelfde kalenderjaar niet zou worden toegestaan (Delsen en Smits, 2010).

3 Levensloopregeling

De levensloopregeling (LLR) uit 2006 is een geïndividualiseerd spaarsysteem dat van werknemers verlangt dat zij persoonlijk verantwoordelijkheid nemen voor de financiering van onbetaald verlof. Het doel van de LLR is de werk-privé balans over de levenscyclus te verbeteren, de keuzevrijheid bij het plannen van de levensloop te vergroten en de arbeidsparticipatie van vrouwen en ouderen te bevorderen. Werknemers hebben een wettelijk recht op deelname aan de LLR. Werknemers kunnen maximaal 12 procent van het bruto salaris per jaar belastingvrij sparen ter financiering van een periode van onbetaald verlof. Ook de rendementen zijn belastingvrij. Maximaal mag 210 procent van het laatst verdiende salaris worden gespaard. Werknemers krijgen een belastingkorting per deelnemingsjaar wanneer verlof wordt opgenomen, onafhankelijk van de jaarlijkse bijdrage. Deelnemende werknemers die onbetaald ouderschapsverlof opnemen ontvangen een additionele heffingskorting gelijk aan 50 procent van het bruto minimumloon per onbetaalde dag verlof. De fiscale facilitering van de LLR betreft uitstel van belastingheffing tot het moment van opname van het spaartegoed, de zogenaamde omkeerregeling.

Een belangrijk nadeel van de LLR is dat de bestedingsvrijheid beperkt is. Het geld mag slechts gebruikt worden voor financiering van onbetaald verlof. Bovendien kunnen alleen personen met een baan verlof opnemen. Opnemen van verlof is geen recht; verlof is alleen mogelijk in overleg met de werkgever. Hoewel het fiscale voordeel van de LLR niet toeneemt met het salarisniveau (Goudswaard en Caminada, 2006), hebben lager betaalde en minder productieve werknemers minder spaarmogelijkheden en zijn dus gedwongen meer of langer te werken. Dit duidt op averechtse selectie.

De LLR heeft ook andere tekortkomingen (Delsen en Smits, 2010). De fiscale behandeling zet aan tot gebruik voor vervroegd uittreden. Bij toevoeging van het spaartegoed aan het pensioen vervalt de levensloopkorting. Er is geen voorziening die het gebruik van de LLR voor scholing ondersteunt. De bijdrage aan de arbeidsdeelname is vooralsnog onduidelijk en zou ook negatief kunnen zijn. Ook de bijdrage aan de reductie van de hectiek tijdens het spitsuur van het leven is (nog) beperkt. Gezien deze problemen is het niet verwonderlijk dat de deelname aan de LLR in de eerste jaren na de introductie aanzienlijk lager was dan verwacht door de overheid. Deze lage deelname en het feit dat sommige groepen werknemers moeilijk kunnen deelnemen, impliceert ook dat de bijdrage aan vrije keuze van individuen om hun levensloop te plannen beperkt is. Reeds in 2006 stelde de Sociaal-Economische Raad (SER, 2006) de volgende veranderingen in de LLR voor: gebruik tussen twee dienstverbanden, uitbreiding van de inlegmogelijkheden, het combineren van SLR en LLR onder handhaving van de bestedingsdoelen, verruiming toegang met mensen zonder arbeidsovereenkomst, opstartende zelfstandig ondernemers en zelfstandigen zonder personeel, benutting LLR voor gespecificeerd verlof (zorg- en scholingsverlof) en niet-gespecificeerde doelen (algemeen onbetaald verlof).

In het regeerakkoord van het kabinet-Balkenende IV (Coalitieakkoord, 2007) werden wijzigingen in de LLR aangekondigd, die inspeelden op de bestaande tekortkomingen. De LLR zou verder worden uitgebreid en zodanig nader vormgegeven dat de regeling over de volle lengte van het arbeidzame leven de mogelijkheden tot (blijvende) arbeidsdeelname ondersteunt en dat ook de start van een eigen bedrijf, de periode tussen twee banen of

de overgang naar deeltijdwerk kan worden overbrugd. In overleg met de sociale partners zou worden bezien of, en zo ja hoe, de SLR kan worden geïntegreerd met de LLR en worden opengesteld voor zelfstandigen en zzp'ers. Leerrechten voor scholingsfaciliteiten en het sparen voor inkomen tijdens een verruimd ouderschapsverlof zouden aan de bestaande LLR worden gekoppeld. Het gebruik van de LLR voor vervroegd pensioen zou verder worden toegespitst op de inzet voor deeltijdpensioen en de LLR zou beter toegankelijk worden gemaakt voor in het bijzonder mensen met lagere inkomens. Ook de sociale partners wensten uitbreiding van het gebruik en de vrije keuze van de LLR gericht op facilitering van het combineren van werk, zorg en studie, demotie, de overgang van werknemer naar zelfstandige ondernemer, tussen voltijd- en deeltijd, tussen twee banen, openstelling voor zzp'ers, de administratieve lasten reduceren, schrappen van de wettelijke verplichting van de werkgeversbijdrage aan niet-deelnemers en beëindiging van de concurrentie tussen SLR en LLR (STAR, 2008). In datzelfde jaar 2008 stelde het kabinet echter in een beleidsnotitie (MinSZW, 2008) dat noch wijzigingen in de doelgroep, noch wijzigingen in de gebruiksmogelijkheden van de LLR wenselijk zijn.¹

4 Vitaliteitsregeling

Het kabinet-Rutte wilde volgens het regeerakkoord de bestaande SLR en LLR - budgettair neutraal - integreren in een nieuwe vitaliteitsregeling (VR) die ondersteunt in zorgtaken, in het volgen van scholing, het opzetten van eigen bedrijf, demotie of deeltijdpensioen (Coalitieakkoord, 2010). Een werkelijke verhoging van de arbeidsparticipatie kan volgens het huidige kabinet alleen worden bereikt als er genoeg mogelijkheden zijn om werk op flexibele wijze te combineren met andere activiteiten. De VR zou niet meer de mogelijkheid bieden voor vervroegd uitreden. Dit staat immers haaks op doel van de LLR de arbeidsparticipatie te bevorderen.

Delsen en Smits (2009) vonden echter dat eerder volledig stoppen met werken het belangrijkste motief was om deel te nemen aan de LLR en dat de LLR slechts zeer beperkt werd gebruikt voor studieverlof. De bijdrage aan inzetbaarheid is daarmee gering. In de geplande VR is slechts sparen voor geleidelijke uittreding mogelijk. Verwacht mag worden dat dit een negatief effect zal hebben op de deelname en het gespaarde bedrag. Keuzevrijheid kan ertoe leiden dat werknemers die aan de VR deelnemen niet in deeltijd gaan werken, maar er voor kiezen tijdelijk volledig te stoppen met werken. De overheid subsidieert in dat geval slechts vrije tijd. Van een bijdrage aan een balans tussen werk en andere activiteiten is dan geen sprake, laat staan een hogere arbeidsparticipatie.

De overheid is een onbetrouwbare partner, niet alleen door de gecreëerde onzekerheid over de toekomst van de LLR en de SLR, maar zeker ook wanneer die beperking van de keuzemogelijkheden binnen de nieuwe VR ook gaat gelden voor de bestaande deelnemers. De sociale partners zijn tegen deze beperking van het gebruik. Los van de vormgeving, is volgens de Stichting van de Arbeid het gebrek aan vertrouwen in het overheidsbeleid met betrekking tot de LLR een belangrijke verklaring voor de lage

¹ De enige wijziging die is doorgevoerd is dat vanaf 1 januari 2009, voor het recht op ouderschapsverlofkorting het niet meer noodzakelijk is dat in de LLR wordt geparticipeerd. Verwacht mag worden dat dit een negatief effect heeft op de deelname aan de LLR.

deelname (STAR, 2008). In 2011 zijn SLR en LLR nog ongewijzigd gebleven, maar per 1 januari 2012 wordt de SLR opgeheven. Voor zover te overzien zal de LLR ook in 2012 nog onveranderd blijven.

5 Overzicht huidige deelname

Of de VR een succes wordt is afhankelijk van de complementariteit van de SLR en de LLR, van het aantal deelnemers, maar vooral van de hoogte van de inleg, de opgebouwde individuele spaartegoeden en de persoonskenmerken van de deelnemers aan beide individuele spaarregelingen. Om vast te stellen in welke mate de SLR en de LLR complementair zijn wordt in tabel 1 informatie over de omvang van de spaartegoeden en de deelname van werknemers gepresenteerd.

Tabel 1. Tegoed (mln. euro), aantal deelnemende werknemers (x 1000) en spaarbedrag in euro per werknemer van spaarloon- en levensloopregeling, 31 december, 2006-2009

	tegoed SLR (mln. euro)	aantal werknemers SLR (x 1.000)	spaarbedrag SLR per werknemer	tegoed LLR (mln. euro)	aantal werknemers LLR (x 1.000)	spaarbedrag LLR per werknemer
2006	2.673	2.467 (40,2%)	1.083	896	230 (3,8%)	3.896
2007	3.115	2.349 (37,3%)	1.326	1.750	259 (4,1%)	6.757
2008	3.546	2.192 (33,9%)	1.618	2.474	270 (4,2%)	9.163
2009*	4.275	2.135 (33,2%)	2.002	3.263	249 (3,9%)	13.104

Bron: CBS Statline, eigen berekeningen; * voorlopige cijfers

Tabel 1 laat zien dat tussen 2006 en 2009 het totale spaartegoed van de SLR toenam met 1,6 miljard euro, van 2,7 naar 4,3 miljard euro. Deze stijging hangt samen met de tussentijdse deblokkering in 2005 om de economie te stimuleren, waardoor het eerder opgebouwde spaartegoed was gehalveerd tot 2,2 miljard euro. De belangstelling voor de SLR is in diezelfde periode afgenomen. Het aantal werknemers dat deelneemt aan de SLR daalde met 332.000, onder invloed van de versobering van de regeling en de overstap naar de nieuwe LLR. De participatiegraad daalde van 40 naar 33 procent van alle werknemers in Nederland. Het spaartegoed van de SLR per werknemer steeg tussen 2006 en 2009 van bijna 1.100 euro naar iets meer dan 2.000 euro. In 2010 heeft weer een deblokkering plaatsgevonden als onderdeel van het anticyclisch conjunctuurbeleid. De totale tegoeden zijn daardoor weer aanzienlijk gedaald tot minder dan 2,8 miljard euro (CBS, 2011). De extra in te leggen middelen per werknemer door de integratie van de SLR en de LLR hebben een beperkte omvang.

De ontwikkeling van de LLR is het spiegelbeeld van de SLR. Zij zijn substituten van elkaar, doordat deelname aan beide regelingen in hetzelfde kalenderjaar niet mag. De deelname aan de LLR is laag. De belangstelling voor de LLR is de eerste drie jaar met 40.000 werknemers toegenomen, maar in 2009 volgens voorlopige cijfers weer gedaald met 21.000. De deelname is daardoor tussen 2006 en 2009 weinig gegroeid en ligt rond

4 procent (tabel 1). In diezelfde periode steeg wel het totale spaartegoed van de LLR met een factor 4,6 van 0,9 miljard tot 3,3 miljard euro. Het spaartegoed per werknemer steeg van bijna 3.900 euro in 2006 naar 13.100 euro in 2009. Na de eerste vier jaar is de omvang van de inleg per werknemer zodanig dat het de mogelijkheid zou kunnen bieden onbetaald verlof te nemen en betaalde arbeid en andere activiteiten te combineren. Door de geringe deelname heeft echter slechts een klein deel van alle werknemers die mogelijkheid.

Uitgaande van de huidige deelnemingspercentages aan SLR en LLR zou naar verwachting zo'n 37 procent van de werknemers aan de nieuwe VR gaan deelnemen. Doordat de grote massa van deelnemers uit de SLR afkomstig is bestaat echter het risico dat de bijdrage aan de centrale doelstellingen van de VR – verhoging arbeidsparticipatie en een betere balans tussen betaald werk en andere activiteiten – beperkt zal zijn. De mate waarin dit het geval is hangt waarschijnlijk ook af van de manier waarop die integratie gaat plaatsvinden. De Stichting van de Arbeid (STAR, 2008) noemt twee opties om de concurrentiepositie van de LLR ten opzichte van de SLR te verbeteren. Deze worden in de volgende paragraaf nader besproken.

6 Voorstellen Stichting van de Arbeid

De eerste optie is opheffing van de anticumulatie van de SLR en de LLR, zodat werknemers aan beide regelingen tegelijkertijd kunnen deelnemen. Nadeel is dat dit zal leiden tot een extra budgettaire last voor de overheid en een toename van de werkgeverslasten door het hogere gebruik van de SLR. De tweede optie is dat de SLR een faciliteit wordt binnen de LLR, waarbij de eerste vier jaar de deblokkeringsmogelijkheden blijven bestaan. Na vier jaar kan de werknemer besluiten het bedrag van 613 euro in te zetten voor de VR of vrij besteden.

Alleen in het eerste geval is sprake van echte integratie van de LLR en de SLR. Gezien de verschillen in fiscale behandeling van LLR en SLR dient voor de inleg boven 613 euro de omkeerregel toegepast en bij opname een belastingvrijstelling voor de eerste 613 euro. De Stichting van de Arbeid (STAR, 2008) beveelt aan het belastingvoordeel zichtbaarder en daarmee de LLR aantrekkelijker te maken, door de huidige levensloopheffingskorting bij opname van het spaartegoed voor financiering van onbetaald verlof om te zetten in een levensloopbonus die de overheid aan het eind van het jaar op de levenslooptrekening van de deelnemer stort. Hiermee kan sneller een tegoed worden opgebouwd (Goudswaard, 2009). De Stichting van de Arbeid (STAR, 2008) verwacht dat hiermee een substantiële toename van het sparen voor levensloopbestedingen kan worden gerealiseerd. De budgettaire lasten voor de overheid zijn lager dan in de eerste variant.

7 Empirische analyse deelname ambtenaren

Bij het in het voorjaar van 2008 gehouden grootschalig representatief Personeels- en Mobiliteitsonderzoek 2008 (POMO) onder het zittend overheids personeel is op ons verzoek een aantal vragen toegevoegd over de deelname in 2007 aan de SLR en de LLR. Het zittend personeel betreft ambtenaren die gedurende het gehele jaar 2007 werkzaam zijn geweest binnen dezelfde overheidssector. De steekproef bestond uit 87.500 personen, waarvan 34.962 personen de vragenlijst hebben ingevuld, wat een gemiddelde respons van 40 procent betekent (MinBZK, 2008). Eerder onderzoek gaf aan dat onder

ambtenaren de deelname aan de SLR en de LLR wat hoger is dan in de marktsector. Echter de persoonskenmerken bleken in hoge mate overeen te stemmen (Delsen en Smits, 2010). We gaan er daarom vanuit dat de resultaten van de hier gepresenteerde gegevens van ambtenaren ook zeggingskracht hebben voor andere Nederlandse werknemers.

Tabel 2 laat zien dat in 2007 de SLR veel populairder is dan de LLR. De SLR is fiscaal aantrekkelijker dan de LLR (Goudswaard en Caminada, 2006). De persoonskenmerken van de deelnemers in de twee regelingen stemmen in belangrijke mate overeen. Vrouwelijke ambtenaren nemen iets minder deel dan mannelijke ambtenaren, ambtenaren met een partner en met thuiswonende kinderen meer dan zonder partner en thuiswonende kinderen, ambtenaren met een vast contract meer dan met een tijdelijk contract, de deelname aan beide regelingen neemt fors toe met het salarisniveau en met het aantal wekelijkse arbeidsuren, kleine deeltijders participeren aanzienlijk minder dan voltijders in beide regelingen.

Tabel 2. Deelname aan levensloopregeling of spaarloonregeling door ambtenaren in 2007 (in procenten).

	levensloopregeling	spaarloonregeling
Totaal	9.4	52.7
Geslacht		
<i>Man</i>	10.0	55.7
<i>Vrouw</i>	8.6	49.5
Leeftijd		
<30	11.6	28.3
30-39	11.7	46.2
40-49	8.1	56.9
50-59	9.4	60.8
60+	1.2	60.8
Opleiding		
<i>Lager</i>	8.8	49.1
<i>Middelbaar</i>	9.6	51.0
<i>HBO</i>	8.5	55.6
<i>Wetenschappelijk</i>	11.4	50.7
Partner		
<i>Zonder partner</i>	8.4	44.7
<i>Met partner</i>	9.6	54.8
Thuiswonende kinderen		
<i>Zonder kinderen</i>	8.4	50.0
<i>Met kinderen</i>	10.3	55.3
Dienstverband		
<i>Vast</i>	9.4	54.8
<i>Tijdelijk uitzicht op vast</i>	11.1	26.1
<i>Tijdelijk</i>	6.5	25.4
Bruto maandloon		
<€1500	7.4	37.9
€1501-€ 3000	8.8	48.8
€3001-€5000	11.0	62.0
€5001+	10.7	61.5
Contractuele wekelijkse arbeidstijd		
0-19 uren	6.1	42.0
20-28 uren	7.7	53.1
29-35 uren	9.6	54.2
36+ uren	10.2	53.6

Bron: Personeels- en Mobiliteitsonderzoek, MinBZK (2008)

Deze persoonskenmerken van de deelnemers zijn deels verwacht: voor ambtenaren met een beperkter beschikbaar inkomen of noodzakelijke hoge uitgaven in een bepaalde levensfase is het moeilijker om te sparen. De fiscale facilitering van de SLR is voordeliger voor hogere inkomens dan voor lagere inkomens. Het voordeel van de LLR loopt veelal niet op met het inkomen (Vording en *Caminada*, 2000; Goudswaard en *Caminada*, 2006). De hogere deelname door ambtenaren met thuiswonende kinderen is echter onverwacht vanuit budgetperspectief. Deze bevinding duidt erop dat de regelingen niet alleen complementen, maar deels ook substituten zijn. Beide regelingen voorzien blijkbaar in een behoefte van de ambtenaren met thuiswonende kinderen: er wordt gespaard voor onbetaald verlof in de LLR of voor onbetaald verlof en/of andere toekomstige uitgaven in de SLR.

Een in het oog springend verschil betreft de leeftijdsverdeling. De deelname aan de LLR neemt sterk af met de leeftijd. De deelname aan de SLR stijgt juist met de leeftijd. Een ander interessant verschil betreft de invloed van het soort contract dat men heeft. Bij de SLR doen personen met een vast contract veel meer mee dan personen met een tijdelijk contract of met uitzicht op een vast contract. Bij de LLR doen echter de ambtenaren met uitzicht op een vast contract het meest mee. Dit duidt erop dat de LLR vooral interessant wordt gevonden door jonge en nieuwe werknemers, terwijl de SLR vooral door oudere en zittende werknemers interessant wordt gevonden. Een verklaring hiervoor is dat vanwege kortzichtigheid, begrensde rationaliteit, onvolledige informatie en de angst de verkeerde keuze te maken, veel mensen geneigd zijn om vast te houden aan het standaardpakket, wat in dit geval de SLR is (Delsen en Smits, 2007).

Het effect van de contractuele wekelijkse arbeidsduur op de deelname is beduidend kleiner bij de SLR dan bij de LLR. Opvallend is ook dat HBO-ers wat minder deelnemen aan de LLR en wat meer aan de SLR. Dat de twee regelingen verschillende groepen ambtenaren bedienen, duidt weer op complementariteit van de regelingen.

8 Multivariate analyse

Tabel 3 presenteert de resultaten van een multivariate analyse van het verschil tussen de deelnemers aan beide regelingen. Ook deze analyse laat zien dat de deelnemers aan beide regelingen veel gelijkenis vertonen: wat betreft het geslacht, het maandloon, de aanwezigheid van een partner en de wekelijkse arbeidstijd zijn er geen significante verschillen tussen beide regelingen. De andere persoonskenmerken hebben wel een significante invloed op de deelname.

Het meest in het oog springende verschil betreft de leeftijd. De in tabel 2 gesignaleerde leeftijdseffecten blijven ook in de multivariate analyse overeind. Deelname aan de SLR is significant hoger onder ouderen en dit verschil neemt bovendien toe met de leeftijd. Het feit dat oudere ambtenaren meer deelnemen aan de SLR en jongere ambtenaren meer aan de LLR bevestigt de complementariteit van de regelingen. Ook de hogere deelname van HBO-ers aan de SLR wordt bevestigd. Dit duidt erop dat deze groep ambtenaren kiest voor zekerheid van de SLR. We zien verder dat ambtenaren met thuiswonende kinderen significant meer deelnemen aan de LLR dan aan de SLR. Voor deze ambtenaren is zorgverlof belangrijker. Ook dit duidt op complementariteit van de regelingen. Tot slot, ambtenaren met een vast of tijdelijk contract nemen significant meer deel aan de SLR dan die met een tijdelijk contract met uitzicht op vast. Dit laatste betreft vooral nieuwe

en jonge werknemers bij de overheid en bevestigt dus weer de complementariteit van LLR en de SLR.

Tabel 3. Logistische regressiecoëfficiënten van verklarende factoren van de deelname van ambtenaren aan spaarloonregeling (1) versus levensloopregeling (0) in 2007

	B	S.E.
Geslacht is vrouw	0.023	0.048
Leeftijd		
< 30	ref.	
30-39	0.588**	0.074
40-49	1.210**	0.078
50-59	1.067**	0.076
60+	3.073**	0.228
Opleiding		
Laag	ref.	
Middelbaar	0.068	0.069
HBO	0.222**	0.069
Wetenschappelijk	-0.092	0.080
Met partner	-0.023	0.055
Thuiswonende kinderen	-0.184**	0.045
Dienstverband		
Vast	ref.	
Tijdelijk, uitzicht op vast	-0.289*	0.116
Tijdelijk	0.327*	0.151
Bruto maandloon		
< € 1501	ref.	
€1501-€3000	0.127	0.083
€3001-€5000	-0.055	0.097
€5000+	-0.025	0.129
Contractuele wekelijkse arbeidstijd		
0-19	0.115	0.105
20-28	0.133	0.068
29-35	-0.019	0.061
36+	ref.	

Bron: Personeels- en Mobiliteitsonderzoek, MinBZK (2008)

9 Conclusies en beleidsaanbevelingen

Welke implicatie hebben deze resultaten voor een mogelijke integratie van beide regelingen? Beide regelingen zijn in belangrijke mate complementair. De LLR en SLR bedienen verschillende groepen werknemers. Integratie biedt dus goede mogelijkheden om een VR te creëren die voor veel werknemers aantrekkelijk is. Dat zal echter alleen

het geval zijn als de bestaande fiscale voordelen en de keuzemogelijkheden van de regelingen behouden blijven. De vooruitzichten hierop lijken niet gunstig. Recent is door het kabinet aangekondigd dat vanaf 1 januari 2012 werknemers geen geld meer kunnen inleggen in de SLR. De bestaande bedragen die in de SLR zitten worden gerespecteerd. De beperking van het fiscale voordeel van de SLR wordt gebruikt voor de financiering van de tijdelijke verlaging van de overdrachtsbelasting. Dit betekent dat na 2015 de SLR helemaal wordt opgeheven. Voor de LLR gaat een overgangsregeling gelden (Kamp, 2011). Het is de vraag wat hiervoor terug gaat komen in de nieuwe VR.

Op grond van de bevindingen van ons onderzoek kunnen we een aantal aanbevelingen doen die bij kunnen dragen aan het creëren van een efficiënte en effectieve nieuwe regeling. Om succesvol te zijn dient die regeling op de eerste plaats toegankelijk te zijn voor de lagere inkomens, jongeren, tijdelijke medewerkers en deeltijders. Dit kan bijvoorbeeld door de fiscale facilitering aan te passen, die momenteel vooral gunstig is voor oudere (meestal mannelijke) voltijders. Op de tweede plaats, gegeven de kenniseconomie (waarin menselijk kapitaal de sleutelfactor is voor sterke, concurrerende bedrijven en een dito economie) is fiscale facilitering van levenslang leren door werknemers, bijvoorbeeld via een extra heffingskorting, gewenst. Nu geldt dit slechts bij gebruik voor ouderschapsverlof. Ook dekking van de scholingskosten uit de VR is relevant voor levenslang leren (Goudswaard, 2009).

Op de derde plaats is het belangrijk om werken in deeltijd fiscaal aantrekkelijker te maken, bijvoorbeeld door de heffingskorting te verhogen. Dit bevordert niet alleen het combineren van arbeid en zorg, maar vangt ook de tijdsdruk tijdens het spitsuur van het leven op en stimuleert geleidelijke uittreding via deeltijdpensioen (wat weer langer doorwerken kan bevorderen) (Delsen, 2006). Wanneer deeltijdwerken in voldoende mate fiscaal wordt gefaciliteerd, zou het - hoog gewaardeerde - volledig vervroegde stoppen met werken als mogelijkheid gehandhaafd kunnen blijven.

Op de vierde plaats is het toevoegen van de mogelijkheid om te lenen voor verlof een additionele optie om de toegankelijkheid voor jongeren te vergroten.

Op de vijfde plaats zou het nuttig zijn de toestemming van de werkgever voor opname van het gespaarde uit de regeling te schrappen. Als de overheid wil dat werknemers aan de regeling deelnemen dan dient zij hen ook de zekerheid te geven dat ze het opgebouwde bedrag daadwerkelijk kunnen besteden aan het doel waarvoor ze het gespaard hebben.

Op de zesde plaats, als de mogelijkheid wordt toegevoegd om (een deel van) het gespaarde bedrag in de VR vrij op te nemen en niet gebonden is aan onbetaald verlof, dan vergroot dat de keuzevrijheid van de werknemers en wordt tegelijkertijd de arbeidsdeelname bevorderd, omdat minder verlof wordt opgenomen. Bovendien kan hiermee de financiële druk in het piekjaar van het leven worden opgevangen. Wel gaat dit gepaard met transactiekosten.

Tot slot nog een aanbeveling vanuit de behavioural finance literatuur. Deze literatuur benadrukt dat mensen minder sparen dan rationeel wenselijk is, omdat preferenties niet stabiel en niet consistent zijn in de tijd: mensen stellen beslissingen uit, geven de voorkeur aan de huidige situatie, zijn kortzichtig en hebben gebrek aan zelfbeheersing (zie Thaler en Sunstein, 2003). De beleidsaanbeveling uit deze gedrageconomie is dat actief afmelden voor de VR de voorkeur heeft boven actief aanmelden (Kooreman en

Prast, 2010). Ten opzichte van fiscale facilitering is automatische deelname aan de VR, met het recht om zich uit te laten schrijven en niet deel te nemen, niet alleen effectiever en efficiënter om de deelname te vergroten, vooral voor werknemers met een laag loon, jonge werknemers en werknemers in het midden- en kleinbedrijf, maar ook om de gespaarde bedragen te verhogen.

Lei Delsen
Jeroen Smits

* Universitair hoofddocenten bij de sectie Economie, Institute for Management Research, Faculteit der Managementwetenschappen, Radboud Universiteit Nijmegen.

Literatuur

- CBS (2005), Sparen met spaarloonregeling loopt terug, *Webmagazine*, 26 april, Voorburg/Heerlen: Centraal Bureau voor de Statistiek.
- CBS (2011), Banksparen neemt steeds grotere vlucht, *Persbericht*, 29 februari, Voorburg/Heerlen: Centraal Bureau voor de Statistiek.
- Coalitieakkoord (2007), *Coalitieakkoord tussen de Tweede Kamerfracties van CDA, PvdA en Christen Unie*, februari.
- Coalitieakkoord (2010), *Vrijheid en verantwoordelijkheid. Regeerakkoord VVD-CDA*, 30 september.
- Cox, R. H. (2000), Liberalising trends in welfare reform: inside the Dutch miracle, *Policy & Politics*, 28(1), 19-31.
- Bikker, J. A. (1994), Spaarloon: een kunstgreep met grote effecten, *Economisch Statistische Berichten*, 79(3985), 1037-1040.
- Bikker, J. A. (2002), Spaarloon: "de leukste belastingwet ooit", *Economisch Statistische Berichten*, 87(4373), 630-631.
- Delsen, L. (1996), Gradual retirement: Lessons from the Nordic countries and the Netherlands, *European journal of industrial relations*, 2(1), 55-67.
- Delsen, L. en J. Smits (2007), Levensloopregeling heeft potentie, *Economisch Statistische Berichten*, 92(4522), 676-679.
- Delsen, L. en J. Smits (2009), Belangstelling voor levensloopregeling groeit, *Economisch Statistische Berichten*, 94(4568), 676-679.
- Delsen, L. en J. Smits (2010), Does the Life Course Savings Scheme have the Potential to Improve Work-Life Balance?, *British Journal of Industrial Relations*, 48(3), 583-604.
- Goudswaard, K. (2009), De Nederlandse levensloopregeling: ervaringen en lessen, *Belgisch Tijdschrift voor Sociale Zekerheid*, 51(4), 727-740.
- Goudswaard, K. P. en C.L.J. Caminada (2006), Het profijt van de levensloop, *Economisch Statistische Berichten*, 91 (4489), 598-600.

- Kamp, H.G.J. (2011), *Brief aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal, over het Vitaliteitspakket*, 4 juli, Den Haag: Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.
- MinBZK (2006), *Levensloopregeling (nog) niet populair onder overheidsmedewerkers*, Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.
- Kooreman, P. en H. Prast (2010), What does *behavioral economics* mean for policy? Challenges to savings and health policies in the Netherlands, *De Economist*, 158 (2), 101-122.
- MinBZK (2008), *Quickscan Personeels- en Mobiliteitsonderzoek 2008*, Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Directie Arbeidszaken Publieke Sector, Afdeling Analyse, Arbeidsmarkt en Macro-Economische Advisering. www.minbzk.nl.
- Mooij, R.A. de en L.G.M. Stevens (2002), Van bedrijfssparen naar verlofsparen, *Economisch Statistische Berichten*, 87 (4384), 820-823.
- SER (2006), *Welvaartsgroei door en voor iedereen*, SER Advies 06/08 II, Den Haag: Sociaal-Economische Raad .
- STAR (2008), *Discussienota Modernisering Regelingen Levensloop en Spaarloon*, Den Haag: Stichting van de Arbeid.
- Thaler, R. H. en C.R. Sunstein (2003), Libertarian Paternalism, *The American Economic Review*, 93(2), 175-179.
- Vording, H. en K. Caminada (2000), *Staatssecretaris Vermeend weg, spaarloonregeling ...?*, *Weekblad Fiscaal Recht*, 129(6388), 793-801.