

Vergaderjaar 2019–2020

29 544

Arbeidsmarktbeleid

Nr. 1006

BRIEF VAN DE MINISTERS VAN SOCIALE ZAKEN EN WERKGELEGENHEID EN VAN ONDERWIJS, CULTUUR EN WETENSCHAP EN DE STAATSSECRETARIS VAN SOCIALE ZAKEN EN WERKGELEGENHEID

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 29 april 2020

Nederland is een deeltijdland. Vooral vrouwen werken in groten getale in deeltijd.¹ Internationaal is Nederland hierin uniek. Vanuit die vaststelling heeft het kabinet een Interdepartementaal Beleidsonderzoek (IBO) naar deeltijdwerk laten uitvoeren. Dit onderzoek heeft een waardevol rapport opgeleverd. Het IBO geeft een helder overzicht van de voor- en nadelen die gepaard gaan met deeltijdwerk, zowel op het niveau van individuen en huishoudens, als op maatschappelijk niveau. Het kabinet zendt u hierbij dit rapport toe, tezamen met haar reactie².

Het kabinet realiseert zich dat deze kabinetsreactie wordt verzonden in een uitzonderlijke tijd. Veel van het werk ligt stil en de economie en arbeidsmarkt staan voor enorme uitdagingen. Het kabinet neemt specifieke maatregelen om banen en inkomens te beschermen. Tegelijkertijd staat ons denken en handelen over de Nederlandse arbeidsmarkt niet stil. De afgelopen maanden hebben ambtenaren hard gewerkt aan een analyse van deeltijdwerk in Nederland en daar wil het kabinet graag op reageren. Omdat we daar mogelijk nu al, en zeker ook als de maatregelen rondom het coronavirus straks weer worden afgezwakt, baat bij zullen hebben. Want een prettige balans tussen werken en zorgen draagt bij aan gelukkige burgers, een gezonde arbeidsmarkt en een goed functionerende maatschappij.

Voor het kabinet staat voorop dat mensen vrij zijn om hun eigen afweging te maken tussen de voor- en nadelen van meer of minder werken, zodat hun urenkeuze past bij hun eigen situatie en voorkeuren. Naast een betaalde baan willen mensen bijvoorbeeld tijd besteden aan de zorg voor hun kinderen, mantelzorg, vrijwilligerswerk of hun hobby's. Deze

¹ In het IBO en in deze kabinetsreactie wordt als definitie van deeltijdwerk gehanteerd: werk gedurende minder dan 35 uur per week. Dit is ook definitie die het CBS gebruikt.

² Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl.

onbetaalde activiteiten zijn belangrijk voor mensen zelf en tegelijkertijd vaak nuttig voor de samenleving als geheel. Met wetgeving heeft de overheid ervoor gezorgd dat in beginsel iedere werknemer in deeltijd kan werken. Deeltijdwerkers hebben een volwaardige rechtspositie.³

Het kabinet constateert echter dat deeltijdwerk steeds meer een automatisme lijkt te zijn geworden in plaats van een vrije en bewuste keuze, vooral voor vrouwen. Het samenspel van het Nederlandse stelsel en de Nederlandse cultuur hebben tot gevolg dat veel vrouwen al vanaf de start van hun loopbaan in deeltijd werken. Hierbij speelt een belangrijke rol dat de druk op jonge gezinnen groot is en het huidige stelsel van voorzieningen die druk onvoldoende verlicht. Naast het IBO Deeltijdwerk wijst recent ook de WRR erop dat meer ondersteuning in deze levensfase mensen meer grip op hun leven zal doen ervaren en het makkelijker zal maken arbeid en zorg te combineren.⁴ Dit is extra relevant, omdat keuzes over arbeidsduur in de levensfase rond de komst van kinderen voor ouders leidend lijken voor de rest van de loopbaan, vanwege anticipatie vooraf en gewenning achteraf.

Het kabinet vindt vooral bij kleine deeltijdbanen de nadelen van dat automatisme groot. Het kabinet gaat daarom vrijwillige uitbreiding van uren (nog meer) stimuleren.

Dat met name vrouwen vaak in (kleine) deeltijdbanen werken, leidt er namelijk toe dat zij minder verdienen dan mannen, en minder doorgroei-kansen hebben. Vier op de tien vrouwen verdienen nog altijd onvoldoende om de ondergrens van economische zelfstandigheid te halen.⁵ Dat maakt hen kwetsbaar voor armoede, zeker als zij er alleen voor (komen te) staan. Van de eenoudergezinnen met minderjarige kinderen, veelal bestaande uit vrouwen, moest in 2018 21 procent van een laag inkomen rondkomen. 7,5 procent van de eenoudergezinnen had al minstens vier jaar achtereen een laag inkomen.⁶ Opgroeien in armoede heeft op zijn beurt weer negatieve effecten op de ontwikkeling van kinderen⁷. Vaak zijn gezinnen met een risico op armoede afhankelijk van een uitkering. Een derde van de gezinnen haalt het inkomen voornamelijk uit werk.

Van alle werkenden maakte 2,4% in 2018 deel uit van een huishouden met een inkomen onder de lage-inkomensgrens. Zij liepen daarmee een risico op armoede. In de verkenning van het SCP: «Als werk weinig opbrengt» wordt beargumenteerd dat het huishoudensinkomen van werkenden door drie factoren onder de armoedegrens kan liggen: een kleine arbeidsduur van alle huishoudensleden samen, lage verdiensten per uur (en weinig overige inkomsten) en een grote huishoudensomvang. Uitbreiding van uren is een belangrijke route voor de bestrijding van armoede en het voorkomen van schulden.

Daarnaast biedt uitbreiding van het aantal uren door mensen in (kleine) deeltijdbanen niet alleen kansen voor het individu, maar ook voor de samenleving. Een vergrijzende samenleving heeft voldoende schouders nodig die de lasten van onze verzorgingsstaat kunnen dragen. Het onderwijs en de zorg zijn in Nederland van goede kwaliteit. Deze sectoren

³ Er zijn ook mensen die gemiddeld weinig uren werken omdat zij geen contract hebben voor een vast aantal uren maar een oproepcontract. Dit is een wezenlijk andere situatie, en hierover gaat het niet in deze kabinetsreactie. Hieraan wordt aandacht besteed door de Commissie Regulering van werk.

⁴ WRR, Het betere werk: de nieuwe maatschappelijke opdracht, januari 2020.

⁵ Economisch zelfstandig is iemand die 70% van het fulltime minimumloon verdient.

⁶ CBS, Armoede en Sociale Uitsluiting, 2019.

⁷ College voor de Rechten van de Mens (2016), Armoede, Sociale Uitsluiting en Mensenrechten

staan echter – nog los van de huidige coronasituatie – onder grote druk door het gebrek aan personeel. Dit kan gevolgen hebben voor de kwaliteit. Tegelijkertijd wordt juist in deze sectoren normaliter veel in deeltijd gewerkt. Een structurele uitbreiding van deze deeltijduren zou kunnen bijdragen aan het verminderen van tekorten en het borgen van de goede kwaliteit.

Dit kabinet voert al beleid om werken aantrekkelijker te maken en het makkelijker te maken om werken en zorgen te combineren. Denk aan de uitbreiding van het geboorteverlof, de investeringen in kinderopvang en de verlaging van lasten op arbeid. Naar aanleiding van het IBO Deeltijdwerk heeft dit kabinet verdergaande ambities, mede vanwege de conclusie van het IBO dat de impact van kleine stappen, bijvoorbeeld in het optimaliseren van het fiscaal regime, waarschijnlijk beperkt zal zijn.

Ten eerste beoogt het kabinet om, volgend op het recent uitgebreide geboorteverlof voor partners, ook betaald ouderschapsverlof in te voeren. Dit geeft ouders meer rust en tijd om er in de eerste fase na de geboorte te zijn voor hun kind, met beide partners. Daarnaast heeft de maatregel een positieve invloed op de gelijke verdeling van werk- en zorgtaken tussen ouders. Dit kan op de langere termijn een positieve invloed hebben op het arbeidsaanbod.

Ten tweede gaat het kabinet concrete scenario's ontwikkelen voor alternatieve inrichtingen van het stelsel voor ondersteuning van gezinnen met jonge kinderen. Een verbeterd stelsel stimuleert ouders om actief te blijven op de arbeidsmarkt, ontzorgt ouders en is eenvoudiger en beter uitvoerbaar. Bovendien kan het stelsel mogelijk extra betekenis krijgen voor de ontwikkeling van kinderen.

In de rest van deze brief licht het kabinet deze voornemens toe. In paragraaf 2 wordt een samenvatting gegeven van het IBO-rapport. In paragraaf 3 zet het kabinet zijn uitgangspunten voor het beleid ten aanzien van deeltijdwerk uiteen. In paragraaf 4 reageert het kabinet op de centrale conclusie van het IBO en geeft vervolgens een toelichting op de acties die zij inzet op de onderwerpen verlof, voorzieningen voor kinderen, de rol van sociale partners en informatievoorziening.

Samenvatting van het rapport

Effecten van deeltijdwerk

Het IBO start met een overzicht van de huidige stand van zaken in Nederland en de effecten van deeltijdwerk.

Deeltijdwerkers kunnen door middel van deeltijdwerk een goede balans tussen werk en privé realiseren en kosten op bijvoorbeeld kinderopvang besparen door zorgtaken onbetaald naast hun werk uit te voeren. Er zijn mensen die dankzij de mogelijkheid om in deeltijd te werken deelnemen aan de arbeidsmarkt, wat zij niet zouden (kunnen) doen als voltijd de enige optie was. Tegelijkertijd zijn deeltijdwerkers, zeker in kleine banen, vaak niet economisch zelfstandig, hebben zij minder carrièrekansen en bouwen minder pensioen op. Dat is ook een probleem als hun partner zijn of haar baan verliest, bij (echt)scheiding, of bij overlijden van de partner.

Het rapport concludeert dat individuele arbeidsduurbeslissingen niet altijd leiden tot maatschappelijk optimale uitkomsten. Weliswaar profiteert de maatschappij van de onbetaalde tijdsbesteding van deeltijdwerkers, bijvoorbeeld in de vorm van mantelzorg. Door onderbenutting van het arbeidspotentieel, zeker in een vergrijzende samenleving, kan de betaalbaarheid en beschikbaarheid van collectieve voorzieningen echter

onder druk komen te staan. Daarnaast wordt een gebrek aan economische zelfstandigheid soms op de maatschappij afgewenteld, wanneer mensen noodgedwongen een beroep moeten doen op sociale voorzieningen.

Het systeem rond deeltijdwerk

In het IBO wordt beschreven dat Nederland internationaal gezien een unieke deeltijdcultuur kent die zichzelf in stand houdt: vrouwen werken overwegend in deeltijd en zolang dat zo is, lijkt er geen noodzaak te zijn om verlofregelingen of fiscaal beleid te veranderen, het aanbod van diensten als kinderopvang en de basisschool toe te snijden op voltijdswerkende ouders of vanuit werkgevers voldoende flexibiliteit te bieden tijdens verschillende levensfasen van werknemers. Zo wordt dit patroon overgedragen op de volgende generatie.

Het IBO besteedt ruim aandacht aan het effect van sociale normen. Burgers worden bij hun keuze over meer of minder uren werken beïnvloed door sociale normen en passen hun keuzes bijvoorbeeld (bewust of onbewust) aan om negatieve reacties voor te zijn. Zo vinden veel mensen het wenselijk dat moeders met kleine kinderen maximaal drie dagen werken, en dat vaders minimaal vier dagen werken. Ook werkgevers zijn niet immuun voor dergelijke normen.

De centrale conclusie van het IBO is dat een duurzame verandering in arbeidsmarktgedrag, in welke richting dan ook, vraagt om een brede aanpak met ingrepen op verschillende beleidsterreinen. De samenhang én grootte van maatregelen zijn hier essentieel. Kleine stapjes op afzonderlijke beleidsterreinen hebben naar verwachting slechts beperkt effect op de Nederlandse deeltijdcultuur.

De kans op gedragsverandering is daarbij het grootst wanneer beleidswijzigingen aangrijpen bij momenten waarop mensen veranderingen in hun leefsituatie doormaken. De komst van een kind is een dergelijk moment dat veel aangrijpingspunten biedt voor beleid en een moment waarop belangrijke keuzes over de verdeling van betaald en onbetaald werk worden gemaakt. Die keuzes beïnvloeden vaak ook beslissingen die mannen en vrouwen eerder of later in hun loopbaan maken.

Mogelijkheden voor beleid

Het IBO wijst op drie beleidsterreinen waarmee de overheid de arbeidsduurbeslissing kan beïnvloeden.

Het belasting- en toeslagenstelsel

Vrouwen met jonge kinderen reageren verhoudingsgewijs sterk op financiële prikkels; voor mannen geldt dat minder. Bij dergelijke financiële maatregelen moet een afweging worden gemaakt tussen het effect op de arbeidsparticipatie enerzijds en de inkomensondersteuning aan huishoudens anderzijds. Een hoge mate van inkomensondersteuning gericht op lage inkomens maakt betaald werken voor hen minder noodzakelijk en aantrekkelijk. Uit het IBO blijkt dat het om het arbeidsaanbod van bepaalde groepen te stimuleren efficiënt is prikkels op de minstverdiener in een huishouden te richten en niet op het gezamenlijke huishoudinkomen. Gevolg daarvan is dan wel dat het verschil in belastingdruk tussen één- en tweeverdieners oploopt.

Kinderopvang en onderwijs

Het IBO constateert dat de kwaliteit van kinderopvang in Nederland overwegend goed is, ook vergeleken met andere landen. Wel betalen midden- en hoge inkomens in Nederland relatief veel voor kinderopvang. Huishoudens met lage inkomens krijgen tot 96% van de kosten terug via de kinderopvangtoeslag; dit percentage neemt af naarmate het inkomen stijgt. Door deze vormgeving leidt meer verdienen tot een lagere kinderopvangtoeslag, waardoor meer werken gedeeltelijk wordt ontmoedigd. Regelmatige beleidswijzigingen in de kinderopvang hebben geleid tot onzekerheid bij ouders over de prijs van kinderopvang. Het is van belang om deze onzekerheid in de toekomst zoveel mogelijk te voorkomen. De beleidsafwegingen rondom kinderopvang en onderwijs betreffen vooral kwaliteit, betaalbaarheid en toegankelijkheid. Om betaald werk beter met de zorg voor kinderen te kunnen combineren, kan de overheid beleid richten op de financiële toegankelijkheid en op openings-tijden van kinderopvang en onderwijsinstellingen. Hierdoor kunnen belemmeringen worden weggenomen om meer uren te werken. Samenwerking tussen kinderopvang, voorschoolse voorzieningen en het (basis)onderwijs kan daar ook aan bijdragen. Daarnaast kan betere informatievoorziening over de kwaliteit, kosten en toegankelijkheid van kinderopvang het gebruik van kinderopvang stimuleren.

Verlofregelingen

Verlofregelingen na de geboorte van een kind kunnen de arbeid- en zorgverdeling en daarmee de urenbeslissing beïnvloeden. Als mannen direct na de geboorte van hun kind meer verlof opnemen, draagt dat bij aan een meer gelijke taakverdeling binnen het huishouden, zodat vrouwen in potentie meer uren (blijven) werken. Langer verlof voor beide ouders geeft de mogelijkheid de beslissing over het aantal werkuren uit te stellen. Dit kan het urenverval bij vrouwen verkleinen. Als belangrijke elementen voor het gebruik van het verlof noemt het IBO de lengte, de mate van doorbetaling, de periode waarbinnen het verlof moet worden opgenomen en de mate van keuzevrijheid in het benutten van het verlof.

Aanvullend op deze drie beleidsterreinen, kan de overheid werkgevers oproepen om meer flexibiliteit te bieden tijdens verschillende levensfasen van werknemers. Denk aan manieren om privé en werk beter op elkaar af te stemmen, of het alert maken van werknemers op de mogelijkheid van andere arbeidsduur: korter én langer. Nu worden verzoeken tot urenvermindering (bijvoorbeeld vanwege de komst van een kind) meestal gehonoreerd, terwijl dat bij verzoeken om urenuitbreiding minder vaak of alleen gedeeltelijk gedaan wordt. De overheid kan het initiatief nemen tot een *best practices* programma. Ook kan in een (semi-)publieke sector als het onderwijs via de publieke bekostiging worden bevorderd dat bijvoorbeeld scholen en zorginstellingen werkenden stimuleren en in staat stellen hun uren uit te breiden.

Beleidsmaatregelen kunnen verder worden ondersteund met voorlichtingsprogramma's en campagnes, gericht op specifieke doelgroepen en de momenten waarop zij urenbeslissingen nemen. Meer bekendheid over de kosten van kinderopvang of de opbrengsten van extra werken kan mensen bijvoorbeeld in staat stellen beter geïnformeerde keuzes te maken.

Beleidsrichtingen

Het IBO geeft aan dat het aan de politiek is om richting te kiezen: is verandering nodig en in welke richting? Voor vier van de mogelijke

richtingen geeft het IBO samenhangende beleidspakketten, die laten zien aan welke maatregelen gedacht kan worden.

1. Bevorderen van economische zelfstandigheid kan door meer uren betaald werken aan de onderkant van de arbeidsmarkt (zichtbaar) meer lonend te maken, de noodzaak om meer te werken te vergroten door het afbouwen van inkomensondersteuning en de zorg voor kinderen voor lage inkomens te vergemakkelijken door financiële of andere knelpunten weg te nemen.
2. Het vergroten van de gelijkheid tussen vrouwen en mannen bouwt voort op het eerste pakket, maar bevat maatregelen die niet of minder inkomensafhankelijk zijn, de partner stimuleren meer verlof op te nemen, vooral rondom de geboorte van het kind en het makkelijker maken om kinderen voor een gehele dag op één locatie onder te brengen.
3. Om het arbeidsaanbod in totaal te bevorderen en dus alle volwassenen te stimuleren en in staat te stellen meer te werken, moeten maatregelen die de minstverdienende partner prikkelen om meer betaald te gaan werken worden gecombineerd met maatregelen waarmee het huishouden ontzorgd wordt.
4. Om de verschillen in de belastingdruk tussen een- en tweeverdieners-huishoudens te verkleinen dienen fiscale instrumenten gericht op de minstverdienende partner afgebouwd te worden. Ook kunnen kindvoorzieningen toegankelijker worden gemaakt voor eenverdieners-huishoudens.

Daarnaast heeft het IBO nog vier besparingsvarianten uitgewerkt. Dit zijn het tegelijk verlagen van het kindgebonden budget en de inkomensafhankelijke combinatiekorting (IACK), het afbouwen van de IACK met de leeftijd van het jongste kind, het verlagen van de alleenstaande ouder-toeslag in het kindgebonden budget, en het afhankelijk maken van de opbouw van de AOW-rechten van het aantal jaren dat iemand meer dan 70% van het wettelijk minimumloon verdient.

Uitgangspunten van het kabinet rond deeltijdwerk

Voor het kabinet staat het uitgangspunt dat iedereen een vrije keuze heeft in de verdeling van werk- en privétaken voorop. De mogelijkheid om in deeltijd te werken draagt hieraan bij. Betaald werk is niet het enige dat belangrijk is in het leven. De huidige rechtspositie van deeltijdwerkers en het recht van de werknemer om wijziging van de arbeidsduur te vragen zijn waardevol en blijven daarom ongewijzigd.

Keuzevrijheid op het gebied van werktijd houdt in dat iedereen voor deeltijdwerk mag kiezen, maar ook voor een voltijdbaan, of voor uitbreiding van een kleine naar een grotere deeltijdbaan. Dit geldt voor iedereen en voor alle sectoren van de arbeidsmarkt. Mensen zouden zich niet beperkt moeten voelen door normen als «een moeder moet niet teveel dagen werken», «je neemt geen kinderen om ze meer dan drie dagen per week naar de opvang te brengen», of «een man hoort niet in deeltijd te werken». Het zou goed zijn als mensen door hun sociale omgeving en op hun werk in staat worden gesteld eigen, bewuste keuzes te maken in plaats van de huidige situatie waarin de omgeving de heersende normen (bewust of onbewust) versterkt.

Werken geeft mensen de kans om zich te ontwikkelen. Het kabinet vindt het belangrijk dat iedereen zijn of haar talenten kan benutten. Ook vindt het kabinet het van belang dat iedereen economisch zelfstandig kan zijn. Wanneer mensen met (kleine) deeltijdbanen hun uren uitbreiden, stijgt het percentage dat voldoende verdient om van de eigen inkomsten te kunnen leven. Hierdoor krijgen minder mensen, veelal vrouwen, te maken met

armoede- en schuldenproblematiek. Dat is voor henzelf van grote waarde en betekent minder aanspraken op de collectieve voorzieningen.

Onze maatschappij is gebouwd op het principe van solidariteit. Wie kan werken draagt daaraan bij en voor wie niet kan werken is er een vangnet. Het kabinet hecht aan het voorkomen van armoede. Bij voorkeur via arbeidsparticipatie, maar dat is niet voor iedereen op elk moment haalbaar. Onze verzorgingsstaat is een groot goed, dat we met elkaar in stand moeten houden. Dat kan alleen als er voldoende mensen voldoende uren werken om de lasten hiervoor op te brengen. We worden in Nederland echter steeds ouder, waardoor de verhouding tussen werkenden en niet-werkenden verschuift. De arbeidsdeelname en het aantal gewerkte uren door vrouwen zijn ook in dat licht steeds belangrijker geworden.

In sectoren als onderwijs en zorg is de krapte groot, ook los van de enorme uitdagingen die de corona-crisis nu biedt. Tegelijkertijd wordt juist in deze sectoren normaliter veel in deeltijd gewerkt. Structurele urenuitbreiding van deeltijdwerkers in deze sectoren zou kunnen bijdragen aan de vermindering van tekorten en daarmee bijdragen aan de kwaliteit van het onderwijs en de zorg.

Los van overwegingen over het aantal uren dat ouders werken, is voor het kabinet een belangrijk uitgangspunt dat kinderen recht hebben op goede ontwikkelingskansen, op zowel sociaal-emotioneel als cognitief vlak. Dat begint bij tijd en rust voor de ouders om er in de eerste fase na de geboorte te zijn voor hun kind en zo een hechte en veilige relatie met hun kind op te bouwen. Kinderopvang en scholing van goede educatieve, pedagogische en sociaal-emotionele kwaliteit kan daarna van meerwaarde in de opvoeding van kinderen zijn. Spelenderwijs leren kinderen met en van elkaar. Van belang is dat ouders tijdens hun werktijd kunnen vertrouwen op een goede kinderopvang en goed onderwijs. En dat zij zelf kunnen kiezen hoeveel uur ze gebruik willen maken van voor- of buitenschoolse kindvoorzieningen en hoeveel tijd ze met hun kinderen doorbrengen. Zo sluit de uiteindelijke keuze voor kinderopvang en het aantal werkuren aan bij persoonlijke wensen en krijgen kinderen de kans om zich ook buitenshuis te ontwikkelen.

Voor het tegengaan van het lerarentekort is goede toegankelijke kinderopvang extra relevant. Van de sector onderwijs is bekend, dat in het primair en voortgezet onderwijs veel meer ouders met kinderen in de kinderopvang en BSO-leeftijd werkzaam zijn dan gemiddeld in de rest van werkend Nederland.⁸

Motie Jasper van Dijk en Van Weyenberg

Het kabinet ziet ook de brede steun die in de Kamer bestaat voor het vergroten van de kansen van vrouwen op de arbeidsmarkt, zoals verwoord in de motie van de leden Jasper van Dijk en Van Weyenberg.⁹ De indieners van de motie vragen daarin om maatregelen op het gebied van verlof en kindvoorzieningen om meer banen van voldoende omvang te bevorderen. De stevige stappen die het kabinet in deze brief op die terreinen aankondigt zijn dan ook bedoeld om een invulling te geven aan die wens van de Kamer.

⁸ Kamerstukken 31 293 en 31 289, nr. 476.

⁹ Kamerstuk 35 300 XV, nr. 59

Reactie van het kabinet op het rapport

Het kabinet wil zowel economische zelfstandigheid van iedereen in Nederland bevorderen als het arbeidsaanbod vergroten, waarbij keuzevrijheid het uitgangspunt blijft.

Hiervoor is een integrale aanpak nodig. Het kabinet onderschrijft deze conclusie van het IBO-Deeltijdwerk. Dit kabinet heeft al veel beleid ingezet om mensen te stimuleren te participeren en meer uren te gaan werken, ouders te ondersteunen en hen voldoende mogelijkheid te bieden om tijd te besteden aan hun gezin. Dit hebben dit en vorige kabinetten onder meer gedaan door werken meer lonend te maken, te investeren in kinderopvang, de kwaliteit van kinderopvang te bevorderen, bewustwordingscampagnes te lanceren en wetgeving op het gebied van arbeidsvoorwaarden te maken. Vaak met succes. Inmiddels concludeert het kabinet echter dat marginale beleidsaanpassingen niet meer veel zullen veranderen aan de status quo. De kans lijkt klein dat verdere optimalisering van bijvoorbeeld bestaande fiscale instrumenten nog grote effecten zal hebben. De grenzen van het huidige beleidsinstrumentarium beginnen in zicht te komen.

Het kabinet onderschrijft daarbij ook de conclusie van het IBO dat het systeem dat jonge gezinnen faciliteert een belangrijk scharnierpunt vormt en dat daar de grootste kansen liggen om vanuit de overheid een bijdrage te leveren om een duurzame cultuurverandering op gang te brengen. Ten eerste beoogt het kabinet daarom om betaald ouderschapsverlof in te voeren, als volgende stap na het recent uitgebreide geboorteverlof. Ten tweede gaat het kabinet concrete scenario's ontwikkelen voor mogelijkheden om het stelsel van voorzieningen voor kinderen te herzien zodat het beter aansluit bij de behoefte van ouders en kinderen.

Verlofregelingen

Verlof speelt een belangrijke rol in de arbeidsbeslissing en de verdeling van werk en zorg tussen ouders. Het kabinet heeft reeds een belangrijke stap gezet met het uitbreiden van geboorteverlof voor partners in de Wet Invoering Extra Geboorteverlof (WIEG). In de WIEG is een verruiming van het geboorteverlof geregeld, van twee dagen naar een werkweek met volledige doorbetaling vergoed door de werkgever. Dit wordt per 1 juli aanstaande uitgebreid met vijf weken aanvullend verlof met een betalingsniveau van 70% van het dagloon (tot 70% van het maximum-dagloon) vergoed door het UWV. Deze vijf weken kunnen opgenomen worden binnen zes maanden na de geboorte van het kind en nadat de werkweek verlof met loondoorbetaling is opgenomen. Door het verschil in verlof tussen beide ouders te laten afnemen, neemt de kans op zwangerschapsdiscriminatie en ongelijke behandeling op de arbeidsmarkt van vrouwen af. Bovendien draagt meer verlof voor partners bij aan een meer evenwichtige verdeling van taken binnen het gezin. Dit zijn voor het kabinet belangrijke redenen geweest voor de uitbreiding.¹⁰

Het kabinet beoogt de volgende stap te zetten door invoering van betaald ouderschapsverlof per 21 augustus 2022. Het betreft de invoering van een uitkering voor 9 van de huidige 26 weken ouderschapsverlof van 50% van het dagloon (tot 50% van het maximum dagloon). Het betalingsniveau van 50% zal de opname van ouderschapsverlof door beide ouders vergemak-

¹⁰ Aanvullend aan wettelijke verlofregelingen gelden er in verscheidene sectoren en bedrijven aanvullende afspraken over verlof. Naar aanleiding van de motie van het lid Smeulders c.s., Kamerstuk 34 967, nr. 13, zijn voorbeelden hiervan onder de aandacht gebracht via de publiekscampagne «Hoe werkt Nederland?».

kelijken aanvullend aan afspraken over de doorbetaling van ouderschapsverlof in cao's. Het huidige kabinet zet hiermee een significante stap en zet een degelijke structuur voor betaling van ouderschapsverlof neer. Het verlof moet in het eerste jaar na de geboorte van het kind worden opgenomen, omdat vooral in deze periode de opname van verlof door beide ouders bijdraagt aan een evenwichtige verdeling van arbeid en zorg. De kosten van het betaald ouderschapsverlof zijn structureel circa 340 mln. per jaar. De dekking wordt opgenomen in het wetsvoorstel ouderschapsverlof, als onderdeel van de nadere uitwerking van het ouderschapsverlof. Het wetsvoorstel wordt na de zomer aan uw Kamer verstuurd.

Hiermee wordt ook invulling gegeven aan de Europese richtlijn over de werk-privébalans, waarin o.a. de verplichting tot betaling van ouderschapsverlof is opgenomen^{11 12}. Het doel van deze richtlijn is vergelijkbaar met het doel dat het kabinet voor ogen heeft met het uitbreiden van de verlofregelingen en zoals ook in een beleidsoptie van het IBO is opgenomen: het bevorderen van een gelijke verdeling van arbeid en zorg tussen partners. Op dit moment is ouderschapsverlof voor de meeste werknemers nog onbetaald, waardoor opname niet voor alle ouders aantrekkelijk en mogelijk is. In de praktijk nemen vooral vaders daardoor minder ouderschapsverlof op. Ook de WRR wijst hierop en adviseert om ouders meer betaald verlof te bieden.¹³

Verlof is en blijft volgens dit kabinet een belangrijk instrument om jonge gezinnen te ondersteunen bij de combinatie van werken en zorgen. Het kabinet zal monitoren wat de effecten van de uitbreiding van de genoemde verlofregelingen zijn: de evaluatie van de WIEG komt naar verwachting begin 2022 beschikbaar en ook voor de invoering van het betaald ouderschapsverlof zal een gedegen evaluatie worden opgezet. Het kabinet zal goed in de gaten houden of verlofregelingen in de praktijk optimaal aansluiten bij de behoeften van jonge gezinnen.¹⁴

Voorzieningen voor kinderen

Kinderopvang is belangrijk voor kinderen en voor ouders. Toegankelijke kinderopvang van goede kwaliteit kan een belangrijke bijdrage leveren aan de ontwikkeling van kinderen én aan urenuitbreiding door deeltijders. Kinderen kunnen zich, begeleid door professionals, ontwikkelen tussen leeftijdsgenootjes. Ouders kunnen met een gerust hart werken. Het kabinet heeft daarom al zowel geïnvesteerd in de toegankelijkheid en kwaliteit van de kinderopvang, als in het aanbod voor peuters met een risico op een onderwijsachterstand.

In het IBO is een aantal aanvullende beleidsopties rond kinderopvang opgenomen. Zo kan er gedacht worden aan het baseren van de kinderopvangtoeslag op het inkomen van de meestverdiener in het huishouden, of een korting op de prijs c.q. extra kinderopvangtoeslag voor ouders die

¹¹ Richtlijn (EU) 2019/1158 van het Europees van het Europees parlement en de Raad van 20 juni 2019 betreffende het evenwicht tussen werk en privéleven voor ouders en mantelzorgers en tot intrekking van Richtlijn 2010/18/EU van de Raad; Publicatieblad van de Europese Unie, L 188/79.

¹² De richtlijn voor EU-lidstaten verplicht lidstaten om per 1 augustus 2022 twee maanden betaald ouderschapsverlof te bieden, wat de opname van ouderschapsverlof door beide ouders vergemakkelijkt.

¹³ WRR, Het betere werk: de nieuwe maatschappelijke opdracht, januari 2020.

¹⁴ Om ook de opname van ouderschapsverlof te stimuleren in sectoren waar veel mannen werken is er naar aanleiding van de motie van de leden Van den Hul en Özütok, Kamerstuk 30 420, nr. 286, in de publiekscampagne «Hoe werkt Nederland?» aandacht besteed aan het belang van verlof in deze sectoren.

meer dan twee dagen kinderopvang opnemen. Andere opties zijn ingrijpender en kunnen alleen worden gerealiseerd door stelselwijzigingen. Zo worden er opties genoemd om kinderopvang financieel toegankelijk te maken voor *alle* kinderen, zodat ook niet-werkende ouders hier gebruik van kunnen maken. Ook zijn er opties om kinderopvang en onderwijs meer te integreren en bijvoorbeeld school en naschoolse opvang gezamenlijk aan te bieden.

Het kabinet ziet ook dat verdergaande opties in de zin van een meer geïntegreerd stelsel van kinderopvang en onderwijs ertoe kunnen leiden dat de voorzieningen toegankelijker worden voor ouders en kinderen. De verschillende stelsels (kinderopvang en onderwijs) hebben verschillende doelen en zijn daardoor anders ingericht. Dat betreft onder andere de inrichting van de financiering, de cao's, het toezicht en vormen van huisvesting. Het kabinet denkt daarnaast dat de verdergaande opties ervoor kunnen zorgen dat het normaler wordt om kinderopvang te gebruiken. Ook de WRR adviseert langs deze lijn.¹⁵ Ook leidt de complexiteit van het systeem van de kinderopvangtoeslag tot hoge terugvorderingen en daarmee samenhangend risico op schulden. Een veranderd stelsel zou ook voor die problematiek een oplossing kunnen bieden.¹⁶ Tegelijkertijd zijn de kosten van de meer ambitieuze opties fors en kan het gaan om een ingrijpende stelselwijziging, waarvan het IBO aangeeft dat het niet eenvoudig is om de effecten volledig te voorzien.

Het kabinet wil daarom goed uitzoeken waar in het huidige stelsel nog kansen liggen voor de ontwikkeling van jonge kinderen en ondersteuning van gezinnen met jonge kinderen. Keuzevrijheid zal hierbij voorop blijven staan. Dit kabinet zal alternatieve inrichtingen van het stelsel van onderwijs en kinderopvang uitwerken aan de hand van concrete scenario's, waarbij voor- en nadelen en kosten en baten worden meegenomen.¹⁷ De scenario's zullen mogelijke vormen van integratie van onderwijs en kinderopvang, verschillende vormen van financiering, varianten in openingstijden en toegankelijkheid voor kinderen van verschillende leeftijden bevatten. Het verband met verlofregelingen zal hierbij worden betrokken. De verkregen kennis kan voor een volgend kabinet als basis dienen om een beslissing te nemen over een mogelijke stelselherziening. Ook zal de mogelijkheid tot een experiment op het gebied van integratie van onderwijs en kinderopvang verkend worden.

Moties Palland c.s., Renkema c.s. en Westerveld c.s.

Via de motie Palland, Postma en Bruins heeft de Tweede Kamer het kabinet verzocht om op basis van de uitkomsten van het IBO een onderzoek uit te voeren naar waar kansen liggen om knelpunten aan te pakken voor gezinnen¹⁸. Het kabinet zal het perspectief dat in deze motie tot uitdrukking komt nadrukkelijk meenemen in het ontwikkelen van de scenario's met alternatieve inrichtingen van het stelsel. Daarbij neemt het kabinet uiteenlopende varianten om het stelsel in de toekomst anders in te richten mee, zoals verzocht in de motie van de leden Renkema, Westerveld en Van Meenen.¹⁹ Daarnaast zal het kabinet in reactie op deze motie en in reactie op de motie van de leden Westerveld, Kwint en Gijs

¹⁵ WRR, Het betere werk: de nieuwe maatschappelijke opdracht, januari 2020.

¹⁶ Dit is ook onderwerp van het IBO Toeslagen. Het kabinet stuurt deel 2 van dit IBO tezamen met een kabinetsreactie binnenkort naar de Tweede Kamer.

¹⁷ Kamerstuk 29 696, nr. 7.

¹⁸ Kamerstuk 35 300 XV, nr. 49

¹⁹ Kamerstuk 35 300 XV, nr. 45.

van Dijk²⁰, haar licht laten schijnen op het huidige stelsel van kinderopvang en de verworvenheden en de tekortkomingen daarvan.

Beeldvorming over kinderopvang

Het kabinet wil daarnaast een positievere beeldvorming over kinderopvang bevorderen, die meer recht doet aan de werkelijke situatie. In januari is de campagne «Kinderopvang dankzij jou» van start gegaan, waarmee wordt ingezet op het zichtbaarder maken van de waarde van kinderopvang en op het werven en behouden van pedagogisch medewerkers voor de kinderopvangsector.

Het kabinet inventariseert ook bij welke groepen beelden bestaan over kwaliteit en kosten van de kinderopvang die gebruik van kinderopvang in de weg staan. Duidelijk is dat voor groepen met een lage sociaaleconomische status het gebruik van kinderopvang achterblijft, terwijl de bijdrage vanuit de overheid juist voor die groep het hoogst is (tot 96% van de kosten). Er wordt daarom in het bijzonder onderzoek gedaan naar het gebruik en niet-gebruik door deze doelgroepen en mogelijke gedragsinterventies. Op basis van deze onderzoeken zal gekeken worden welke acties kunnen worden ondernomen om de beeldvorming te verbeteren.

De rol van sociale partners, moties Van Weyenberg en Tielen en verzoek Gijs van Dijk

Een cultuurverandering komt alleen tot stand wanneer overheid, bedrijven, andere maatschappelijke actoren en mensen zelf gezamenlijk tot nieuw gedrag komen. De overheid kan het niet alleen en bovendien hebben alle betrokkenen ook een eigen verantwoordelijkheid.

Vooraf sociale partners hebben een belangrijke rol. Zij kunnen het uitbreiden van gewerkte uren bevorderen. Veel cao's bevatten al maatregelen om de combinatie van arbeid en zorg te bevorderen. Het gaat dan bijvoorbeeld om flexibel werken (invloed op de werktijden, mogelijkheid tot thuiswerken), of om gedeeltelijke betaling van ouderschapsverlof. Wat dit betreft is het ook relevant dat einde van dit jaar de evaluatie van de Wet Flexibel Werken wordt afgerond.

De SER heeft de afgelopen jaren meerdere adviezen uitgebracht en verkenningen gepubliceerd over deeltijdwerk en de combinatie van arbeid en zorg. Zo hebben onder andere de volgende rapporten bijgedragen aan de analyse in het IBO: Tijden van de samenleving (2011), Een werkende combinatie (2016), Gelijk goed van start (2016) en Optimalisering verlof na geboorte kind (2018). Uit deze adviezen blijkt de waarde die sociale partners hechten aan het faciliteren van de combinatie van arbeid en zorg. De rapporten van de SER hebben als bouwstenen voor het IBO gediend en daarmee een grondslag gelegd voor de adviezen die daaruit voortkwamen. De richting die het kabinet nu inslaat zien we dan ook als een logische invulling van deze adviezen.

De Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW) is met sociale partners in gesprek over de onderwerpen die in het IBO Deeltijdwerk en deze kabinetsreactie aan de orde komen. Het kabinet wil via dat gesprek bevorderen dat sociale partners hun rol op dit gebied pakken en op individueel en collectief niveau het gesprek aan blijven gaan over de arbeidsduur van de werknemer. Hiermee komt het kabinet ook tegemoet aan het verzoek van de Tweede Kamer om met sociale partners en specifiek werkgevers in gesprek te gaan om te bezien hoe zij meer uren

²⁰ Kamerstuk 31 322, nr. 384.

werken kunnen bevorderen, mede in het licht van de krapte op de arbeidsmarkt, zoals dit is geformuleerd in de motie van de leden Tielen en Van Weyenberg²¹ en de motie van de leden Van Weyenberg en Tielen.²²

Eerder heeft de heer Fortuin van het CNV een werkweek van maximaal 30 uur gesuggereerd. Het kabinet ziet dit niet als de oplossing voor de druk die op werkenden ligt om werk en privé te combineren. Wel deelt het kabinet, zoals u hiervoor in deze brief heeft kunnen lezen, de analyse van het CNV dat de druk op werkenden moet worden verlicht, zeker wanneer zij die druk voelen in combinatie met zorgtaken.²³

De Stichting van de Arbeid heeft in de gesprekken aangegeven pilots op te willen starten om belemmeringen aan te pakken en mogelijkheden te benutten om mensen meer uren te laten werken. Het kabinet en de Stichting van de Arbeid zijn het erover eens dat sectoraal maatwerk een deel van de aanpak moet zijn. Samen willen zij, zodra de maatschappelijke en economische situatie daarvoor een geschikt moment biedt gezien de coronacrisis, concrete initiatieven ontplooiën om in (sub)sectoren (en daarbinnen specifieke bedrijven) het aantal gewerkte uren per werkende te vergroten en te zien wat de achterliggende maatregelen of voorwaarden zijn die dat mogelijk maken. Dit soort initiatieven kunnen immers inzichten verschaffen die in meer sectoren of bedrijven mogelijk toepasbaar zijn.

Specifieke aandacht gaat daarbij uit naar sectoren waarin het door de aard van het werk niet (altijd) mogelijk is om voor alle werkzaamheden fulltimebanen aan te bieden, wat kan leiden tot kleine banen en minder economische zelfstandigheid. Daarom zal ook verkend worden of en hoe het combineren van werkzaamheden (binnen en buiten de organisatie) kan bijdragen aan een werkweek naar keuze en aan economische zelfstandigheid. Op dit vlak is immers veel winst te boeken als door aantoonbare voorbeelden zowel werkgevers als werknemers geïnspireerd kunnen worden.

Een voorbeeld van dit soort initiatieven om tot «best practices» en oplossingsrichtingen te komen is het werk van de stichting «Het Potentieel Pakken». Dit actiegerichte initiatief heeft samen met twee zorginstellingen en een breed scala aan partners een concrete aanpak ontwikkeld voor de deeltijdfactor en daarmee het tekort in de zorg. In 2020 wil »Het Potentieel Pakken» dit werk voortzetten en opschaalbaar maken. Daarnaast wil »Het Potentieel Pakken» een soortgelijke aanpak voor het onderwijs ontwikkelen. Hieraan verlenen de ministeries van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW) en Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS) hun steun.

Het is cruciaal dat de kennis over mogelijkheden die werkgevers hebben, die volgt uit bovenstaande activiteiten, ook wordt verspreid. Specifiek heeft de Stichting van de Arbeid daarom aangegeven graag mee te werken aan het opstellen van een handreiking om deeltijdwerknemers én hun werkgevers te wijzen op de mogelijkheden om meer uren te werken en op de meerwaarde van meer uren werken, zoals verzocht in de motie van de leden Van Weyenberg en Tielen²⁴. De handreiking dient ertoe bij te dragen dat, als bijvoorbeeld de zorg voor kinderen in het geding is, niet

²¹ Kamerstuk 35 300 XV, nr. 36

²² Kamerstuk 29 544, nr. 942

²³ Met deze kabinetsreactie op het IBO Deeltijd en deze passage specifiek komt het kabinet ook tegemoet aan de vraag van de heer Gijs van Dijk om te reageren op het pleidooi van de heer Fortuin van het CNV (Handelingen II 2019/20, nr. 37, item 45)

²⁴ Kamerstuk 35 300 XV, nr. 62

«automatisch» de keuze voor deeltijdwerk wordt gemaakt maar dat dit leidt tot een bewuste keuze voor zowel vrouwelijke als mannelijke werknemers.

Informatie en bewustwording

Campagnes kunnen bijdragen aan de bewustwording rondom keuzes die van invloed zijn op de arbeidsduur en de verdeling van arbeid en zorg tussen mannen en vrouwen. Ogenscheinlijk kleine keuzes, vaak ingegeven door sociale normen, kunnen op termijn grote invloed hebben. Het is belangrijk dat mensen zich hiervan bewust zijn en bewuste keuzes maken. Het IBO Deeltijdwerk wijst er op dat campagnes een toegevoegde waarde kunnen zijn bij het invoeren van beleidswijzigingen. Vandaar dat het kabinet het reeds ingezette beleid van investeringen in de kwaliteit van kinderopvang, uitbreiding van het geboorteverlof en verlagen van de lasten op arbeid nog intensiever wil ondersteunen met informatievoorziening. Het gaat daarbij om campagnes rondom de kwaliteit van kinderopvang (zie eerder in de brief), het maken van bewuste keuzes en de opbrengsten van extra uren werken.

Het Ministerie van SZW is in oktober 2018 gestart met de campagne «Zijn jullie er al uit?» om aankomende ouders bewust te maken van de keuze die zij rond de geboorte van hun eerste kind maken over de verdeling van arbeid en zorg. Het uitgangspunt hierbij is dat ouders zelf bepalen wat voor hen de optimale verdeling van arbeid en zorg is. Het kabinet geeft aan deze campagne een vervolg.

Verder hebben WOMEN Inc. en NIBUD met steun van het Ministerie van OCW de rekentool de WerkZorgBerekenaar ontwikkeld, waarmee gezinnen kunnen berekenen hoe verschillende manieren om werk- en zorgtaken te verdelen financieel uitpakken. Als vervolg hierop willen WOMEN Inc. en de Stichting Het Potentieel Pakken, in samenwerking met NIBUD een specifieke tool ontwikkelen voor mensen die in deeltijd werken. Met deze zogenoemde Deeltijdberekenaar kunnen mensen nagaan wat het zou opleveren als zij meer uren gaan werken. De WerkZorgBerekenaar kan hierin verwerkt worden.

Tot slot

Zoals blijkt uit deze brief heeft het kabinet als uitgangspunt dat mensen hun eigen leven mogen en kunnen inrichten. Vooral de druk op gezinnen met jonge kinderen leidt ertoe dat ouders ervoor kiezen minder te gaan werken, vooral de moeder. De keuze in die fase is vaak leidend voor de keuzes die de ouders voor en na de komst van kinderen maken én beeldbepalend voor de Nederlandse cultuur. Het kabinet heeft dan ook de ambitie om op basis van een zorgvuldige afweging van de feiten uit het IBO Deeltijdwerk stevige stappen te zetten, zowel op korte als op langere termijn, om de ondersteuning van jonge gezinnen te verbeteren en de combinatie van arbeid en zorg te vergemakkelijken. Dat stelt mensen in staat hun eigen leven vorm te geven, en (economisch) zelfstandig hun keuzes te maken.

Mede namens de Minister voor Basis- en Voortgezet Onderwijs en Media,

De Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,
W. Koolmees

De Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap,
I.K. van Engelshoven

De Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,
T. van Ark