

# Arbeidsmarkt: meer investeren, minder sparen

*Dit artikel gaat in de op de vraag welke uitdagingen  
nieuwe patronen in de levensloop van moderne  
werknemers de beleidsmakers stellen. Vormt het beleid,  
met name de levensloopregeling, een adequaat  
antwoord op deze uitdagingen? Zo nee, hoe zou het  
beleid er dan wel uit moeten zien?*

J.C.M. Sap en J.J. Schippers\*

Als we de huidige arbeidsmarkt vergelijken met die van zo'n 35 jaar geleden, dan is een opvallend verschil dat meer diversiteit is ontstaan. Tot in de jaren zeventig van de vorige eeuw werd de arbeidsmarkt hoofdzakelijk bevolkt door mannelijk kostwinners en door een kleine groep ongehuwde vrouwen. Tegenwoordig vindt men er werkenden van uiteenlopende pluimage: deeltijders, voltijders, flexwerkers, freelancers, scholieren, studenten en werkende vaders en moeders. De standaardwerknemer die onafgebroken veertig jaar lang voltijd en bij dezelfde baas werkt, komt steeds minder voor. Werknemers laten zich veel meer dan vroeger leiden door eigen preferenties en maken eigen afwegingen ten aanzien van de tijdsbesteding aan werken, leren, zorgen en rusten. In de literatuur worden deze veranderingen getypeerd als een overgang van standaardbiografie naar keuzebiografie<sup>1</sup>. Er is echter meer over te zeggen. Wie de keuzes van moderne werknemers nader beschouwt, ontdekt in de toegenomen diversiteit twee elementen die kenmerkend zijn voor de moderne levensloop: transities en combinaties<sup>2</sup>.

## Transities

In de standaardlevensloop maakte een werknemer – afgezien van onvrijwillige transitie naar werkloosheid en arbeidsongeschiktheid – slechts twee arbeidsmarktgerelateerde transitie mee. De eerste is de overgang van schoolbanken naar baan en de tweede betreft de overgang van werk naar pensioen voor mannen en van werk naar huwelijk en kinderen voor vrouwen. In de moderne levensloop is het aantal transitie fors toege-

nomen. Veel scholieren en studenten hebben tegenwoordig al een deeltijd baan naast hun studie. Na hun opleiding kiezen ze vaak voor een voltijd baan, om vervolgens in de fase van gezinsvorming en met name na de komst van kinderen de arbeidstijd te verminderen of de loopbaan te onderbreken. Als de kinderen ouder zijn, wordt het uren aantal vaak weer uitgebreid, eventueel voorafgegaan door of gecombineerd met een opleiding om de arbeidsmarktperspectieven te verbeteren. Zorg voor een hulpbehoevende ouder of partner leidt mogelijk tot een hernieuwde (gedeeltelijke) loopbaanonderbreking. Daarna eindigt de loopbaan voor het overgrote deel van de werknemers ruim voor de AOW-gerechtigde leeftijd van 65 jaar definitief met vervroegd pensioen.

## Combinaties

Een van de redenen waarom werkenden vaker transitie meemaken dan vroeger, is dat zij hun arbeidzame leven willen en moeten afstemmen op activiteiten in andere leefsfere. De opkomst van de taakcombineerder heeft alles te maken met de sterk gestegen arbeidsparticipatie van vrouwen. Het aandeel éénverdieners-huishoudens bedraagt in 1998 nog maar 23,8 procent<sup>3</sup>. Onder lager opgeleiden ligt dit aandeel met 41,7 procent flink hoger. De moderne levensloop komt dus (vooralsnog) vaker voor onder hoger dan onder lager opgeleiden. Dat is een zorgelijke ontwikkeling omdat de inkomenspositie van lager opgeleiden daardoor steeds verder achterblijft en inkomensverlies bij werkloosheid of arbeidsongeschiktheid hard aankomt.

Naast emancipatie is de ontwikkeling van de kennis-economie een belangrijke, zij het nog minder onderkende, factor bij de opkomst van de taakcombineerder. Konden werknemers vroeger een leven lang toe met de initiële schoolkennis en vervolgens in hun baan opgedane ervaring, tegenwoordig is voor heel veel werk regelmatige bijscholing pure noodzaak om niveau en tempo te kunnen bijbenen. Het volgen van aanvullend en hernieuwd onderwijs zal een steeds prominenter plaats in de levensloop van burgers gaan en moeten krijgen, in combinatie met betaald werk of tijdens een periode van educatief verlof.

## De drie O's van beleid

Doordat tijdens het arbeidzame leven steeds meer taken gecombineerd en afgewisseld worden, is de tijdsdruk in deze fase toegenomen. Tijdsbestedingonderzoeken van het Sociaal en Cultureel Planbureau tonen

1. A.C. Liefbroer en P.A. Dykstra, *Levenslopen in veranderingen. Een studie naar ontwikkelingen in de levenslopen van Nederlanders geboren tussen 1900 en 1970*, Voorstudies en achtergronden V 107, Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, Den Haag, 2000.
2. SZW, *Verkenning Levensloop. Beleidsopties voor leren, werken, zorgen en wonen*, ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, Den Haag, 2002.
3. Zie SZW, op. cit., Achtergronddeel, 2002, blz. 49.

\* Sap is directeur van het LBL, expertisecentrum leeftijd en maatschappij. Schippers is als hoogleraar Arbeids- en emancipatie-economie werkzaam bij de Universiteit Utrecht. Tevens is hij als programmahoogleraar verbonden aan de Organisatie voor Strategisch Arbeidsmarktonderzoek (OSA). De auteurs waren respectievelijk als projectleider en extern deskundige betrokken bij de Verkenning Levensloop, zie noot 2. [jsap@leeftijd.nl](mailto:jsap@leeftijd.nl)

aan dat tijdsdruk in de loop van de jaren negentig van een vrouwenprobleem vooral een mannenprobleem is geworden. Waar vrouwen hun totale tijdsbesteding constant hebben gehouden en hun toegenomen betaalde werktijd goeddeels compenseren door minder tijd aan onbetaald werk te besteden, zijn mannen zowel aan betaald als aan onbetaald werk meer tijd gaan besteden<sup>4</sup>.

De middenfase – ‘het spitsuur’ van het leven – is niet alleen drukker geworden, maar ook korter vanwege langduriger scholing en eerdere uittreding uit het arbeidsproces. Hierdoor is een prikkelstructuur ontstaan die investeringen in menselijk kapitaal, zowel aan werkgevers- als aan werknemerszijde, onvoldoende stimuleert. Terwijl deze investeringen door de ontgroening en vergrijzing op de arbeidsmarkt juist zo noodzakelijk zijn om het kennisniveau van de beroepsbevolking op peil te houden. Die beroepsbevolking zal immers steeds minder kunnen rekenen op aanwas van jongeren met ‘verse’ kennis van scholen en universiteiten<sup>5</sup>.

In de Verkenning Levensloop worden beleidsuitdagingen rond wonen, werken, zorgen en leren die veranderende levenslopen met zich meebrengen, samengevat in drie hoofdrichtingen, die voor de arbeidsmarkt onverkort relevant zijn:

- overbelasting in de middenfase verminderen;
- onderbenutting in de fase van actieve ouderdom tegengaan;
- onderhoud en opbouw van menselijk kapitaal in alle levensfasen bevorderen.

Beleidsmatig is de afgelopen jaren op de drie O's afzonderlijk al het een en ander gebeurd, bijvoorbeeld rond verlofregelingen, kinderopvang, herintreedsters en oudere werknemers. Ook zijn er discussies gaande over individuele leerrekeningen en persoonlijke ontwikkelingsrekeningen. Wat is dan het nieuwe van het levensloopperspectief? Is het vooral oude wijn in nieuwe zakken of is het meer?

Wij durven de stelling aan dat het meer is en vooral moet zijn. Het vernieuwende van het levensloopperspectief is dat het *samenhang* aanbrengt tussen de vragen en keuzes die zich in verschillende levensfasen voordoen. Het wenkende (arbeidsmarkt)perspectief van levensloopbeleid is dat mensen door een evenwichtiger spreiding van tijd en middelen over de levensloop gestimuleerd worden om meer te investeren in hun menselijk kapitaal en, via zorg voor hun kinderen en naasten, in de kwaliteit van nieuwe en oudere generaties. Werknemers kunnen daardoor langer productief blijven en de arbeidsparticipatie kan per saldo stijgen.

Juist de samenhang in het levensloopbeleid en de investeringskant ervan komen in de discussie vooralsnog nauwelijks aan de orde.

### De levensloopregeling en de drie O's

Brengt het levensloopbeleid dat nu wordt ontwikkeld dit wenkende perspectief daadwerkelijk dichterbij? Het wetsvoorstel levensloopregeling bundelt de bestaande financieringsregelingen voor langdurend verlof tot één nieuwe regeling die werknemers de mogelijkheid biedt om twaalf procent van hun bruto-inkomen per jaar te sparen tot een maximum van 150 procent van het jaarinkomen. De faciëring van overheidswege bestaat uit het uitstellen van de belastingheffing tot aan de periode van verlofopname en uit een tijdelijke heffingskorting voor ouderschapsverlof. Om benutting van de levensloopspaarpot voor prepensioen te voorkomen, stelt het kabinet voor om opname gedurende de twee jaar voorafgaande aan het pensioen alleen toe te staan voor deeltijdverlof. Tijdens het najaarsoverleg heeft het kabinet met sociale partners afgesproken om de levensloopregeling in verband te brengen met de voorgenomen afschaffing van de fiscale faciëring van vut/prepensioen. Inzet is om dit voorjaar overeenstemming te bereiken over een per 1 januari 2006 in te voeren stelsel. De besprekingen vorderen echter traag en de contouren van het stelsel zijn nog vaag<sup>6</sup>. Dat biedt ruimte voor suggesties om het stelsel zo in te richten dat het maximaal inspelt op de beleidsuitdagingen die de drie O's van de moderne levensloop met zich meebrengen.

### Van sparen naar investeren

Het leidende beginsel achter het nieuwe stelsel is wat ons betreft simpel, maar fundamenteel: verleg het accent van prikkels die aanzetten tot consumptie tijdens de steeds vroeger beginnende ‘oude dag’ naar prikkels die productieve investeringen voor alle leeftijden stimuleren. Levensloopbeleid voor de arbeidsmarkt moet de prijs van transitie en combinaties zodanig beïnvloeden dat duurzame arbeidsparticipatie van individuele werknemers wordt beloond. Het huidige stelsel bevordert het sparen voor (vervroegde) uittreding uit de arbeidsmarkt,



4. SCP/CBS, *Emancipatiemonitor 2002*, Den Haag, 2002, blz. 93-94.

5. J.J. Schippers, *Menselijk kapitaal en levensloop*, bijlage bij: Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling, *Levensloop als perspectief*, Den Haag, 2002.

6. Aldus CNV-voorzitter D. Terpstra en FNV-voorzitter L. de Waal in de *Volkskrant* van 13 januari 2004.

onder andere via fiscale faciliteiten<sup>7</sup>. Prikkel om te (blijven) investeren in menselijk kapitaal door het verwerven van nieuwe kennis en ervaring ontbreken grotendeels. Ook de prikkel om te investeren in onbetaalde zorg voor nieuwe of oudere generaties zijn beperkt; zo is ons verlofstelsel grotendeels onbetaald. Die prikkels kunnen worden gecreëerd door fiscale

faciliteiten voor vervroegde pensionering om te bouwen tot faciliteiten die tussentijdse investeringen in onbetaalde zorg en menselijk kapitaal stimuleren. De afspraak uit het najaarsoverleg om vervroegde pensionering en verlof in samenhang te bezien is daarom belangrijke winst.



### Sturen via facilitering

Verdere winst valt te behalen door de facilitering in het nieuwe stelsel te beperken tot productieve investeringen in menselijk kapitaal en in onbetaalde zorg. De levensloopregeling die het kabinet voorstelt, kan voor alle vormen van verlof worden benut, vanuit het uitgangspunt dat de keuzemogelijkheden voor werknemers om te variëren in de combinatie van werk en andere activiteiten moeten worden verruimd. Dit uitgangspunt is wellicht bruikbaar voor een systeem van verloffinanciering, maar ook dan is het aanvechtbaar. Waarom zou de gemeenschap immers consumptieve vormen van verlof ondersteunen die geen noemenswaardig maatschappelijk doel dienen? Voor een integraal stelsel voor verlof en prepensioen is het uitgangspunt echter onhoudbaar. Het consequent hanteren ervan zou immers betekenen dat ook de massale keuze voor vervroegde uittreding gehonoreerd zou moeten worden. Door de aanwendingsmogelijkheden van het nieuwe levensloopstelsel te beperken tot investeringen in menselijk kapitaal en onbetaalde zorg, ontstaat een prikkel voor burgers om het perspectief te verleggen van sparen voor vervroegde uittreding naar tussentijds (deeltijd)verlof. Die prikkel lijkt effectiever te zijn dan de impliciete leeftijdsgrens van 63 jaar die in het huidige wetsvoorstel is opgenomen. Vanaf die leeftijd wil het kabinet namelijk de voltijdse opname van het verlof tegengaan. Het is overigens zeer de vraag of deze leeftijdsgrens de toets der objectieve rechtvaardiging kan doorstaan, als binnenkort het wettelijk gebod tot gelijke behandeling op grond van leeftijd bij de arbeid van kracht wordt.

### Verleg de prikkels

Toespitsing van de levensloopregeling op zorg en menselijk kapitaal is niet voldoende om werknemers daadwerkelijk aan te zetten tot investeren in de middenfase. Daarvoor is ook nodig dat het individuele spaarkarakter van de regeling fundamenteel ter discussie wordt gesteld. Aan individueel sparen kleven belangrijke bezwaren. Uit onderzoek naar het gebruik van de

huidige verlofregelingen<sup>8</sup> blijkt dat mannen nauwelijks geïnteresseerd zijn in regelingen die grotendeels voor eigen kosten komen. Uit tijdbestedingsonderzoek blijkt juist dat ze een belangrijke doelgroep voor het levensloopbeleid moeten zijn. Sparen biedt bovendien geen oplossing voor het liquiteitsprobleem tijdens de levensloop. Een groot deel van de verlofbehoefte doet zich nu eenmaal in het eerste deel van het arbeidzame leven voor, vanwege het biologische feit dat vrouwen na hun veertigste nauwelijks meer kinderen kunnen krijgen. Velen hebben dan nog onvoldoende kunnen sparen om in hun verlofbehoefte te voorzien. Een kredietfaciliteit kan hier deels soulaas bieden, maar heeft nadelen in de sfeer van hoge kosten en beperkte toegankelijkheid voor de lagere inkomens; hun marginale consumptiequote ligt veelal zo hoog dat voor sparen of aflossen geen ruimte overblijft.

### Solidariteit en keuzevrijheid

Die nadelen kunnen eigenlijk alleen worden voorkomen door onder de individuele spaarregeling een collectieve regeling te leggen die mensen recht geeft op een inkomensvoorziening gedurende een te bepalen maximum aantal jaren verlof over het hele arbeidzame leven. Deze collectieve regeling moet bij voorkeur niet per sector, maar op landelijk niveau worden vormgegeven, om problemen met de overdraagbaarheid bij baanwisselingen of andere transitie te voorkomen. De huidige bijdragen van werknemers en werkgevers aan vervroegde pensionering kunnen worden benut om het collectieve deel van de levensloopregeling te voeden. De inkomensvoorziening die dit collectieve deel als eerste pijler biedt, kan beperkt blijven tot het minimumloonniveau.

Het individuele spaardeel van de levensloopregeling biedt als tweede pijler mensen de kans om naar eigen keuze voor een loongerateerde aanvulling te sparen. Voor fiscale facilitering van dit individuele spaardeel kunnen de huidige fiscale middelen voor vut en prepensioen worden benut. In plaats van een drie pijlersysteem, verkiezen wij dus een levensloopbeleid dat door twee financiële pijlers geschraagd wordt en ruimte biedt voor solidariteit en individuele keuzevrijheid<sup>9</sup>. Levensloopbeleid op twee stevige benen vergroot de kans dat het doel van een hogere en duurzame arbeidsparticipatie wordt bereikt omdat het vrouwen én mannen van alle opleidingsniveaus stimuleert om te investeren in productief verlof.

### Jolande Sap en Joop Schippers

7. A.L. Bovenberg, Een belaste levensloop, ESB 23 februari 2001, blz. 171.

8. J. Grootsholte, A. Bouwmeester en P. de Klaver, Evaluatie Wet op het ouderschapsverlof, ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, Den Haag, 2000.

9. SZW, *Anders denken over zekerheid. Levenslopen, risico en verantwoordelijkheid*, ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, Den Haag, 2002.