

Beleidsdoorlichting Arbeid en zorg

September 2006

Beleidsdoorlichting Arbeid en zorg

Een evaluatie van artikel 25
van de begroting van het ministerie van
Sociale Zaken en Werkgelegenheid.

*Directie Arbeidsverhoudingen
Afd. Arbeid en zorg*

September 2006

Inhoudsopgave		pagina
1	Inleiding	7
2	Combinatieproblemen	8
2.1	Manifest worden problemen	
2.2	Aard problemen	
2.3	Maatschappelijke impact problemen	
3	Argumenten voor overheidsbeleid	10
3.1	Algemeen	
3.2	Verlofregelingen	
3.3	Kinderopvang	
4	Doelen overheidsbeleid	14
5	Context van beleid	17
6	Beleidsartikel 25: instrumenten en indicatoren	19
5.1	Verlofregelingen	
5.2	Kinderopvang	
5.3	Indicatoren	
7	Gebruik en indicatoren	24
7.1	Gebruik verlof	
7.2	Gebruik kinderopvang	
7.3	Indicatoren	
8	Financieel beslag	33
8.1	Verlofregelingen	
8.2	Kinderopvang	
9	Effecten	36
9.1	Verlofregelingen	
9.1	Kinderopvang	
10	Samenvatting	41
10.1	Doeltreffendheid	
	10.1.1 Bereik van en behoefte aan verlofregelingen	
	10.1.2 Bereik van en behoefte aan kinderopvang	
	10.1.3 Flexibiliteit	
	10.1.4 Keuzevrijheid	
	10.1.5 Omvattendheid	
	10.1.6 Economische zelfstandigheid (v) en zorgparticipatie (m)	
10.2	Doelmatigheid	
	10.2.1 Kosten en baten van verlofregelingen	
	10.2.2 Kosten en baten van kinderopvang	
10.3	Vooruitblik	

	Bijlagen	
1.	Oordeel onafhankelijke deskundigen Prof. dr. K.P. Goudswaard (Universiteit Leiden/SER) dr. S. Keuzenkamp (SCP)	53
2.	Verlofregelingen in Europa	56
3.	Beleidsinitiatieven arbeid en zorg 1994 – 2006	58

1. Inleiding

Deze Beleidsdoorlichting op het terrein van arbeid en zorg is aangekondigd in de Begroting 2006 van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW). Een beleidsdoorlichting is een evaluatie van beleid op het niveau van de algemene of operationele doelstellingen van een beleidsartikel, in dit geval beleidsartikel 25 van de SZW-begroting.¹

Deze Beleidsdoorlichting bevat, zoals de betreffende regeling voorschrijft, een:

- analyse van het probleem dat aanleiding vormde voor het beleid
- motivering van de rol van de rijksoverheid
- beschrijving van de beleidsdoelstellingen
- beschrijving van de instrumenten
- analyse van de maatschappelijke effecten
- beschrijving van de ingezette budgetten
- beoordeling van de doelmatigheid en doeltreffendheid van beleid

De formulering van begrotingsartikel 25 is de afgelopen jaren onder invloed van het proces Van Beleidsvoorbereiding tot Beleidsverantwoording (VBTB) verfijnd en geherformuleerd. De precieze formulering van het beoogd maatschappelijk resultaat, van de effecten en de indicatoren van beleid is van recente datum (Begroting 2004). Dit impliceert dat het verzamelen van de specifieke benodigde beleidsinformatie kort geleden is gestart (2005). Feitelijke informatie over de prestaties en maatschappelijke effecten is beschikbaar vanaf voorjaar 2006 (de zogenaamde nulmeting). De eerste cijfers over de indicatoren zijn beschikbaar in het voorjaar van 2007. Wel beschikbaar zijn veel empirische Nederlandse en internationale (evaluatie-)studies over de gebruikte instrumenten van beleid en de context van het beleid. De beoordeling van de doelmatigheid en doeltreffendheid van het beleid is daarom vooral *kwalitatief* van karakter, waarbij de geraadpleegde empirische studies aangeven of doelmatigheid en doeltreffendheid *plausibel* lijken. Het arbeid-en-zorgbeleid kan nog niet beoordeeld worden, maar voorzichtige en plausibele verwachtingen van de werkzaamheid van het beleid zijn wel mogelijk.

Ondanks het ontbreken van voldoende gegevens voor een definitieve beoordeling is toch tot een beleidsdoorlichting op het terrein van arbeid en zorg besloten, omdat 2006 een mooi moment vormt voor een terugblik en een vooruitblik. Op dit terrein zijn de afgelopen jaren twee belangrijke instrumenten tot stand gebracht: de Wet arbeid en zorg en de Wet kinderopvang. Het lijkt zinvol om - nu het eerste stof van de nieuwe wetgeving is neergedaald en nog vóórdat een nieuwe kabinetsperiode aanbreekt - achterom te kijken naar de grondslagen en kenmerken van het beleid, de legitimatie ervan en de mate waarin het beleid de verwachte maatschappelijke effecten kan teweegbrengen. Een dergelijke bezinning draagt materiaal aan voor een discussie over de toekomst van dit beleid: een discussie waarvan de uitkomsten in een nieuwe kabinetsperiode kunnen worden meegenomen.

Artikel 25 beoogt te ‘bevorderen dat werknemers arbeid en zorg kunnen combineren’. Het behalen van deze doelstelling heeft volgens de begroting als effecten dat werknemers arbeid en zorg kunnen combineren in de mate waarin ze dat willen en dat een bijdrage wordt geleverd aan de verhoging van de arbeidsparticipatie van vrouwen.² Sommige huisvrouwen en -mannen zullen door dit beleid hun wens kunnen vervullen om (meer) te werken, maar daar tegenover staat dat sommige werknemers door dit beleid juist hun wens kunnen

¹ Regeling periodiek Evaluatieonderzoek en Beleidsinformatie (RPE) 2006

² Tweede Kamer, vergaderjaar 2005-2006, 30 300, hoofdstuk XV, nr. 2, p. 53.

vervullen om minder te werken en meer te zorgen. Een grotere arbeidsdeelname van vrouwen is dus niet ‘het’ of ‘een’ doel van artikel 25, maar een effect. Doel is om het voor werknemers gemakkelijker te maken om arbeid en zorg te combineren, opdat werknemers die willen combineren dat ook feitelijk kunnen. Voor de beoordeling van het beleid betekent dit, dat primair gekeken zal worden naar effecten van het beleid voor het combineren. Daarnaast wordt ook de betekenis ervan voor de arbeidsdeelname van vrouwen geanalyseerd.

2. Combinatieproblemen

2.1 Manifest worden problemen

Dat het combineren van een baan en de zorg voor afhankelijke anderen (jonge kinderen of bejaarde ouders) problemen met zich mee kan brengen, werd manifest met het veranderen van de taakverdeling binnen huishoudens. Zolang in gezinnen de één verantwoordelijk was voor het verwerven van inkomen en de ander voor het verzorgen van kinderen en soms van oudere ouders (het ‘kostwinnersmodel’), was er van feitelijk combineren van arbeid en zorg geen sprake.

De toenemende arbeidsdeelname van vrouwen veranderde dit patroon en daarmee werd duidelijker dat het combineren niet eenvoudig is. Dat het aantal werkzame vrouwen in de jaren tachtig en negentig sterk groeide, was het gevolg van een aantal factoren, waarvan het gestegen opleidingsniveau van vrouwen, het beperkte kindertal van vrouwen, mogelijkheden voor (door vrouwen sterk geprefereerde) deeltijdarbeid en veranderende rolopvattingen de belangrijkste waren.

Was de netto-arbeidsparticipatie van vrouwen in 1990 nog maar 39%, in 2005 bedroeg die 54.1%.³ De arbeidsdeelname van vrouwen met een partner en minderjarige kinderen steeg sinds 1990 zelfs van 31% naar 60% en ook alleenstaande ouders combineerden steeds vaker.⁴ Dit betekende dat de groep combinerende werkenden en daarmee de roep om overheidsondersteuning sterk groeide.

Het combineren heeft ook positieve effecten. Combineren betekent variatie, financiële onafhankelijkheid, makkelijker toegang hebben tot sociale netwerken, mogelijkheden voor zelfontplooiing en autonomie en meer zelfvertrouwen en het biedt bescherming tegen de invloed van negatieve ervaringen in één van de levensdomeinen (arbeid of zorg).⁵

2.2 Aard problemen

De problemen waarvoor degenen die combineren zich gesteld (kunnen) zien, zijn uiteenlopend van aard.

- *tijdsdruk*

Wie werkt, kan niet op hetzelfde moment zorgen en omgekeerd. De vraag is dan hoe tijd over de verschillende taken wordt verdeeld en of er nog voldoende tijd voor de verschillende taken is. Als de zorgtaken dringend zijn en geen uitstel velen (bijvoorbeeld bij ziekte van een kind), wordt de tijdsdruk acuut. Taak-combineerders (mensen die tenminste 12 uur per week werken en tenminste 12 uur per week zorgen) is gevraagd naar de manier waarop zij hun tijdsdruk beleven. Van de vrouwen in deze groep gaf in 2002 58% aan één of meer dagen per week een ‘gejaagd gevoel’ te

³ W. Portegijs, A. Boelens, L. Olsthoorn, Emancipatiemonitor 2004. Den Haag, SCP/CBS, november 2004, tabel 4.2 en CBS-Statline, Beroepsbevolking naar geslacht. De netto-arbeidsparticipatie is het percentage van de beroepsbevolking (15 tot 65 jaar) dat een betaalde baan heeft van 12 uur in de week of meer.

⁴ idem, tabel 4.5.

⁵ Zie bijvoorbeeld: H. Groenendijk, Werken en zorgen: de moeite waard. Een onderzoek naar het welbevinden van buitenshuis werkende moeders. Utrecht, Jan van Arkel, 1998 (diss.) en M. Bekker, Vrouwen, arbeid en gezondheid, in: W. Schaufeli e.a., De psychologie van arbeid en gezondheid. Houten/Mechelen, Bohn Stafleu Van Loghum, 2003, p. 351-363.

hebben. Dat gold voor 48% van de mannen. Niet-taakcombineerders hadden veel minder last van een gejaagd gevoel.⁶ Een onderzoek onder 500 werkende ouders met een kind onder de 12 jaar bracht aan het licht dat 1 op de 10 ouders onvoldoende tijd zegt te hebben voor het ouderschap. Fulltime werkende ouders ervaren dit vaker (14%) dan in deeltijd werkende ouders (5%). Van de ondervraagden zegt 13% dat een baan en zorg voor jonge kinderen niet goed te combineren zijn.⁷

- *lastige uitbesteding*
Verder kan *uitbesteding lastig* zijn omdat kinderopvang tijdens (afwijkende) werktijden, zoals 's avonds en in het weekend, onvoldoende beschikbaar of toegankelijk is.
- *financiële problemen*
Ook is het mogelijk dat het combineren van werken en zorgen *financiële problemen* met zich mee brengt, omdat degene die arbeidstijd inlevert ten behoeve van zorgtaken inkomen inlevert en noodzakelijke voorzieningen moet inhuren.
- *gezondheidsrisico's*
Daarnaast kan het combineren van arbeid en zorg *gezondheidsrisico's* met zich mee brengen omdat de beide verantwoordelijkheden met elkaar kunnen wringen. Dit kan zowel leiden tot psychische klachten (gevoelens van tekortschieten in het werk of het gezin) als fysieke klachten. Verschillende onderzoeken geven aan dat zo'n 40% van de Nederlandse werkende bevolking gezondheidsproblemen ervaart bij het combineren van arbeid en zorg.^{8, 9} Dit geldt niet alleen voor ouders met jonge kinderen, maar ook voor werkende mantelzorgers.¹⁰ Een kwart van hen zegt zich zwaar tot zeer zwaar belast te voelen.¹¹
- *moeizame afstemming*
Als werken en zorgen van betrokken partners op verschillende locaties plaatsvindt en aan bepaalde tijden gebonden is, dan moet er logistiek veel geregeld worden. Dat blijkt bijvoorbeeld uit verschillende onderzoeken naar de voorwaarden waaronder in deeltijd werkenden voor meer uren per week zouden willen werken. Voor vrouwen met een kind onder de 13 jaar is de belangrijkste voorwaarde (genoemd door 41% van hen) dat ze de tijden waarop ze werken goed of beter kunnen afstemmen op hun privéleven. Een baan met het gewenste aantal arbeidsuren is voor een kwart van de vrouwen een voorwaarde en vaak of vaker thuiswerken voor een vijfde.¹² In het

⁶ W. Portegijs, A. Boelens en S. Keuzenkamp, Emancipatiemonitor 2002. Den Haag, CBS/SCP, november 2002, tabel 5.15. Een taakcombineerder is iemand die tenminste 12 uur per week werkt en tenminste 12 uur per week zorgt. Van de niet-taakcombineerders had 10% van de mannen en 14% van de vrouwen een 'opgejaagd gevoel'.

⁷ Marketrespons, persbericht 24 april 2006.

⁸ K. Tijdens en M. van Klaveren, Arbeid en zorg zwaarder voor moeders?, in: Zeggenschap (2003), jrg. 14, nr. 1, p. 57.

⁹ C.R. Cousins and N. Tang, Working time and work and family conflict in the Netherlands, Sweden and the UK, in: Work, employment and society (2004), Volume 18, nr. 3, p. 531-550.

¹⁰ J.M. Timmermans (red.), Mantelzorg. Over de hulp van en aan mantelzorgers. Den Haag, SCP, maart 2003, tabel 4.12

¹¹ idem, tabel 4.14

¹² W. Portegijs e.a. (2004), a.w., tabel 5.22. Zie ook: W. Portegijs, M. Cloin, I. Ooms en E. Eggink, Hoe het werkt met kinderen. Moeders over kinderopvang en werk. Den Haag, SCP, maart 2006, tabel 2.5 en S. Keuzenkamp en W. Portegijs, Willen vrouwen en mannen wel meer werken?, in: Altijd een antwoord. Den Haag, SCP-nieuwjaarsuitgave 2006, p. 128-132.

bovengenoemde onderzoek van Marketrespons gaf een derde van de ouders die arbeid en zorg niet goed te combineren vinden aan, dat flexibiliteit de oplossing zou zijn. Flexibiliteit van arbeidstijden en van openingstijden van kinderopvang.¹³

2.3 *Maatschappelijke impact problemen*

In de jaren negentig werd duidelijk dat een groeiende groep combinerende ouders geconfronteerd werd met veelsoortige combinatieproblemen en dat zij voor de oplossing daarvan mede naar de overheid keken. Voor de overheid waren deze problemen van individuele burgers van belang vanwege de maatschappelijke impact van de combinatieproblematiek.

Als arbeid en zorg moeilijk te combineren zijn, bestaat het risico dat vooral vrouwen – meestal de minst verdienende partner- stoppen met werken of minder gaan werken. Dit belemmert hun emancipatie. Behalve om sociale redenen, is deze situatie ook om economische redenen onwenselijk. Het is belangrijk dat zoveel mogelijk mensen participeren op de arbeidsmarkt. Eind 2005 was de netto-arbeidsparticipatie van vrouwen 54.1%.¹⁴ Daarmee ligt de arbeidsdeelname van vrouwen nog aanzienlijk onder het gemiddelde van 72.1% voor mannen.¹⁵ Verder is door het grote percentage deeltijdwerkenden onder vrouwen de arbeidsdeelname van vrouwen in arbeidsjaren lager dan die in personen, namelijk 41.5%. Dat is minder dan in bijna alle andere landen van de EU.¹⁶ Tot slot is er een groep vrouwen die (nog) niet actief is op de arbeidsmarkt. Na de geboorte van hun eerste kind stopt een deel van de werkende vrouwen, vooral lager opgeleiden, met werken. In totaal stopte in 2003 10% van de werkende vrouwen met werken na de geboorte van hun eerste kind. Voor laagopgeleide vrouwen is dat 29%.¹⁷

Die relatief beperkte arbeidsdeelname van vrouwen is problematisch omdat er de komende jaren juist een groter arbeidsaanbod nodig is in verband met de grote groep ‘babyboomers’ die met pensioen gaat. Het aantal 65-plussers zal in 2040 zo’n 24% van de bevolking uitmaken, terwijl hun aandeel momenteel nog 14.3% is.¹⁸ De oudedagsvoorzieningen en zorg voor deze sterk groeiende groep kunnen alleen betaalbaar blijven als er voldoende werkenden zijn om de kosten daarvan gezamenlijk te dragen. Verder draagt werk bij aan de economische zelfstandigheid van vrouwen; dat is voor henzelf van belang, maar ook voor de samenleving omdat moeders met een betaalde baan het risico op armoede en een beroep op sociale zekerheid van gezinnen verlagen. Een laag armoederisico heeft bovendien een positief effect op kinderen.

3. **Argumenten voor overheidsbeleid**

3.1 *Algemeen*

Werkenden die arbeid en zorg combineren, kunnen met veel en diverse problemen te maken krijgen. Een belangrijk deel van die problemen kunnen opgelost worden in het arbeidsvoorwaardenoverleg, maar dat gebeurt te weinig. Daarom intervenueert de overheid met wettelijke maatregelen: niet alleen omdat daarmee de belangen van grote groepen

¹³ Zie noot 8.

¹⁴ Dat waren vrouwen met een baan van tenminste 12 uur in de week.

¹⁵ CBS-Statline, Beroepsbevolking naar geslacht.

¹⁶ Eurostat. Alleen in Luxemburg, Italië en Malta is de arbeidsdeelname van vrouwen in arbeidsjaren lager dan die in Nederland.

¹⁷ W. Portegijs, e.a. (2004), tabel 5.7 en 5.8. In 1997 stopte nog 25% van de werkende vrouwen met hun baan na de geboorte van hun eerste kind. De laatste jaren is het aantal vrouwen tussen 15 en 65 jaar dat geen baan wil vanwege de zorg voor een gezin sterk afgenomen, van 863.000 in 2000 naar 577.000 in 2005. 51% van deze groep vrouwen is laagopgeleid.

¹⁸ CBS-Statline, Kerncijfers van de bevolkingsprognose, 2004-2050.

werkenden zijn gediend, maar vooral omdat daarmee maatschappelijke belangen (sociale en economische) zijn gemoeid.

Belangrijke overweging is, dat wie problemen heeft met het combineren *mogelijk zal afzien van arbeidsdeelname of deze verminderen*. Daarnaast zijn er negatieve materiële en immateriële effecten voor de werknemer zelf en zijn of haar huishouden. Hierbij kan gedacht worden aan verlies van inkomen en pensioenopbouw, verminderde maatschappelijke participatie en extra kwetsbaarheid van de minst verdienende partner bij een echtscheiding. Negatieve effecten voor de samenleving zijn: het onbenut blijven van menselijk kapitaal waarin door individu en samenleving is geïnvesteerd en een verminderde arbeidsdeelname (in personen of uren) terwijl er door ontgroening en vergrijzing juist behoefte bestaat aan een groter arbeidsaanbod.

Daarnaast is er het risico van *ziekteverzuim* als gevolg van problemen met de combinatie van arbeid en zorg. Verlofregelingen stellen werknemers in staat om even pas op de plaats te maken en via deze ‘time out’ een ‘burn out’ te voorkomen, zoals de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid stelde.¹⁹ Verder vindt de overheid het belangrijk dat werknemers voldoende ruimte hebben voor de zorg voor hun kinderen en naasten en dat ouders hun opvoedingsverantwoordelijkheid gestalte kunnen geven, ook als zij een baan hebben. Daarom verdient deze zorg ondersteuning via verlofregelingen en kinderopvangvoorzieningen.²⁰

Verder komt het beleid ook voor een aanzienlijk deel voort uit *internationale verplichtingen*, zoals Europese regelgeving in de vorm van richtlijnen. Deze zijn dwingend wat betreft hun resultaat en laten de lidstaten weinig ruimte in de wijze waarop zij de Europese verplichtingen willen omzetten in nationale regelgeving. De EU-zwangerschapsrichtlijn (92/185/EG) regelt onder meer de minimale omvang van het zwangerschapsverlof en bepaalt dat er sprake moet zijn van behoud van een bezoldiging en/of het genot van een adequate uitkering. In 1996 heeft de Raad van de Ministers van de Europese Unie een richtlijn ouderschapsverlof aangenomen: de Richtlijn 96/34/EG. Deze schrijft een recht op onbetaald ouderschapsverlof voor van ten minste drie maanden tot het kind 8 jaar oud is. Daarnaast is in deze Richtlijn onder meer een clause opgenomen betreffende arbeidsverzuim door overmacht in verband met onvoorziene gezinsomstandigheden in gevallen van ziekte of ongeval (calamiteiten- en kortdurend zorgverlof).

Bovenstaande EU-richtlijnen maar ook verplichtingen volgend uit verdragen waarbij Nederland partij is, zoals bepalingen uit het VN-vrouwenverdrag, het VN-Verdrag voor Economische Sociale en Culturele Rechten, ILO-verdrag 103 en het Europees Sociaal Handvest, hebben in Nederland bijgedragen aan de introductie van nieuw beleid, bijvoorbeeld van de Wet arbeid en zorg en de Wet aanpassing arbeidsduur. Voor wat betreft de kinderopvang geldt dat de overheid op grond van het VN-verdrag inzake de Rechten van het kind gehouden is om de veiligheid, gezondheid en goede opvoeding van kinderen te bevorderen.²¹

¹⁹ Toespraak van minister mr. A.J. de Geus van Sociale Zaken en Werkgelegenheid bij het seminar Levensloop van ABN-AMRO op 14 september 2005 in Amsterdam. Zie ook de memorie van toelichting Wet langdurend zorgverlof, waarin als doel van het recht op dit verlof wordt aangegeven: overbelasting van de informele helper voorkomen. Tweede Kamer, vergaderjaar 2001-2002, 28467, nr. 3, p. 2.

²⁰ Ibidem en Tweede Kamer, vergaderjaar 2001-2002, 28 447, nr. 3, p. 2 (Memorie van Toelichting Wet kinderopvang).

²¹ Ibidem.

3.2 *Verlofregelingen*

Een recht op *verlof* is in de visie van de overheid in een aantal situaties nodig omdat werknemers op die manier de noodzakelijke zorg kunnen verrichten en tegelijkertijd op de arbeidsmarkt actief kunnen blijven. Zonder deze rechten zouden vrouwen die geconfronteerd worden met extra zorgtaken mogelijk overwegen om te stoppen met werken. Dat risico is niet denkbeeldig, want blijven werken na de geboorte van een kind is voor vrouwen in Nederland nog niet lang gebruikelijk (zie par. 2.3).

Een argument voor een recht op *betaling* tijdens verlof is, dat een inkomensverzekering tijdens verlof niet via de private verzekeringsmarkt tot stand zal komen als gevolg van ‘adverse selection’ (vooral degenen met een hoog risico zullen zich willen verzekeren) en ‘moral hazard’ (overmatig gebruik van de regeling bij moeilijke controle op gebruik).²²

Verder speelt bij een recht op betaling een herverdelingsargument: zonder zo’n recht is het gebruik van verlof voor lagere inkomensgroepen financieel niet goed bereikbaar.

Voor fiscale ondersteuning via de levensloopregeling geldt als argument dat beperkingen op de kapitaalmarkt (wat betreft gunstige mogelijkheden voor lenen en sparen) maken dat mensen hun inkomen niet optimaal over hun levensloop kunnen spreiden. Huishoudens met zorgtaken en daardoor pieken en dalen in de beschikbare tijd voor arbeid zouden dat juist graag willen. Een fiscaal ondersteunde spaarmogelijkheid biedt daarvoor een oplossing en maakt daarmee een efficiëntere verdeling van tijd over arbeid en zorg mogelijk.

Belangrijke reden voor ingrijpen van de overheid in de vorm van wetgeving is dat verlofregelingen lang niet in alle bedrijfstakken en bedrijven worden aangeboden, zo bleek uit onderzoek vóórdat de Wet arbeid en zorg van kracht werd.²³ Ook uit onderzoek van na die tijd komt naar voren dat verlofregelingen in veel gevallen niet via zelfregulering door sociale partners ontstaan.^{24 25}

Het ontstaan van verlofregelingen via zelfregulering door sociale partners is afhankelijk van de vraag of er in een sector of organisatie onder werknemers een grote behoefte aan verlofregelingen bestaat. In sectoren of organisaties waarin veel vrouwen werken zal dat sneller het geval zijn dan waar mannen getalsmatig de overhand hebben. Daarnaast speelt het economisch tij mee: als het economisch goed gaat, zien sociale partners ruimte voor regelingen. Is er economische tegenwind, dan dreigt arbeid-en-zorgbeleid weer te worden geschrapt. Zonder overheidsbeleid zou hierdoor het bestaan van verlofregelingen afhankelijk zijn van de houding van de werkgever, de samenstelling van het personeelsbestand van een sector, bedrijfstak of organisatie dan wel afhankelijk van de conjunctuur. Daardoor zouden veel werknemers in belangrijke zorgsituaties een recht op verlof kunnen ontberen en er tussen werknemers onderling sprake zijn van rechtsongelijkheid. Vervolgens zou het ontbreken van verlofregelingen werknemers ertoe kunnen aanzetten om de arbeidsmarkt te verlaten of hun arbeidsdeelname structureel te verminderen.

3.3 *Kinderopvang*

In de jaren tachtig en negentig heeft de overheid met stimuleringsregelingen bijgedragen aan het fors uitbreiden van het aanbod van kinderopvang. Tegelijkertijd werden ouders die

²² Zie voor deze en volgende economische argumentatie bijvoorbeeld: E. Jongen en D. van Vuuren, Kinderopvang, verlofregelingen arbeidsparticipatie. in: Tijdschrift voor Politieke Economie, 2004, nr. 25, p. 83-118 en E. Jongen, B. Kuipers en E. Westerhout, Parental leave, CPB-report 2001/2.

²³ Tweede Kamer, vergaderjaar 1999-2000, 27 207, nr. 3, p. 12 en 13.

²⁴ Rond 35% van de werkgevers zou geen regeling beiden voor kortdurend zorgsituaties, rond 60% niet voor ouderschapsverlof. L. van der Linden en C. van der Werf, Ervaringen van werkgevers met de Wet arbeid en zorg. Leiden, Research voor Beleid, december 2004, p. 38 en 39.

²⁵ Zie Hoofdstuk 7.

gebruik maakten van formele kinderopvang van overheidswege (fiscaal) ondersteund en werden werkgevers (fiscaal) ondersteund als zij een kinderopvangregeling uitvoerden. Inmiddels lijkt het aanbod van kinderopvang redelijk in overeenstemming met de vraag.²⁶ Met de Wet kinderopvang gekozen voor een overgang naar een markt voor kinderopvang.

Kan de beschikbaarheid, betaalbaarheid en kwaliteit van kinderopvang dan niet verder aan de markt worden overgelaten? Het antwoord van de overheid daarop is: nee, niet op alle punten.

Argument voor het subsidiëren van het gebruik van kinderopvang is, dat op deze manier verstoringen van belastingen op kinderopvangdiensten kunnen worden gecompenseerd. Door de belasting en premies op het werk van werkers in de kinderopvang zijn de private kosten van kinderopvang (prijs inclusief belastingen) veel hoger dan de maatschappelijke kosten (prijs exclusief belastingen), wat de keuze voor formele kinderopvang en daarmee voor arbeidsparticipatie belemmert.

Bovendien zou formele kinderopvang voor ouders met een laag inkomen zonder overheidsbijdrage onbereikbaar zijn. Zo bedragen de kosten van drie dagen dagopvang voor twee kinderen ruim € 16.000 per jaar. Deze kosten zijn op minimuminkomensniveau prohibitief. Om de financiële toegankelijkheid van kinderopvang en daarmee de mogelijkheid tot uitbesteden c.q. combineren te garanderen, biedt de Wet kinderopvang ouders een recht op een inkomensafhankelijke toeslag voor formele kinderopvang.

Daarnaast ziet de overheid ook een speciale verantwoordelijkheid voor de toegankelijkheid van kinderopvang voor groepen die op weg zijn naar de arbeidsmarkt: reïntegrerende werklozen en arbeidsongeschikten, bijstandgerechtigden, herintreders, studenten en 'nieuwkomers'.

Voor ouders is de kwaliteit van kinderopvang een belangrijke factor bij de overweging om hier eventueel gebruik van te maken.²⁷ Het betreft immers een voorziening voor (zeer) jonge kinderen. De overheid voelt, juist omdat het om jonge kinderen gaat, een verantwoordelijkheid voor de veiligheid en ontwikkeling van deze groep en ziet daarom reden voor mede-bemoeienis met de kwaliteit van kinderopvang en het toezicht daarop.

Verder zal het kinderopvangbeleid worden uitgebreid met beleid dat erop gericht is een betere aansluiting te bewerkstelligen tussen scholen en buitenschoolse opvang.²⁸ Tijdens de Algemene Politieke Beschouwingen in september 2005 is een motie van de leden Van Aartsen/Bos aangenomen.²⁹ In deze motie wordt verzocht de wet- en regelgeving met ingang van 1 januari 2007 zodanig aan te passen dat scholen worden verplicht hetzij zelf tussen 7.30 uur en 18.30 uur voor- en naschoolse opvang te bieden, hetzij faciliteiten te bieden waarbinnen andere partijen dat kunnen doen. Met het beleid dat aan deze motie uitvoering geeft, wil het kabinet vooral problemen van ouders bij het organiseren van voor- en naschoolse opvang aan pakken en zo drempels voor (grotere) arbeidsparticipatie te slechten.

²⁶ Dit is één van de bevindingen van het eerdergenoemde SCP-onderzoek 'Hoe het werkt met kinderen' (2006). Ook uit een onderzoek van SEO (2005) blijkt dat een ruime meerderheid van de ouders gebruik kon maken van opvang op het moment dat ze opvang nodig hadden (hoewel niet altijd voor het gewenste aantal dagen). L. Kok (e.a.), De markt voor kinderopvang in 2004, Amsterdam, SEO, SEO-rapport nr. 845.

²⁷ Zie W. Portegijs e.a. (2006), a.w.

²⁸ Daarbij wordt buitenschoolse opvang gedefinieerd als opvang tijdens doordeweekse dagen, bestaand uit voorschoolse opvang, naschoolse opvang, opvang op vrije dagen, tijdens schoolvakanties of een combinatie van deze. Tussenschoolse opvang (tijdens de lunchpauze) valt hier niet onder, evenmin als opvang tijdens erkende feestdagen.

²⁹ Tweede Kamer, vergaderjaar 2005–2006, 30 300, nr. 14.

Bovendien diende het kabinet in de zomer van 2006 een wetsvoorstel in om een werkgeversbijdrage kinderopvang wettelijk te regelen. Het financieringssysteem van de Wet kinderopvang gaat er vanuit dat werknemers van hun werkgever een bijdrage krijgen in de kosten van kinderopvang, dat wil zeggen 1/6 van de kosten per werkgever, voor kinderen van 0 tot 12 jaar en tot de in de Wet kinderopvang genoemde maximum uurprijs. Doel en verwachting was, dat in 2008 90% van de werknemers aanspraak zou kunnen maken op een volwaardige werkgeversbijdrage. Omdat uit onderzoek bleek dat per 1 mei 2006 één op de drie werknemers geen aanspraak kon maken op een volwaardige werkgeversbijdrage, leek het onwaarschijnlijk dat dit streefcijfer gehaald zou worden en besloot het kabinet per 1 januari 2007 de werkgeversbijdrage wettelijk te regelen.

4 Doelen overheidsbeleid

Het arbeid-en-zorgbeleid beoogt te bevorderen dat werknemers arbeid en zorg kunnen combineren. Concreet richt het zich daarbij vooral op het oplossen van tijdsproblemen, uitbestedingsproblemen, financiële problemen en (in mindere mate) het oplossen van organisatorische problemen.

Verlofrechten bieden soulaas in situaties dat zorgverantwoordelijkheden (tijdelijk) om voorrang vragen, zodat de benodigde zorg verleend kan worden ‘zonder dat het (blijven) verrichten van betaalde arbeid in de waagschaal wordt gesteld’.³⁰ Financieringsregelingen voor verlof beogen het gebruik van verlof te vergemakkelijken doordat inkomensverlies door verlof wordt beperkt of voorkomen. Kinderopvangbeleid biedt werkende ouders (financiële) mogelijkheden om de zorg voor hun kinderen deels ‘uit te besteden’.

Het arbeid-en-zorgbeleid bestrijkt niet het combinatieprobleem in zijn volle breedte.

Werknemers krijgen

- recht op langerdurend verlof voor zorg in ernstige situaties (bij levensbedreigende ziekte van partner, kind of ouder) maar niet in niet-levensbedreigende situaties.
- recht op verlof voor tijdelijke zorgsituaties, maar niet bijvoorbeeld bij chronische ziekte van naasten.
- enkel financiering van langdurend zorgverlof en ouderschapsverlof via de fiscaal gefacilieerde levensloopregeling.

Het arbeid-en-zorgbeleid bereikt ook niet alle combinerende ouders in: het beleid richt zich primair op werknemers. Combinerende zelfstandigen komen wel in aanmerking voor een kinderopvangtoeslag, maar zij hebben geen recht op verlof noch op financiering van verlof (inclusief de levensloopregeling).³¹

In onderstaande *doelenboom* zijn de doelen en instrumenten van art. 25 in hun onderlinge verhouding in beeld gebracht. De grijze vlakken geven de instrumenten en het doel aan: hiervoor zijn specifieke en algemene indicatoren benoemd. De in de begroting aangeduide effecten zijn met gestippelde vlakken aangegeven. De met ovalen aangegeven instrumenten betreffen instrumenten van SZW die niet onder art. 25 ressorteren, maar wel direct bijdragen aan het kunnen combineren van arbeid en zorg. Daar dragen ook instrumenten van andere departementen aan bij. In de doelenboom noemen we, als voorbeeld: de tussenschoolse opvang (ministerie van OCW) en de winkeltijdenwet (ministerie van EZ). In de doelenboom is ook zichtbaar gemaakt, dat effecten van het arbeid en zorgbeleid bijdragen aan het bereiken

³⁰ Tweede Kamer, vergaderjaar 1999-2000, 27 207, nr. 1, p. 10

³¹ De meest recente CBS-cijfers over het aandeel zelfstandigen op het totaal aantal werkenden zijn die voor 2004. In dat jaar telde Nederland 8.157 miljoen werkenden, waarvan 7.041 miljoen werknemers en 1.116 miljoen zelfstandigen (CBS, Statline) en vormden zelfstandigen daarmee 13.6% van de werkzame beroepsbevolking.

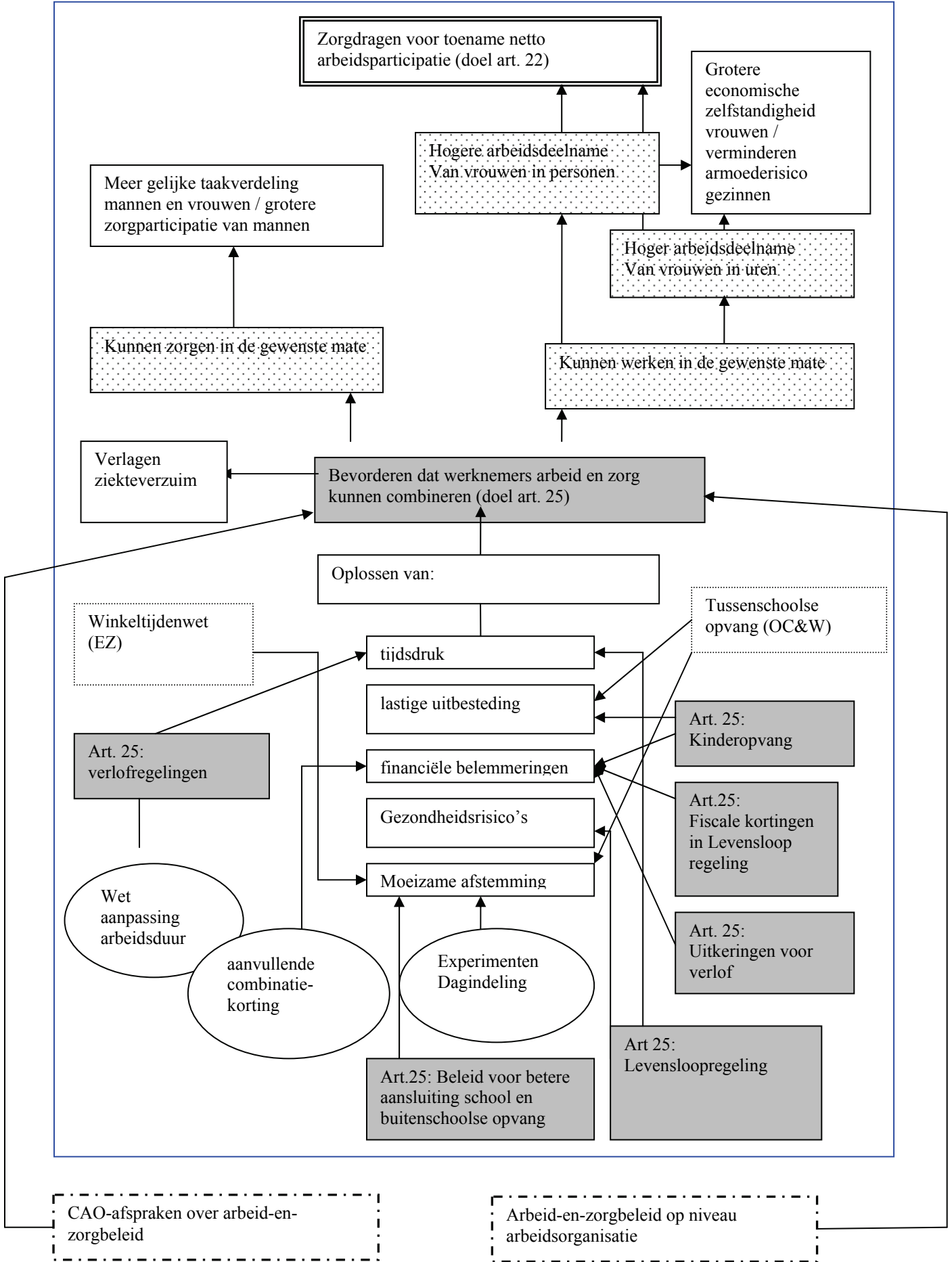
van het belangrijke doel van het verhogen van de netto arbeidsparticipatie (artikel 22 van de SZW-begroting).

Behalve overheidsbeleid kan ook arbeid-en-zorgbeleid op CAO-niveau en binnen arbeidsorganisaties (zoals flexibele werktijden, thuiswerken) het combineren vereenvoudigen. Dat brengen de vakjes net buiten het kader van de doelenboom in beeld.

De Wet aanpassing arbeidsduur is geen onderdeel van de Wet arbeid en zorg en behoort daarmee niet tot de instrumenten van art. 25 van de Begroting. Het grote belang van het recht op deeltijdarbeid, dat in de Waa geregeld wordt, is erin gelegen dat het – in tegenstelling tot de tijdelijke verlofregelingen - een structurele oplossing kan bieden voor het beter in balans brengen van arbeid en zorg.

De Beleidsdoorlichting richt zich op de evaluatie van het arbeid-en-zorgbeleid van art. 25 van de begroting. Centraal staat de verantwoording van het in art. 25 genoemde beleid: hoe staat het met de indicatoren voor doelbereiking en met de verwachte effecten. Vragen over de bovengenoemde beperkingen van het beleid en van de doelgroep, over de keuze van de beleidsinstrumenten en de indicatoren van beleid komen in de doorlichting niet aan de orde. Dergelijke discussies hebben plaatsgevonden in het kader van de begrotingsbehandelingen van de afgelopen jaren.

Doelenboom art. 25



5. Context van het beleid

Het is belangrijk om bij het evalueren van de effecten van het arbeid-en- zorgbeleid rekening te houden met een aantal contextuele factoren, omdat deze het gebruik van de concrete beleidsinstrumenten cq. verlofregelingen en kinderopvang kunnen bevorderen of verminderen. De mate van gebruik van de instrumenten door de doelgroep kan mogelijk aan deze factoren geweten worden en niet zozeer aan (in)effectiviteit van beleid.

Achtereenvolgend gaan we in op:

- Collectieve afspraken over arbeid en zorgbeleid
- Houding van de werkgever
- Deeltijdarbeid
- Preferenties van autochtone en allochtone ouders

Collectieve afspraken over arbeid en zorgbeleid

Collectieve afspraken over arbeid-en-zorgbeleid op ondernemings- of bedrijfstakniveau kunnen ervoor zorgen dat niet alle werknemers gebruik kunnen maken van de wettelijke verlofregelingen of van kinderopvangvoorzieningen.

De Wet arbeid en zorg biedt de mogelijkheid tot ‘afwijken’ van de wet, dat wil zeggen tot het bieden van minder dan wettelijk is geregeld. Dat kan bijvoorbeeld zijn: geen recht, of wel een recht maar zonder of met lagere betaling, of wel een recht maar van kortere duur. Het rapport Arbeid en zorg in CAO’s 2004 laat zien dat van de CAO’s in dat jaar 24% dergelijke afwijkende bepalingen bevatte.³² Afwijkende regelingen werden genoteerd voor kraamverlof, kortdurend zorgverlof en adoptieverlof. Overigens werden er ook bovenwettelijke afspraken gevonden, die méér boden dan de wet. In 2004 had 28% van de CAO’s één of meer bovenwettelijke afspraken over verlof en 25% had zowel bovenwettelijke als afwijkende bepalingen. Bovenwettelijke afspraken hadden vooral betrekking op ouderschapsverlof, kraamverlof en kortdurend zorgverlof.

Uit CAO-onderzoek naar afspraken over een werkgeversbijdrage kinderopvang bleek in 2005 91% van de grotere CAO’s en 50% van de kleinere CAO’s een afspraak te bevatten.³³ Uit onderzoek onder werkgevers kwam naar voren dat van werknemers die niet onder een CAO vallen nog eens 39,5 procent kan rekenen op een werkgeversbijdrage voor kinderopvang. Daarmee kon in 2005 in totaal 73.5% van de werknemers aanspraak maken op een werkgeversbijdrage.³⁴ In 2006 (1 mei) bleek dat 86.3% te zijn: 76.8% van de werknemers via een CAO, 9.5% van de werknemers op grond van een bedrijfsregeling.³⁵

Houding van de werkgever

Daarnaast zal een negatieve of onverschillige houding van de werkgever (m/v) ten aanzien van het belang van arbeid-en-zorgbeleid het gebruik van de regelingen door werknemers beperken. Zo’n houding is geen zeldzaamheid.

³² I. Bos en A.N. van den Aamele, Arbeid en zorg in CAO’s 2004. Een update van de resultaten van het over 2003 uitgevoerde onderzoek. Den Haag, Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid / Directie UAW, februari 2006. Bepalingen die méér bieden dan de wet worden bovenwettelijke bepalingen genoemd.

³³ Tweede Kamer, vergaderjaar 2005-2006, 28 447 en 29 800 XV, nr. 109. M. Schaeps, A. van den Aamele en A. Houtkoop, Afspraken over kinderopvang in CAO’s. Een onderzoek naar de stand van medio 2005. Den Haag, Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, Directie UAW, augustus 2005.

³⁴ L. Van der Linden, M. Kloosterman en C. van der Werf, Werkgeversbijdrage kinderopvang. Resultaten van de éénmeting naar de situatie op de peildatum 1 juli 2005. Leiden, Research voor Beleid, september 2005.

³⁵ L. van der Linden en C. van der Werf, Werkgeversbijdrage kinderopvang meting 2006. Leiden, Research voor Beleid, juni 2006.

In de Emancipatiemonitor 2004 van het SCP³⁶ gaf ruim de helft van de werkgevers aan dat ze zich niet verantwoordelijk voelen voor het oplossen van problemen met de combinatie van arbeid en zorg. Overigens voelden vrouwelijke werkgevers zich vaker verantwoordelijk voor het oplossen van problemen dan mannen (55% resp. 44%).

Onderzoek van de Nederlandse Gezinsraad in samenwerking met het Expertisecentrum LEEFtijd lijkt dit te bevestigen. Deze organisaties constateren dat werkgevers nog onvoldoende zijn ingespeeld op de nieuwe eisen die aan het personeelsbeleid worden gesteld door bijvoorbeeld vergrijzing en het toenemend aantal tweeverdieners. Terwijl bijna de helft van de werknemers arbeid en zorg combineert, krijgt dit gegeven weinig aandacht in het personeelsbeleid. In totaal, zo blijkt uit hun onderzoek, besteden organisaties 5,5% van de brutoloonsum aan 'levensfasebeleid'. Daarvan gaan echter 59% naar de facilitaire van vroegtijdig uitreden en seniorenverlof, 36% naar scholing en maar 5% naar arbeid-en-zorgbeleid.³⁷

Deeltijdarbeid

Een derde factor die het gebruik van verlof en kinderopvang kan verminderen is deeltijdarbeid. Nederland is in Europa koploper in deeltijdwerk. In 2003 werkte 41% van de beroepsbevolking in deeltijd. Het Europese gemiddelde ligt op 16%. Vrouwen nemen het overgrote deel van dit percentage voor hun rekening: 70% van de Nederlandse vrouwen werkte in 2003 in deeltijd, tegen zo'n 20% van de mannen.³⁸ In vergelijking met autochtone vrouwen hebben allochtone vrouwen vaker een voltijd baan. Dit geldt vooral voor Surinaamse vrouwen, maar ook Turkse en Marokkaanse vrouwen scoren hier hoger dan autochtone vrouwen.³⁹

De Wet aanpassing arbeidsduur (1 juli 2000) maakt het voor werknemers makkelijker om de arbeidsduur in overeenstemming te brengen met bijvoorbeeld zorgtaken. Zo kunnen werknemers per levensfase de arbeidsduur vermeerderen of verminderen. Een werkgever die van een werknemer een verzoek tot vermindering of vermeerdering van de arbeidsduur krijgt, zal dit verzoek in principe moeten honoreren. Alleen op grond van zwaarwegende bedrijfs- of dienstbelangen mag een dergelijk verzoek afgewezen worden. Daarnaast verbiedt de Wet verbod op onderscheid naar arbeidsduur (1996) het werkgevers om onderscheid te maken naar deeltijders en voltijders als het gaat om de arbeidsvoorwaarden.

Preferenties van autochtone en allochtone ouders

Het gebruik van kinderopvang wordt ook meebepaald door preferenties van ouders en met name moeders ten aanzien van werken en zorgen.⁴⁰ Veel vrouwen en mannen hechten aan een

³⁶ T. van der Lippe, Emancipatiegezindheid van werkgevers, in: W. Portegijs, A. Boelens en L. Olsthoorn, Emancipatiemonitor 2004. Den Haag, SCP/CBS, november 2004, p. 226 – 251.

³⁷ Persbericht Nederlandse Gezinsraad en Expertisecentrum LEEFtijd, 17 mei 2006.

³⁸ W. Portegijs e.a. (2004), a.w., figuur 4.6

³⁹ A. Merens (e.a.), Sociale atlas van vrouwen uit etnische minderheden. Den Haag, SCP, maart 2006. Van de autochtone vrouwen heeft 25% een fulltime baan, van de Surinaamse, Turkse en Marokkaanse vrouwen resp. 40%, 37% en 35%. Achtergrond van deze verschillen is voor wat betreft Turkse en Marokkaanse vrouwen, dat het in deze groepen met name de jonge vrouwen zonder kinderen zijn die werken.

⁴⁰ Overigens vormen preferenties een lastig 'gegeven', omdat er in uitgesproken voorkeuren meer of minder sterk sociale wenselijkheid kan doorklinken. Bovendien kunnen preferenties een weergave zijn van wensen waarin de realiteit niet is verwerkt: iemand wil graag minder uren werken, maar houdt er geen rekening mee dat dit navenant minder inkomen betekent of dat de partner zich daartegen sterk zal verzetten. Het resultaat kan zijn dat de voorspellende waarde van bepaalde preferenties voor het feitelijk gedrag relatief laag is. Anderzijds is er, zoals in het geval van de voorkeur van moeders voor deeltijdarbeid, soms zo'n sterke overeenkomst tussen preferentie en feitelijk gedrag, dat de preferentie minstens ook als een verklarende factor voor het gedrag kan worden gezien.

substantiële hoeveelheid eigen, doordeweekse tijd met de kinderen.⁴¹ Betaalde arbeid heeft voor hen een relatieve en geen absolute waarde. Dat bleek ook uit een onderzoek naar het relatieve belang van werk: ten opzichte van het gezin is die betekenis relatief beperkt.⁴² Willen autochtone vrouwen naast hun werk voldoende tijd voor de kinderen, onder allochtone vrouwen gaat de voorkeur nog vaak uit naar het niet-combineren van arbeid en zorg. Ongeveer een derde van de Turkse en Marokkaanse vrouwen vindt dat een vrouw bij het krijgen van een kind moet stoppen met werken; dit percentage is overigens lager voor vrouwen uit de tussen- of tweede generatie.⁴³ Onder Surinaamse en Antilliaanse vrouwen is veel minder instemming met deze stelling te vinden.⁴⁴ De preferenties over arbeid en zorg kunnen volgens de socioloog Kremer niet losgezien worden van het Nederlandse 'zorgideaal' van 'parental sharing' zoals dat expliciet en impliciet in het Nederlandse arbeid-en-zorgbeleid tot uiting komt en door dit beleid wordt bevestigd. Dit 'ideaal' houdt in dat werkende moeders en vaders de zorg voor hun jonge kinderen niet zozeer uitbesteden aan professionals, aan betaalde oppas of aan familieleden, maar vooral samen delen.⁴⁵

6. Beleidsartikel 25: instrumenten en indicatoren

De algemene doelstelling van het arbeid-en-zorgbeleid is zoals eerder gesteld: bevorderen dat werknemers arbeid en zorg kunnen combineren. De Minister van SZW zorgt hierbij voor een adequaat stelsel van verlofarrangementen en een stelsel van toegankelijke en verantwoorde kinderopvang. De beleidsinstrumenten zijn: de Wet arbeid en zorg, de levensloopregeling, de Wet kinderopvang en de Subsidieregeling kinderopvang.

⁴¹ Zo blijkt al jaren uit het SCP onderzoek Culturele Veranderingen. Ook het onderzoek Emancipatie Opvattingen (2004), waarvan verslag wordt gedaan in de Emancipatiemonitor 2004, onderschrijft deze bevindingen (tabel 5.26). Met de stelling: 'Ik vind het waardevol dat ik tenminste één dag doordeweeks thuis ben met mijn kinderen' stemde 77% van de vrouwen en 52% van de mannen met een kind onder de 12 jaar in (cijfers 2004). Daarbij dient opgemerkt dat vrouwen de relatief grote betekenis van zorg ook in praktijk brengen; mannen meestal niet.

⁴² Uit het arbeidssituatiesurvey 2000 van TNO onder werkende Nederlanders van 16 jaar en ouder bleek dat vrouwen aan het gezin meer waarde toekennen dan aan werk: 39 tegenover 30 (van 100) punten. Voor mannen is dat 47 punten tegenover 28 voor werk.

⁴³ M. Distelbrink en E. Hooghiemstra, Allochtone gezinnen: feiten en cijfers. Den Haag, Nederlandse Gezinsraad, Signalement 3A, 2005, p. 89. De tweede generatie wordt gedefinieerd als: personen die ofwel in Nederland zijn geboren uit één of twee niet in Nederland geboren ouders, ofwel hier voor hun zesde jaar zijn gekomen. De tussengeneratie betreft personen die tussen hun zesde en zestiende naar Nederland zijn gemigreerd.

⁴⁴ Onder Turkse en Marokkaanse *moeders* werkt maar een relatief klein deel buitenshuis: 27% respectievelijk 21%. Onder Surinaamse en Antilliaanse vrouwen werken de moeders juist relatief veel buitenshuis: 66% respectievelijk 54%. M. Gijsberts en A. Merens (red.), Emancipatie in estafette. De positie van vrouwen uit etnische minderheden. Den Haag, Sociaal en Cultureel Planbureau en Instituut voor Sociologisch-Economisch Onderzoek, februari 2004, p. 82 en 86.

⁴⁵ M. Kremer, How welfare states care. Culture, gender and citizenship in Europe. Diss. Utrecht, 16.11.2005.

6.1 Verlofregelingen

Onderstaand overzicht toont de verlofregelingen uit de Wet arbeid en zorg:

<i>Verlofregeling</i>	
Zwangerschaps- en bevallingsverlof	Recht op 16 weken (collectief) betaald verlof. Aanvang tussen 6 en 4 weken vóór de uitgerekende datum van bevallen. De werknemer bepaalt zelf op welke dag binnen deze periode zij de uitkering laat ingaan. Na de bevalling heeft de werknemer altijd recht op minimaal 10 weken betaald verlof. De hoogte van de uitkering is 100% van het loon (tot maximum dagloon).
Adoptieverlof	Recht op 4 weken (collectief) betaald adoptieverlof voor beide ouders die een kind adopteren, of voor beide pleegouders als vanaf het begin duidelijk is dat kind duurzaam in gezin wordt opgenomen. De hoogte van de uitkering is 100% van het loon (tot maximum dagloon). Op te nemen in een periode vanaf 2 weken vóór opname van het kind in het gezin tot 16 weken erna.
Kraamverlof	Het recht op twee werkdagen kraamverlof voor de partner van de bevallen vrouw. Op te nemen binnen 4 weken na de geboorte van het kind of de thuiskomst ervan uit het ziekenhuis. De werkgever is verplicht tot loondoorbetaling (100% laatstverdiende loon)
Ouderschapsverlof	Het recht op onbetaald verlof van maximaal 13 x de wekelijkse arbeidsduur voor ouders, stief-, pleeg- en adoptiefouders voor de zorg voor een kind jonger dan 8 jaar. Met toestemming van de werkgever kan het verlof in delen (maximaal 3) worden opgenomen.
Kortdurend zorgverlof	Een geclausuleerd recht op maximaal 2x de wekelijkse arbeidsduur per jaar gedeeltelijk betaald zorgverlof per jaar om te kunnen zorgen voor een inwonend ziek (pleeg)kind, zieke partner of ouder. De werkgever is verplicht tot loondoorbetaling (70% laatstverdiende loon)
Calamiteitenverlof- en ander kort verzuimverlof	Verlofrecht voor korte tijd wanneer arbeid niet verricht kan worden wegens zeer bijzondere persoonlijke omstandigheden. Bij samenloop met kortdurend zorgverlof eindigt het calamiteitenverlof na één dag. De werkgever is verplicht tot loondoorbetaling (100% laatstverdiende loon)
Langdurend zorgverlof	Een geclausuleerd recht op onbetaald zorgverlof van maximaal 6 maal de wekelijkse arbeidsduur per jaar tbv de zorg voor een levensbedreigend zieke partner, kind of ouder.
<i>Financieringsregeling</i>	
Levensloopregeling	Fiscale faciliteit voor het opbouwen van een voorziening uit het loon ten behoeve van financiering van loonvervangende periodes van onbetaald verlof. Indien de werknemer spaart in de levensloopregeling en gebruikmaakt van zijn wettelijk ouderschapsverlof kan voor de uren verlof een ouderschapsverlofkorting ter hoogte van 50% WML worden toegepast. Dat is € 636 per maand bij fulltime verlof.

Kenmerkend is dat de *kring van rechthebbenden* voor verlof en een uitkering per verlofregeling in het algemeen is beperkt tot werknemers. Zelfstandigen vormen zoals eerder gesteld geen doelgroep van de verlofregelingen. Zij hebben geen arbeidsovereenkomst en daarmee geen verplichting tot het verrichten van arbeid tegenover een derde waarvan zij via

verlof tijdelijk ontheven zouden kunnen of moeten worden. Zelfstandigen kunnen in beginsel zelf tijdelijk meer tijd creëren voor (plotselinge) zorgtaken. Zelfstandigen worden verder geacht zelf te voorzien in een regeling voor het financieren van ‘verlof’, bijvoorbeeld door te sparen of zich te verzekeren. Zij kunnen dan ook geen gebruik maken van de levensloopregeling.

Verlofregelingen bieden een *tijdelijke oplossing* voor een zorgsituatie. Voor chronische situaties is verlof niet de geëigende oplossing: de Wet arbeid en zorg biedt dan ook geen verlof voor dergelijke langdurende mantelzorg.

Verder biedt de regelgeving *minimumnormen*. De verloven zijn in vergelijking met een aantal andere Europese landen (zoals de Scandinavische landen, het Verenigd Koninkrijk, Portugal en Italië) relatief kort. Dat geldt vooral voor het ouderschapsverlof en het kraamverlof (zie Bijlage 2, tabel 1, 2 en 3).⁴⁶

In verband met de *rechtsgelijkheid* tussen werknemers en met het oog op gelijke behandeling van mannen en vrouwen zijn verlofrechten in Nederland geen gezinsrechten zoals in veel Europese landen, maar (niet-overdraagbare) individuele rechten. Waar gezinsrechten bestaan, kunnen mannen en vrouwen in een huishouden zelf bepalen wie van het gezinsrecht gebruik maakt. In de praktijk blijken dat dan veelal de vrouwen te zijn. In geval van individuele rechten die bovendien niet-overdraagbaar zijn, kunnen mannen kiezen voor niet-gebruik, maar hun recht blijft dan verder onbenut. Daarmee zetten individuele rechten mannen meer aan tot gebruik dan gezinsrechten.

Voor *dwingend recht* – een wettelijke regeling die geen afwijking ten nadele van de werknemer toelaat – werd gekozen waar het om zulke essentiële zorgsituaties gaat dat geen belemmering voor opname van verlof mag bestaan. Dat geldt bijvoorbeeld voor zwangerschaps- en bevallingsverlof, adoptieverlof en ouderschapsverlof. In andere gevallen wordt, met mogelijkheden voor maatwerk in overleg tussen sociale partners, een *geclausuleerd recht met afwijkingsmogelijkheden* geboden (kortdurend zorgverlof en langdurend zorgverlof) of een *recht met afwijkingsmogelijkheden* (bijvoorbeeld kraamverlof).

Van het recht op verlof kan *flexibel* gebruik worden gemaakt, passend bij de specifieke zorgsituatie: voltijds of deeltijds en (voor de langere verloven) binnen een bepaalde periode. Het zwangerschaps- en bevallings-, adoptie- en het kraamverlof moeten voltijds worden opgenomen. Maar voor het zwangerschaps- en bevallingsverlof geldt wel dat de ingangsdatum flexibel is: het begint tussen zes en vier weken voor de uiterekende datum. Ook het adoptieverlof kan opgenomen worden binnen een lange periode rond de adoptie.

De financiering van verlof is zo ingericht dat verantwoordelijkheden en kosten worden verdeeld tussen (individuele) werknemers en werkgevers en de overheid.

⁴⁶ F. Deven en P. Moss (ed.), *Leave policies and research. Reviews and country notes*. Brussel, Centrum voor Bevolkings- en Gezinsstudies, CBGS-Werkdocument 2005/3. De lengte van het Nederlandse zwangerschaps- en bevallingsverlof (16 weken) is in Europa heel gebruikelijk, maar een korter verlof komt niet voor, terwijl een aantal landen wel een langer verlof kent. Ook wat betreft het ouderschapsverlof heeft Nederland een vaak voorkomende verlofduur, die evenwel niet méér biedt dan de door de Europese richtlijn verplichte duur van drie maanden. De Scandinavische en de Zuid-Europese landen, maar ook bijvoorbeeld Duitsland bieden meer. Wat betreft het kraamverlof geldt dat een aantal landen geen wettelijk recht op een dergelijk verlof kent en dat van de landen met een wettelijk recht Nederland een minimale duur (2 dagen) biedt, terwijl de meeste andere landen één of twee weken verlof kennen.

<i>Verlofuitkeringen</i>	bij zwangerschaps- en bevallingsverlof en adoptieverlof. De werknemer heeft gedurende het verlof recht op een uitkering, de werkgever kan de bespaarde loonkosten inzetten voor vervanging
<i>verplichte loondoorbetaling (geheel of gedeeltelijk)</i>	tijdens calamiteitenverlof, kraamverlof en kortdurend zorgverlof. Wat betreft kortdurend zorgverlof zijn de werkgevers op macroniveau voor de helft van kosten gecompenseerd via een generieke verlaging van de overhevelingstoeslag
<i>onbetaald verlof</i>	bij ouderschapsverlof en langdurend zorgverlof. Voor de financiering van deze verlofvormen krijgt de individuele werknemer wel ondersteuning van overheidswege via de fiscale faciliteiten van de levensloopregeling.

Onder Kok I en II werden collectieve financiële tegemoetkomingen voor langerdurend verlof geregeld. Door de kabinetten Balkenende I en II worden voor de financiering van dergelijk verlof werknemers als primair verantwoordelijken aangewezen en werd overgestapt van collectieve financiering naar ondersteuning van individuele financiering. Tabel 4 van de bijlage biedt een overzicht van de beleidsinitiatieven arbeid en zorg in de periode 1994-2006.

6.2 Kinderopvang

Wat betreft kinderopvang was de inzet van het kabinet Kok I (1994-1998) gericht op capaciteitsuitbreiding van de kinderopvang via een uitbreiding van de stimuleringsgelden voor gemeenten. Ook de fiscale faciliteit voor werkgevers die kinderopvang voor hun werknemers financieren was op uitbreiding van kinderopvang gericht. Daarnaast kwam er *aandacht voor de kwaliteit* van kinderopvang via een Tijdelijk besluit kwaliteitsregels kinderopvang op grond van in de Welzijnswet 1994.

Het kabinet Kok II zette het vergroten van het aanbod voort via een tijdelijke stimuleringsmaatregel voor de capaciteitsuitbreiding (Regeling uitbreiding kinderopvang en buitenschoolse opvang). Tegelijkertijd werd gestart met de voorbereidingen van de *Wet (basisvoorziening) kinderopvang (Wbk)*, waarin niet langer aanbodfinanciering maar vraagfinanciering via ouders het uitgangspunt vormt.

Met de Wet kinderopvang werd beoogd de volgende knelpunten op te lossen. Ouders hadden onvoldoende mogelijkheden om zelf de kinderopvangvoorziening te kiezen. De tot dan toe gebruikelijke aanbodfinanciering stimuleerde houders van kindercentra en gastouderopvang niet voldoende om aan de wensen van ouders tegemoet te komen. De financiële toegankelijkheid van de kinderopvang voor ouders was niet uniform, maar afhankelijk van min of meer toevallige individuele omstandigheden (afhankelijk van de werkgever, van de gemeente en het soort kindplaats en de omgang met de adviestabel voor de ouderbijdrage). En er bestond een baaiert aan verschillende (tijdelijke) financiële regelingen voor kinderopvang.⁴⁷ Het wetsvoorstel werd nog in de zittingsperiode van Kok II aan de Tweede Kamer aangeboden.

De kabinetten Balkenende I en II lieten zowel een wijziging als een voortzetting zien van het ingezette kinderopvangbeleid. De Stimuleringsregeling kinderopvang werd afgebouwd. Per 1 januari 2005 ging de Wet kinderopvang in werking, waarvan de belangrijkste kenmerken zijn:

⁴⁷ Tweede Kamer, vergaderjaar 2001-2002, 28 447, nr. 3, p. 2 – 5 (Memorie van Toelichting Wet kinderopvang). De verschillende soorten kinderopvangplaatsen waren: gesubsidieerde plaatsen, bedrijfsplaatsen en particuliere plaatsen.

- De *vraagfinanciering* en de (daarmee) beoogde *marktwerking* in de kinderopvang.
- Een *inkomensafhankelijke kinderopvangtoeslag* die er voor zorgt dat ouders in hun financiële verantwoordelijkheid voor kinderopvang ondersteund worden. Daarmee waarborgt het kabinet ook de *financiële toegankelijkheid* van kinderopvang voor ouders met een laag inkomen.
- Een *werkgeversbijdrage* (max. 1/3 via twee werkgevers die 1/6 van de kosten bijdragen) voor de meeste ouders naast een bijdrage van de overheid als tegemoetkoming in de kosten. Bij de parlementaire behandeling van de Wet kinderopvang heeft het kabinet aangegeven in 2006 de werkgeversbijdrage te zullen evalueren. Doel en verwachting was dat in 2008 90% van de werknemers aanspraak kan maken op een volwaardige werkgeversbijdrage (1/6 van de kosten per werkgever; voor kinderen van 0 tot 12 jaar en tot de in de Wet kinderopvang genoemde maximum uurprijs). Inmiddels is uit onderzoek gebleken dat het nagestreefde percentage in 2008 niet gehaald zal worden.⁴⁸ Weliswaar kan per 1 mei 2006 86.3% van de werknemers aanspraak maken op een werkgeversbijdrage voor kinderopvang, maar een deel van hen krijgt in de praktijk te maken met beperkingen van de regeling. Op grond van de analyse van CAO's met een afspraak en van de enquêtegegevens over bedrijfsregelingen kan geschat worden dat 64.7% van de werknemers in Nederland aanspraak kan maken op een volwaardige werkgeversbijdrage. Daarom stelt het kabinet in een deze zomer (2006) ingediend wetsvoorstel voor om de situatie waarin een aanzienlijk aantal ouders een werkgeversbijdrage ontbeert, niet langer te laten voortduren en per 1 januari 2007 een werkgeversbijdrage kinderopvang wettelijk te regelen. Deze bijdrage zal worden geïnd via een verhoging van het werkgeversdeel van de WW-premie. De lasten voor werkgevers zullen echter niet toenemen omdat het kabinet van plan is de winstbelasting voor bedrijven te verlagen. De wettelijk geregelde werkgeversbijdrage maakt het voor ouders niet alleen goedkoper maar ook een stuk eenvoudiger. Om een bijdrage in de kosten voor kinderopvang te krijgen, hoeven zij vanaf 2007 alleen nog maar een aanvraag bij de Belastingdienst in te dienen.
- Een *leidraad voor de kwaliteit* via beleidsregels. Het convenant over kwaliteit dat door de belangenorganisatie van ouders in de kinderopvang en de twee brancheorganisaties in de sector was gesloten, is integraal overgenomen in de Beleidsregels kwaliteit kinderopvang.

6.3 Indicatoren

Het arbeid-en-zorgbeleid is voorwaardenscheppend. Het biedt mogelijkheden en slecht belemmeringen voor degenen die willen combineren. Het doel van dergelijk beleid is bereikt als werknemers die willen combineren dat ook kunnen. Daarom is de algemene indicator van art. 25 gericht op het kleiner maken van de groep die wel zou willen combineren, maar het (nog) niet doet. Een overeenkomstige indicator geldt voor de verlofregelingen. Voor kinderopvang geldt een streefpercentage voor de werkgeversbijdrage. Verder is er een indicator die erop gericht is dat de Wet kinderopvang zorgt voor een even goed of ruimer gebruik van formele opvang en een even goed of ruimer gebruik door inkomens tot modaal. Voor art. 25 gelden de volgende indicatoren:

⁴⁸ L. van der Linden en C. van der Werf, Werkgeversbijdrage kinderopvang. Meting 2006. Leiden, Research voor Beleid, juni 2006.

Tabel 6.1 Indicatoren art.25

Indicator	2008	2009
het aantal werknemers dat arbeid en zorg wil combineren maar dat (nog) niet doet, op het totaal aantal werknemers dat wil combineren		- 25% tov 2005
het aandeel werknemers dat behoefte heeft aan verlof maar dit (nog) niet gebruikt, op het totaal aantal werknemers dat behoefte heeft aan verlof		- 25% tov 2005
het aantal huishoudens dat gebruik maakt van formele opvang	Groter dan of gelijk dan 227.000 (aantal 2004)	
percentage werknemers met een volwaardige werkgeversbijdrage	90%	
het aantal huishoudens met een inkomen tot anderhalf modaal dat gebruik maakt van formele kinderopvang	Groter dan of gelijk aan 111.000 (aantal 2004)	

7. Gebruik en indicatoren

7.1 Gebruik verlof

Om na te gaan of verlofregelingen bevorderen dat arbeid en zorg makkelijker te combineren zijn, is het van belang te weten of de werknemers die behoefte hebben aan verlof ook feitelijk gebruik kunnen maken van het voor die situatie bestemde wettelijk verlof en zo nee, waarom niet. Relevant is ook waarom potentiële rechthebbenden geen behoefte hadden aan verlof: was hierbij sprake van geanticiperde belemmeringen voor gebruik? Inzicht in deze redenen voor niet-gebruik en niet-behoefte is relevant voor de vraag of en zo ja, hoe overheidsbeleid eventuele belemmeringen zou moeten en kunnen wegnemen. Het SCP heeft bovenstaande vragen in het kader van de evaluatie van de Wet arbeid en zorg (2004) onderzocht.⁴⁹

7.1.1 Kortdurende zorgsituaties

In kortdurende zorgsituaties (bevalling van de partner, calamiteiten, kortdurend zieke) blijkt de behoefte aan tijd voor zorg groot.⁵⁰ Degenen met behoefte aan verlof namen dit veelal ook op⁵¹, maar namen meestal vakantiedagen en adv-dagen in plaats van het voor zo'n situatie bestemde verlof (zoals calamiteitenverlof of kortdurend zorgverlof). Voor kraamverlof ligt dat anders: van de mannen die na de bevalling verlof of vrije dagen namen, zette de helft ook (vaak naast vakantiedagen) het wettelijk kraamverlof in. In ongeveer 5% van de kortdurende zorgsituaties werd geen verlof opgenomen, maar meldde de betrokken werknemer zich ziek.⁵²

⁴⁹ H. van Luijn en S. Keuzenkamp, *Werkt verlof?*, Den Haag, SCP, april 2004.

⁵⁰ Idem, tabel 11.1b. Van de werknemers in een betreffende zorgsituatie had 90% behoefte aan calamiteitenverlof, 86% aan kortdurend zorgverlof en 95% aan kraamverlof.

⁵¹ Ibidem. Van degenen met behoefte aan calamiteitenverlof nam 9% feitelijk geen verlof, 15% van degenen met behoefte aan kortdurend zorgverlof nam geen verlof en 40% van degenen met behoefte aan langdurend zorgverlof zag af van verlof.

⁵² idem, tabel 11.2. Het wettelijk calamiteitenverlof werd in 5% van de gevallen en het wettelijk kortdurend zorgverlof in 9% van de gevallen gebruikt

Tabel 7.1 Behoeftte aan en gebruik van verlof onder rechthebbenden in betreffende situatie, 2001 en 2002 (in procenten)

verlofvorm	Geen behoefte	Wel behoefte, geen gebruik	Wel behoefte, wel gebruik	Gebruik van wettelijk verlof als aandeel van totale gebruik*
Calamiteitenverlof	10	8	82	5
Kortdurend zorgverlof	13	13	73	9
Kraamverlof	5	5	90	100
Langdurend zorgverlof	29	29	43	**
Ouderschapsverlof	74	19	7	***

Bron: S. Keuzenkamp en H. van Luijn (2004), *Werkt verlof*, tabel 11.1b

* leeswijzer: van degenen die met een calamiteit te maken kregen (de rechthebbenden), nam 82% één of andere vorm van verlof op. Slechts in 5% van de verlofgevallen werd het wettelijk calamiteitenverlof opgenomen.

** niet naar gevraagd, omdat het langdurend zorgverlof ten tijde van het onderzoek nog niet bestond.

*** niet naar gevraagd.

Geen behoefte aan kortdurend verlof had als belangrijkste achtergrond dat de zorg buiten werktijd kon worden opgevangen of dat de partner, familie of vrienden de zorg op zich namen.

Wel behoefte aan verlof en toch geen gebruik werd vooral gemotiveerd met ‘werkgerelateerde’ redenen: ‘het werk liet het niet toe’, ‘anders moeten collega’s het werk overnemen’ en ‘verstoring van de continuïteit van het werk’. Verder had de partner van de werknemer soms al de zorg op zich genomen.

Dat de wettelijke regelingen beperkt gebruikt werden lag niet zozeer aan de onbekendheid ermee: voor niet meer dan ongeveer 10% van de werknemers was het niet-bekend zijn met de regeling een reden geweest voor niet-gebruik.⁵³ Ook onduidelijkheid over de voorwaarden voor de diverse verlofvormen zouden het gebruik kunnen beperken. Onduidelijkheid bestond in elk geval voor een deel van de werkgevers. Een deel van hen (12%) vindt dat de wet op het punt van de voorwaarden onvoldoende houvast biedt, vooral bij calamiteitenverlof en kortdurend zorgverlof.⁵⁴

Wat betreft de duur van het verlof bleek dat voor calamiteiten door de meeste verlofgangers enkele uren tot een dag verlof werd opgenomen; voor kortdurende zorgsituaties was dat één tot vier dagen, na de bevalling namen partners gemiddeld drie dagen verlof, door velen aangevuld met gemiddeld 10 dagen vakantie. Een minderheid van de verlofgangers (9% tot 15%) noemde het calamiteitenverlof respectievelijk het kortdurend zorgverlof achteraf te kort. Dat partners over het algemeen het kraamverlof te kort vinden, is te zien aan het percentage dat dit verlof verlengt met vakantiedagen.

Van degenen die verlof namen voor een kortdurende zorgsituatie nam 3% tot 4% verlof voor een ander dan een kind, partner of ouder. Voor hen was de kring van zorgbehoefstigen, dat zijn degenen voor wie het wettelijk kortdurend zorgverlof kan worden gebruikt, te beperkt.

⁵³ idem, p. 224. De onderzoekers maken daarbij de kanttekening dat ook de gebruikers die een andere vorm van verlof namen dan de wettelijke verlofvormen waarop zij in hun situatie recht hadden, mogelijk niet goed met de wettelijke verlofvormen bekend waren. Daarmee zou de genoemde 10% een onderschatting kunnen zijn,

⁵⁴ L. van der Linden en C. van der Werf (2004), a.w., tabel 3.5.

7.1.2 Langdurende zorgsituaties

In het SCP-onderzoek is ook nagegaan of degenen die langer dan twee weken zorgden voor een langdurig of ernstig zieke behoefte hadden aan en gebruik maakten van verlof. Ongeveer 30% van de rechthebbenden had *geen behoefte* aan verlof. In de meeste gevallen golden de zelfde redenen als bij kortdurend verlof: omdat buiten werktijd werd gezorgd of een ander familielid dan wel vrienden de zorg op zich namen. Werknemers die langdurend zorgverlof namen, gebruikten eveneens vaak vakantie- en adv-dagen, maar daarnaast ook buitengewoon verlof. Voor degenen die *wel behoefte hadden aan verlof en het toch niet namen*, waren de belangrijkste redenen dat zij niet voldoende vrije dagen meer hadden (het wettelijk langdurend zorgverlof bestond ten tijde van het onderzoek nog niet) en het inkomensverlies bij opname van (onbetaald) verlof.

In ruim de helft van de langdurende zorgsituaties werden twee tot vier weken verlof opgenomen; in ongeveer een derde van de gevallen vonden de ondervraagden dat het opgenomen verlof te kort was geweest om de situatie op te lossen. Onder degenen die geconfronteerd werden met een langdurende zorgsituatie nam een groter percentage dan bij kortdurende zorgsituaties hun toevlucht tot ziekteverzuim om te kunnen zorgen: in 14% van de gevallen.

Een klein deel van de verlofgangers nam verlof voor een andere levensbedreigend zieke dan het kind, de partner of de ouder (1% voor vrienden tot 14% voor familieleden). Voor hen zou de voor het wettelijk langdurend zorgverlof bepaalde kring van zorgbehoeftegenen voor wie verlof mag worden opgenomen, te krap zijn geweest.

Van de werknemers met een kind onder de 8 jaar had ongeveer een kwart behoefte aan ouderschapsverlof. Ruim een kwart hiervan neemt feitelijk verlof op. Ouders die *geen behoefte* hadden aan ouderschapsverlof gaven als belangrijkste redenen op dat er voldoende kinderopvang aanwezig was, dat de partner niet (meer) werkte en dat de werknemer in deeltijd werkte of was gaan werken. Met andere woorden: in de mogelijkheid om voor het kind te zorgen was op een andere manier al voorzien. Voor degenen die *wel behoefte* hadden aan verlof maar het uiteindelijk *toch niet namen*, golden dezelfde werkgerelateerde redenen als eerder genoemd en het inkomensverlies.

Uit deze gegevens komt daarmee een feitelijke samenhang tussen verlof en kinderopvang naar voren: ouderschapsverlof en kinderopvang substitueren elkaar tot op zekere hoogte. Een deel van de ouders die geen behoefte hebben aan ouderschapsverlof geeft daarvoor als reden dat er voldoende kinderopvang beschikbaar is. Omgekeerd zal bij fulltime ouderschapsverlof (of op elkaar aansluitend parttime ouderschapsverlof van beide ouders) geen gebruik hoeven worden gemaakt van kinderopvang.

7.1.3 Verlof algemeen

Het bovengenoemde onderzoek inventariseerde daarnaast de knelpunten die verlofgangers ervaren bij het gebruik van de verlofregelingen. Degenen die aangaven dat het moeilijk was geweest om het verlof te regelen, gaven opnieuw werkgerelateerde redenen als belangrijkste oorzaak aan: ‘het werk liet het niet toe’ en ‘verstoring van de continuïteit van het werk’. Daarnaast was ongeveer 20% bang dat de werkgever het verlof niet goed zou keuren en bij nog eens ongeveer 20% gaf de werkgever aanvankelijk ook geen toestemming.

Als gekeken wordt welke factoren significant van invloed zijn op het gebruik van verlof, blijkt het volgende. Afhankelijk van de CAO die in een bedrijf geldt, kunnen meer of minder wettelijke verlofrechten gelden. Werknemers nemen *per regeling* meer verlof op in bedrijven waar meer regelingen bestaan. Dat kan wijzen op een effect van de (gepercipieerde)

organisatiecultuur. Als werknemers in hun organisatie een omvangrijk verlofbeleid waarnemen, kunnen zij dat ervaren als een aanwijzing voor een ‘gebruiksvriendelijke’ cultuur, hetgeen hun ‘sense of entitlement’ en daarmee hun gebruik positief kan beïnvloeden. Daarbij gaat het om de mate waarin werknemers zich gerechtigd voelen om gebruik te maken van arbeid-en-zorgregelingen.⁵⁵ Verder blijkt uit de analyse dat vrouwen vaker dan mannen aangeven dat ze met bepaalde zorgtaken te maken hebben. Ze zien zichzelf, met andere woorden, vaker als ‘rechthebbende’ en vergeleken met mannelijke rechthebbenden hebben ze ook vaker behoefte aan calamiteiten-, kort- en langdurend zorgverlof. Daardoor maken vrouwen uiteindelijk vaker dan mannen gebruik van deze verlofvormen.

In het kader van de evaluatie van de Wet arbeid en zorg zijn ook werkgevers ondervraagd over hun ervaringen met de wettelijke verlofregelingen. Naast positieve effecten (verminderd ziekteverzuim en grotere tevredenheid van werknemers) zagen de ondervraagde werkgevers ook negatieve gevolgen van de Wet arbeid en zorg. Voor de kortdurende verlofregelingen: het plotselinge karakter van het verlof en daardoor het niet kunnen inplannen ervan. De helft tot ruim 60% van de werkgevers ervaarde ook het regelen van vervanging dan wel van de overdracht van werkzaamheden als negatief. Bij langerdurend verlof kwam daar - vooral voor kleinere bedrijven - bij dat de productie langere tijd verminderde of kwam stil te liggen. Ruim vier op de tien werkgevers (vaker van bedrijven met < 50 werknemers) meldden bovendien hogere kosten door vervanging.⁵⁶

7.1.4 De levensloopregeling

De levensloopregeling, de nieuwste regeling voor (de financiering van) verlof is pas zeer onlangs ingegaan (per 1.1.2006). Het gebruik ervan wordt gevolgd met de Beleidsmonitor Arbeid en zorg die het CBS in opdracht van SZW uitvoert. In het eerste kwartaal van 2007 zullen de eerste gebruiksgegevens bekend zijn. Inmiddels worden in steeds meer CAO's afspraken gemaakt over een werkgeversbijdrage voor sparen in de levensloopregeling. Uit onderzoek van SZW blijkt dat per 15 april 2006 in 79 van de 114 onderzochte CAO's (afgesloten sinds 1 januari 2005) een afspraak is gemaakt over de levensloopregeling. Dat is voor 72% van de werknemers. Hiervan is in 41 CAO's een werkgeversbijdrage vastgesteld, variërend van 0,8% tot 3,8%.⁵⁷ Dit betekent dat in de loop van 2006 het percentage werknemers dat deelneemt aan de levensloopregeling nog kan stijgen.

7.1.5 Verlof en allochtone ouders

De Sociale atlas vrouwen in etnische minderheden uit maart 2006 geeft inzicht in het gebruik van verlof door allochtone ouders.

⁵⁵ Den Dulk stelt op basis van onderzoek onder arbeidsorganisaties dat gebruik mede afhankelijk is van dit gevoel. Een belangrijke factor die dit gevoel mee bepaalt is de organisatiecultuur: is die steunend voor het gebruik van regelingen en – dat blijkt een aparte dimensie – werpt die geen barrières op voor gebruik (zoals negatieve carrièreconsequenties). Alleen in een sterk steunende organisatie met weinig barrières zal de ‘sense of entitlement’ sterk zijn en kan daardoor ook het gebruik groot zijn. L. den Dulk en B. Peper, *Werk/privé-beleid binnen arbeidsorganisaties: op weg naar een win-win situatie?* In: L. den Dulk, T. van der Lippe en J. Schippers (red.), *Emancipatie als kwestie. Liber amicorum voor Anneke van Doorne-Huisjes rond het thema vrouwen en arbeidsparticipatie*. Amsterdam, Dutch University Press, 2006, p. 107-125.

⁵⁶ L. van der Linden en C. van der Werf (2004), a.w., tabel 7.6

⁵⁷ Voorjaarsrapportage CAO-afspraken 2006, Den Haag, Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid / Directie Uitvoeringstaken Arbeidsvoorwaardenwetgeving, juni 2006

Wat betreft het gebruik van ouderschapsverlof is er weinig verschil tussen autochtone en Surinaamse vrouwen (ruim een kwart maakt gebruik van verlof), terwijl Turkse, Marokkaanse en vooral Antilliaanse vrouwen minder gebruik maken.⁵⁸

Allochtone werknemers die te maken krijgen met kortdurende zorg aan zieke partner, kind of ouder blijken wat vaker dan autochtonen kortdurend zorgverlof op te nemen. Dat geldt vooral voor Surinaamse en Antilliaanse vrouwen en Surinaamse mannen, maar in mindere mate ook voor Turkse vrouwen en mannen. Voor wat betreft langdurende zorg (méér dan twee weken) geldt dat autochtonen en allochtonen in zo'n situatie ongeveer even vaak verlof opnemen.⁵⁹ Belangrijke reden voor niet-gebruik van de ouderschapsverlof-regeling is onbekendheid met de regeling, vooral onder Turkse en Marokkaanse ouders.

7.2 *Gebruik kinderopvang*

Om een volledig beeld te krijgen van het gebruik van kinderopvang dient behalve de dagopvang, gastouderopvang en buitenschoolse opvang die binnen de Wet kinderopvang vallen, ook de informele opvang bezien te worden.

7.2.1 Huishoudens met jonge kinderen

In december 2004 gebruikte 30% van de huishoudens met een kind tot 12 jaar formele kinderopvang, tegen 10% van de huishoudens met een kind van 4 tot 12 jaar.⁶⁰ Bijna de helft van de onderzochten gebruikt behalve formele ook informele opvang. Het kinderdagverblijf zowel als de buitenschoolse opvang worden gemiddeld gebruikt voor ruim twee dagen.⁶¹ De belangrijkste redenen voor het gebruik van formele opvang zijn, dat de kwaliteit goed is, het aanbod continue en de prijs redelijk en dat de openingstijden goed op de werktijden aansluiten. De belangrijkste redenen voor informele opvang zijn, dat alleen formele opvang te duur is, praktische afwegingen (bijvoorbeeld combinatie met opvang van andere kinderen in het huishouden) en dat de openingstijden van de formele opvang niet goed aansluiten.

Ook een onderzoek van het SCP laat zien dat het gebruik van en de keuze voor verschillende vormen van opvang varieert per leeftijdscategorie van het kind.

⁵⁸ S. Keuzenkamp en A. Merens, Sociale atlas van vrouwen uit etnische minderheden. Den Haag, SCP, maart 2006. In dit onderzoek verschillen de gebruikscijfers voor autochtone mannen en vrouwen niet. De CBS-cijfers laten wel een verschil zien. Wellicht, zo stellen de onderzoekers, heeft dit te maken met het selectieve karakter van de steekproef voor autochtonen (alleen stedelijke bevolking) in dit onderzoek.

⁵⁹ Idem, tabel 5.16 en p. 121. In een kortdurende zorgsituatie neemt 53% van de autochtone vrouwen en 63% van de autochtone mannen verlof op, tegen 70% respectievelijk 71% van de Surinaamse en Antilliaanse vrouwen, 69% van de Surinaamse mannen, 63% van de Turkse vrouwen en 60% van de Turkse mannen.

⁶⁰ M. Jongsma en A. Luiten, De klant in beeld. De Wet kinderopvang en de gevolgen voor de ouders. Groningen, Vyvoj, april 2005, tabel 4.

⁶¹ Het onderzoek van W. Portegijs e.a. (2006) a.w. komt op dit punt tot dezelfde bevindingen.

Tabel 7.2 Gebruik formele / informele kinderopvang door huishoudens, naar leeftijd van het kind (2004) in procenten

	Huishoudens met kinderen 0-3jr	Huishoudens met kinderen 4-12 jr	Totaal huishoudens met kinderen 0-12jr
Geen kinderopvang	45	70	61
Informele kinderopvang	31	23	26
Formele kinderopvang	15	5	8
Formele en informele kinderopvang	9	2	5

Bron: W. Portegijs e.a. (2006), Hoe het werkt met kinderen, tabel 3.1

Het onderzoek geeft aan dat moeders opvang door henzelf, familie of bekenden vooral belangrijk vinden bij schoolkinderen, die immers al een groot deel van de dag van huis zijn. Wat betreft de duur van de opvang vinden de meesten dat een kind slechts voor één, hooguit twee dagen kan worden opgevangen door derden.⁶² Het feitelijk gebruik komt daarmee overeen.

Onderstaande tabel toont het gebruik van kinderopvang onder werkende ouders.

Tabel 7.3 Gebruik formele / informele kinderopvang door werkende paren en werkende alleenstaande ouders (2004) in procenten

	Paar: beiden betaald werk / één werkend, één studerend	Alleenstaande moeder: betaald werk /studerend
0-3 jarigen		
Geen opvang	23	29
Informeel	44	32
Formeel	20	39
Formeel en informeel	13	0
4-12 jarigen		
Geen opvang	57	54
Informeel	34	30
Formeel	6	11
Formeel en informeel	3	5

Bron: W. Portegijs e.a. (2006), Hoe het werkt met kinderen, tabel 3.5

Een deel van de werkende moeders/ouders met jonge kinderen (23%) weet hun werktijden zo af te stemmen dat zij geen gebruik van kinderopvang (formeel noch informeel) hoeven maken. Van werkende ouders met schoolgaande kinderen (4-12jr) geldt dit voor 57%. Werken in deeltijd en afstemmen van werktijden (tussen partners of bijvoorbeeld op de schooltijden) zijn strategieën die ervoor zorgen dat kinderopvang niet nodig is. Er is ten aanzien van het gebruik van kinderopvang een verschil tussen hoog- en laagopgeleide vrouwen. Hoe hoger het opleidingsniveau van de moeder, hoe groter de kans dat zij gebruik maakt van kinderopvang.

⁶² W. Portegijs e.a., (2006) a.w., tabel 3.4

7.2.2 Allochtone huishoudens met jonge kinderen

De eerdergenoemde Sociale atlas van vrouwen uit etnische minderheden laat zien dat Turkse en Marokkaanse werkende ouders met kinderen onder de 4 jaar minder vaak dan Surinaamse en Antilliaanse ouders gebruik maken van één of andere vorm van kinderopvang. Voor een deel is de achtergrond daarvan dat het vooral onder Antilliaanse ouders vaker om éénoudergezinnen gaat, waarin de opvang in elk geval niet door twee partners kan worden gedeeld.

Tabel 7.4 Gebruik van kinderopvang door werkende ouders (samenwonend, beide werkend / alleenstaand) met kinderen 0-3 jr naar etnische groep, 2004/2005, in procenten

	Turken	Marokkanen	Surinamers	Antillianen	Autochtonen*
Kinderdagverblijf	22	7	46	62	41
Gastouder	0	2	3	2	7
Betaalde oppas	5	11	8	4	11
Grootouders	26	20	10	11	19
Onbetaalde oppas	19	7	7	4	7
Peuterspeelzaal	5	14	16	4	11
Regelmatig gebruik van één of meerdere soorten	53	40	66	76	69

Bron: S. Keuzenkamp en A. Merens, Sociale atlas van vrouwen uit etnische minderheden (2006), tabel 5.11

* De steekproef van autochtonen in dit onderzoek is niet representatief (alleen stedelijke bevolking).

Er zijn onder de verschillende etnische groepen drie belangrijke redenen voor niet-gebruik van formele kinderopvang voor 0 tot 4 jarigen: de partner is thuis (men stemt werktijden op elkaar af), er is goedkope informele opvang voor handen en de gepercipieerde hoge kosten. Mogelijk is bij deze ouders, die door een laag huishoudinkomen juist vaak voor een hoge tegemoetkoming van de overheid in aanmerking zullen komen, door berichtgeving in de media ten onrechte het beeld ontstaan dat de kinderopvang duur is.⁶³

Ook van buitenschoolse opvangvoorzieningen maken Turkse en Marokkaanse ouders minder gebruik (5% resp. 9%) dan Surinaamse en Antilliaanse ouders (rond 17%).⁶⁴

⁶³ S. Keuzenkamp en A. Merens, a.w., tabel 5.12.

⁶⁴ idem, tabel 5.13

Tabel 7.5 Gebruik van buitenschoolse opvang door werkende ouders (samenwonend, beide werkend / alleenstaand) met kinderen 4-12 jr naar etnische groep, 2004/2005, in procenten

	Turken	Marokkanen	Surinamers	Antillianen	Autochtonen
Buitenschoolse opvang	5	9	16	17	17
Gastouder	0	0	1	2	2
Betaalde oppas	0	2	1	2	6
Grootouders	8	8	7	1	6
Onbetaalde oppas	5	6	2	0	2
Regelmatig gebruik van één of meerdere soorten	16	23	21	25	29

Bron: S. Keuzenkamp en A. Merens, Sociale atlas van vrouwen uit etnische minderheden (2006), tabel 5.13

De tevredenheid van ouders met zowel formele als informele opvang is hoog. Het kinderdagverblijf scoort op kwaliteit een 8,1 tegen onbetaalde oppas (veelal naaste familie) een 9,3. De bso krijgt van ouders een 7,8 voor kwaliteit. Wat betreft de financiële toegankelijkheid van kinderopvang scoort de prijs van het kinderdagverblijf en van de bso bij de gebruikers minder goed (beide een 5,5) vergeleken met de betaalde oppas (8,1) en (vanzelfsprekend) de onbetaalde oppas (9,4).⁶⁵ De verhouding tussen prijs en kwaliteit komt volgens ander onderzoek uit op een 7 voor kinderdagverblijf en voor bso.⁶⁶

In het bovenstaande kwam nog niet aan de orde hoe ouders het nieuwe financieringssysteem in de Wet kinderopvang ervaren. In 2005 is daaraan in de media ruim aandacht geschonken: veel ouders gaven aan de nieuwe systematiek bureaucratisch te vinden. In deze systematiek staat de ouder centraal: de ouders krijgen de overheidsbijdrage voor kinderopvang en moeten daartoe bij de Belastingdienst een aanvraag indienen, de ouders zijn contractpartij bij de kinderopvanginstelling en de ouders moeten zich tot hun werkgever of – in geval van specifieke doelgroepen – tot de gemeente of UWV wenden voor een ‘werkgeversbijdrage’. Voor al deze contacten moeten ouders formulieren invullen, hetgeen voor sommige groepen ouders als een zware administratieve last wordt ervaren.⁶⁷ Sommige ouders zoeken dan ook hulp bij het invullen van de formulieren en krijgen deze bijvoorbeeld van het kindercentrum, de gemeente of een intermediaire organisatie.

7.3 *Indicatoren*

7.3.1. Indicator combineren en verlof

Als het arbeid-en-zorgbeleid ‘werkt’, dan moet dat te zien zijn aan een slinkende groep mensen die zouden willen combineren maar dat feitelijk nog niet doen. De wettelijke verlofregelingen zouden een overeenkomstig effect moeten hebben voor wat betreft verlof: een kleiner wordende discrepantie tussen behoefte aan en gebruik van verlof.

Helaas zijn hierover nog geen gegevens beschikbaar. Sinds 2005 worden in de Enquête Beroeps Bevolking (EBB) van het CBS tweejaarlijks vragen gesteld over de wens tot combineren en het feitelijk combineren van arbeid en zorg en over de behoefte aan en het

⁶⁵ L. Kok e.a. (2005), a.w., p. 26 en 27.

⁶⁶ M. Jongsma en A. Luiten, a.w., tabel 8.

⁶⁷ L. van der Linden, F. Westhof en C. van der Werf, Administratieve lasten burgers kinderopvang. Leiden, Research voor Beleid, juni 2006. Het rapport vermeldt daarbij, dat de nieuwe systematiek vooral in het eerste jaar, 2005, heel complex werd gevonden. De aanvraag voor 2006 werd al als eenvoudiger ervaren (p. 39).

gebruik van verlof.⁶⁸ De gegevens voor 2005 (de zogenaamde ‘nultmeting’) zijn recent beschikbaar gekomen en laten het volgende beeld zien.

De indicator voor de algemene doelstelling van begrotingsartikel 25 meet de discrepantie tussen het aantal mensen dat arbeid en zorg zou willen combineren en degenen die dat ook feitelijk doen. De discrepantie wordt aangegeven door het aandeel werknemers dat zou willen combineren maar het nog niet doet op het totaal aantal werknemers dat wil combineren. Het streven is om die discrepantie in 2009 met 25% te hebben verminderd. In 2005 staat de indicator op 21%: voor mannen 19% en voor vrouwen 23%.⁶⁹ In 2009 zou deze indicator op 15.75 (21% - 25% \times 21%) moeten staan.

Voor de verlofregelingen geldt een overeenkomstige indicator: het aantal werknemers dat behoefte heeft aan verlof, maar dit (nog) niet gebruikt op het totaal aantal werknemers met behoefte aan verlof. Ook deze percentages (deze discrepanties) moeten in 2009 met 25% verminderd zijn. Voor ouderschapsverlof was dit percentage in 2005 54%, voor kortdurend zorgverlof 31% en langdurend zorgverlof 56%. Dat betekent dat meer dan de helft van degenen met behoefte aan ouderschapsverlof en aan langdurend zorgverlof feitelijk geen verlof neemt. Bij ouderschapsverlof en langdurend zorgverlof zijn er meer mannen dan vrouwen die wel behoefte hebben aan verlof, maar het niet hebben genomen. Bij kortdurend zorgverlof zijn het juist meer vrouwen dan mannen die aangeven geen verlof genomen te hebben maar daaraan wel behoefte te hebben gehad.

Tabel 7.6 Indicatoren combineren en verlof naar geslacht (2005)⁷⁰

	Percentage werknemers dat wil combineren maar niet doet / totaal aantal werknemers dat wil combineren		
combineren	totaal	vrouwen	mannen
	21%	23%	19%
	Percentage werknemers met behoefte aan verlof maar niet gebruikt / totaal aantal werknemers met behoefte aan verlof		
ouderschapsverlof	54%	43%	66%
kortdurend zorgverlof	31%	35%	27%
langdurend zorgverlof	56%	52%	60%

Bron: CBS monitor Combineren arbeid en zorg 2005

In de EBB is ook gevraagd naar de redenen waarom de wens tot combineren niet is gerealiseerd. Voor de vrouwen in deze groep – vrouwen die wel zorgen, maar niet werken – is de belangrijkste reden dat zij vanwege de zorg voor gezin en huishouden niet willen of

⁶⁸ Daarin wordt eerst nagegaan of zich in het betreffende huishouden in het afgelopen jaar een kort- of langdurende zorgsituatie heeft voorgedaan, of de respondent toen zorg heeft verleend, zo nee, of hij/zij daaraan wel behoefte had gehad en wat de reden was geweest dat de respondent ondanks diens behoefte tot zorgen niet had gezorgd. Bij die redenen kan ondermeer onbekendheid met verlofregelingen, niet beschikbaar zijn van verlof en financiële onhaalbaarheid van verlofgebruik worden aangekruist. Door de vraag naar de onvervulde behoefte aan verlof alleen te stellen aan werknemers die feitelijk in een zorgsituatie hebben gezeten, wordt gezorgd voor een realistische inschatting van deze behoefte. Verder kan via de aangegeven redenen voor niet-gebruik van verlof ingezoomd worden op de groep niet-gebruikende werknemers die ondanks een behoefte aan verlof in een bepaalde zorgsituatie toch geen verlof opnamen. Deze groep zou de komende jaren moeten slinken.

⁶⁹ CBS, EBB. In de Enquête Beroepsbevolking wordt ten behoeve van deze indicator gevraagd aan degenen van 15 tot 65 jaar die geen arbeid verrichten, maar wel zorgtaken hebben of zij zouden willen werken. Omgekeerd wordt degenen die niet zorgen maar wel werken gevraagd of zij zouden willen zorgen. Daarbij wordt ‘werken’ opgevat als werken voor 12 uur per week of meer. Deze twee groepen vormen degenen die zouden willen combineren maar dat (nog) niet doen. De indicator geeft het aandeel van deze twee groepen aan op de totale groep die nu al werken en zorgen combineert of dat zou willen.

⁷⁰ De vragen over combineren zijn gesteld aan de potentiële beroepsbevolking (personen van 15 tot 65 jaar), de vragen over verlof aan alle werknemers met een baan voor 12 uur per week of meer.

kunnen werken. Voor de mannen in de groep – mannen die wel werken, maar niet zorgen – is de belangrijkste reden waarom ze niet combineren: ‘het werk liet het niet toe’. Werknemers die wel behoefte hadden aan verlof maar het toch niet namen, gaven de volgende redenen daarvoor. Bij ouderschapsverlof is de financiële onhaalbaarheid de belangrijkste reden. Bij kortdurend zorgverlof is de reden die het meest werd opgegeven: ‘het werk liet het niet toe’, naast – zij het veel minder vaak - ‘onbekendheid met de regeling’. Langdurend zorgverlof werd vooral niet opgenomen omdat het werk het niet toeliet en in mindere mate door de financiële onhaalbaarheid en de onbekendheid met de regeling.

7.3.2 Indicator kinderopvang

Eén van de redenen om de Wet kinderopvang in het leven te roepen, was om kinderopvang beter toegankelijk te maken voor lagere inkomensgroepen. Eén van de indicatoren voor het kinderopvangbeleid richt zich dan ook hierop: in 2008 moeten 111.000 huishoudens of meer met een inkomen tot anderhalfmaalmodaal kinderopvang gebruiken. Bijna één vijfde van de gezinnen die gebruik maakt van kinderopvang verdient minder dan modaal.⁷¹ Voor 2005 komen deze gegevens begin 2007 beschikbaar met de definitieve opgaaf tegemoetkoming kinderopvang 2005. Daarom is nog niet te zeggen hoe de cijfers voor 2005 zich verhouden tot de indicator.

Een andere indicator betrof het totaal aantal huishoudens dat gebruik maakt van kinderopvang: in 2008 moeten dat er méér of tenminste evenveel zijn als in 2004. Als gevolg van de invoering van de Wet kinderopvang is in het eerste jaar na invoering van de wet 6% van de ouders gestopt met het gebruik van formele kinderopvang, verminderde 7,5% het aantal afgenomen uren en ging 1,4% van de ouders méér gebruik maken van formele kinderopvang.⁷² Redenen die werden aangevoerd om het gebruik van formele kinderopvang te stoppen of te verminderen als gevolg van de invoering van de wet zijn: de kosten van de opvang, de moeite om de verschillende bijdragen aan te vragen en het zelf financieel aansprakelijk zijn.

De derde indicator betreft het percentage werknemers met een volwaardige werkgeversbijdrage voor kinderopvang. Het kabinet heeft in 2006 een meting laten verrichten naar de stand van de werkgeversbijdragen per 1 mei 2006. Daarin is nog grotere aandacht dan in voorgaande onderzoeken uitgegaan naar de inhoud van de regelingen: kunnen werknemers aanspraak maken op een volwaardige bijdrage. Dit betekent: een vergoeding van ten minste 1/6 van de kosten, een vergoeding die ouders met kinderen tot en met de basisschoolleeftijd toekomt en een vergoeding die geldt tot en met de in de wet kinderopvang gehanteerde maximumprijs. Uit dit onderzoek bleek dat het nagestreefde percentage in 2008 niet gehaald zal worden. Per 1 mei 2006 kon een derde van de werknemers geen aanspraak maken op een volwaardige werkgeversbijdrage. Uit het onderzoek blijkt dat 72,5 % van de werknemers die onder een CAO valt een volwaardige regeling heeft en 34.5% van de werknemers zonder CAO: in totaal 64.7% van de werknemers. Daarom stelde het kabinet voor per 1 januari 2007 de werkgeversbijdrage wettelijk te regelen.

8 Financieel beslag

8.1 Verlofregelingen

De overheidsuitgaven voor de verlofregelingen arbeid en zorg zijn in de volgende tabel samengevat.

⁷¹ M. Jongsma, De klant in beeld – Wet kinderopvang en de gevolgen voor de gebruikers, Groningen, Vyvoj, februari 2006, tabel 20.

⁷² Idem. Overigens is 1,6% van de stoppers na maart 2005 weer gebruik gaan maken van formele kinderopvang.

Tabel 8.1 Overheidsuitgaven verlof 2004, 2005 en 2006 (raming)

	<i>2004</i>	<i>2005</i>	<i>Raming 2006</i>
Begrotingsuitgaven artikel 25 (x € 1000)			
Rijksbijdrage loopbaanonderbreking	375	126	-
Voorlichting	-	-	360
Premiegefinancierde uitgaven artikel 25 (x € 1000)			
Uitkeringslasten zwangerschaps- en bevallingsverlof en adoptieverlof	855.000	795.760	761.972
Uitvoeringskosten zwangerschaps- en bevallings- verlof en adoptieverlof	22.000	22.000	21.190
Fiscale uitgaven artikel 25 (x € 1000)			
Afdrachtkorting ouderschapsverlof voor werkgevers	46.000	51.000	34.000
Levensloopregeling			760.000
w.v. spaarfaciliteit			690.000
w.v. ouderschapsverlofkorting			70.000

De uitkeringen voor het zwangerschaps- en bevallingsverlof en het adoptieverlof worden betaald uit het Algemeen Werkloosheids fonds, dat door werkgevers- en werknemerspremies wordt gevuld. De uitgaven voor deze verloven bedragen circa € 900 miljoen. Daarnaast zijn er fiscale uitgaven voor verlof. De afgelopen jaren betroffen die de afdrachtvermindering betaald ouderschapsverlof voor werkgevers die (deels) loon door betalen tijdens ouderschapsverlof. Vanaf 2006 zijn dat uitgaven voor de levensloopregeling. Verder staan uitgaven vermeld voor voorlichting: dit betreft zowel voorlichting over verlofregelingen in het algemeen als over de levensloopregeling in het bijzonder. In 2005 is daarvoor, met het oog op de introductie van deze regeling in 2006, extra geld uitgetrokken.

Tabel 8.2 Aantal werknemers met verlofuitkering of fiscale faciliteit, 2004, 2005 en 2006 (raming)

	<i>2004</i>	<i>2005</i>	<i>Raming 2006</i>
Zwangerschaps- bevallingsverlofuitkering			
Aantal werknemers	131.000	116.000	115.000
Aantal zelfstandigen*	4.500	1.500	200
Adoptieverlofuitkeringen			
Aantal werknemers	1.507	1.314	1.300
Financiering loopbaanonderbreking			
Aantal werknemers	204	74	-
Levensloopregeling			
Aantal werknemers Spaarfaciliteit			1.800.000
Aantal werknemers ouderschapsverlofkorting			65.000

* Vanaf 1 augustus 2004 is voor vrouwelijke zelfstandigen de zwangerschaps- en bevallingsuitkering op grond van de Wet arbeid en zorg beëindigd. De uitgaven 2005 en 2006 betreffen uitgaven voor de overgangsregeling.

8.2 Kinderopvang

De overheidsuitgaven voor kinderopvang zijn in de volgende tabel samengevat.

Uitgaven aan kinderopvang 2002-2006, in mln €

	2002	2003	2004	2005	2006
Begroting SZW	211	218	299	680	944
Fiscale regelingen	272	285	386	0	0
Uitvoeringskosten	0	5	15	19	19
Gemeentefonds	123	123	0	57	67
Totaal	606	630	700	756	1030

Bron: SZW, Jaarverslag 2005, Begroting 2007.

Ouders die gebruik maken van formele kinderopvang en werken, dan wel tot een doelgroep behoren zoals omschreven in de Wet kinderopvang, kunnen (vanaf 2005) een inkomensafhankelijke bijdrage van het Rijk ontvangen in de kosten voor formele kinderopvang. Deze tegemoetkoming kinderopvang wordt door de Belastingdienst/Toeslagen uitgekeerd. Met een subsidieregeling wordt subsidie verleend aan projecten die bijdragen aan toegankelijke en verantwoorde kinderopvang.

Bovenop de uitgaven in de begroting 2005 is voor 2006 inmiddels € 130 miljoen extra ingezet voor een hogere kinderopvangtoeslag voor midden- en hogere inkomens, € 30 mln voor verbetering van de tussenschoolse opvang, € 5 mln versterking van kwaliteit en toezicht en (via het Gemeentefonds) € 10 mln voor de sociaal-medische doelgroep. Bovendien zal in 2006 extra geld voor voorlichting worden ingezet met het oog op de invoering per 1 januari 2007 van een wettelijk geregelde werkgeversbijdrage kinderopvang (waarvoor in juni 2006 door het kabinet een wetsvoorstel is ingediend).

9. Effecten

In de vorige paragrafen werd gekeken naar de werkzaamheid van het arbeid-en-zorgbeleid voor zover die is af te lezen aan het gebruik van verlofregelingen en kinderopvang. In dit hoofdstuk gaat het om de vraag of het gevoerde beleid de eerder (in hoofdstuk 3) genoemde maatschappelijke effecten zou kunnen laten zien. Hoe plausibel is het dat het arbeid-en-zorgbeleid bijdraagt aan dergelijke maatschappelijke resultaten?

Een beperkt aantal Nederlandse studies die specifiek betrekking hebben op het Nederlandse verlof- en kinderopvangbeleid en een groot aantal internationale studies geven daarover nadere informatie. Die is samengevat in onderstaande tabel. Uit deze studies blijkt bovendien dat – hoewel geen beoogd effect van het kinderopvangbeleid – kinderopvang ook een bijdrage kan leveren aan de cognitieve en emotionele ontwikkeling van kinderen. Daarom zijn enkele grote studies over deze effecten van het instrument kinderopvang ook, apart, in de tabel opgenomen

Tabel 9.1 Effecten verlofregelingen en kinderopvang volgens nationale en internationale studies

	Arbeidsparticipatie van vrouwen	Risico selectie van vrouwen	Hoger vruchtbaarheidscijfer	Minder ziekte verzuim	Betere ontwikkeling of gezondheid kinderen
verlofregelingen					
SCP (2004)				ja	
Research voor Beleid (2004)				ja	
CPB (2002, 2004 en 2006)	+ (p), - (u)*; saldo -				
Devisscher en Van Pelt (2005)	+ (< 50 jr) (p en u) - (> 50 jr) (p)				
Jaumotte 2003	+ (p)				
Tanaka (2005)					ja
Gupta, Smith en Verner (2006)		ja			
D'Addio en d'Ercole (2005)			ja		
kinderopvang					
Van Zundert, Moons, Camps en Kassrioui (2005)	+ (p)		ja		
CPB (2004, 2006)	+ (p)		ja		
SCP (2006)	beperkt (p)				
CPB (2006: Van Aartsen/ Bos)	beperkt (p)				
Plantenga (2006: idem)	+ (p)				
OECD (2003)	mogelijk + (p)				
Jaumotte (2003)	+ (p en u)				
Love e.a. (2003)					ja
Gregg e.a. (2005)					ja
D'Addio en d'Ercole (2005)			ja		
Esping-Andersen (2005)					ja

*p = arbeidsparticipatie in personen, u = in uren

9.1 Verlofregelingen

Ziekteverzuim

Uit multivariate analyses in het *SCP-onderzoek Werkt verlof* (2004) blijkt dat degenen die geen gebruik maken van verlofregelingen vaker combinatiedruk ervaren, burn-outklachten hebben en vinden dat hun vrije tijd onder druk staat.⁷³ Dit impliceert dat gebruik van verlof dergelijke problemen kan voorkomen. Dat kan een positieve invloed hebben op het ziekteverzuim.

In het door *Research voor Beleid* (2004) verrichte werkgeversonderzoek over de Wet arbeid en zorg zegt van de werkgevers ruim een derde dat de korte verlofregelingen (kraamverlof, calamiteitenverlof en kortdurend zorgverlof) enigszins of in sterke mate leiden tot een verminderd ziekteverzuim. Bijna 60% constateerde een grotere tevredenheid onder werknemers en ongeveer een kwart een hogere arbeidsproductiviteit. Voor langerdurend verlof (ouderschapsverlof, langdurend zorgverlof) gelden overeenkomstige bevindingen.⁷⁴

Fertiliteit

D'Addio en D'Ercole (2005) brachten voor de OECD een internationaal vergelijkende studie uit over vruchtbaarheidscijfers in de verschillende landen en beleid dat deze cijfers positief beïnvloedt.⁷⁵ De structurele achtergrond van het in alle OECD-landen dalende vruchtbaarheidscijfer is: het hogere opleidingsniveau en de daarmee gepaard gaande grotere arbeidsdeelname van vrouwen, in combinatie met hun veranderde (minder traditionele) opvattingen over de rol van vrouwen. Naarmate het aandeel modern denkende, werkende vrouwen met een hogere opleiding en een inkomen groeide, daalde het geboortecijfer. Echter: ook beleid speelt een rol. De vruchtbaarheidscijfers zijn hoger in landen met een (recht op) langer betaald verlof, ruimere beschikbaarheid van kinderopvang, lagere directe kosten van kinderen en een grotere beschikbaarheid van deeltijdbanen. De veronderstelling in deze studie en die in de volgende paragraaf is, dat een hoger fertiliteitscijfer gunstig is vanwege het grotere aantal arbeidskrachten dat daarmee op termijn beschikbaar komt, waardoor vervolgens meer mensen kunnen meebetalen aan de kosten van vergrijzing. De betaalbaarheid van onze verzorgingsstaat zou verbeteren door een hoger geboortecijfer. Het CPB bestrijdt deze veronderstelling. Nieuwe generaties leveren niet alleen een financiële bijdrage (via belastingen en premies), maar zullen ook profijt van de samenleving trekken (van bijvoorbeeld onderwijs, cultuur, gezondheidszorg). Als het saldo voor deze generaties positief is (en die kans is in het algemeen groot), dan kosten ze de samenleving meer dan ze opleveren. Daar staat wel tegenover dat een groter aantal kinderen per vrouw in de loop van de tijd kan zorgen voor een vermindering van het vergrijzingseffect.⁷⁶

⁷³ H. van Luijn en S. Keuzenkamp (2004), a.w., tabel 11.3. De onderzoeksbevindingen geven aan dat er een negatief verband is tussen gebruik enerzijds en klachten en combinatiedruk anderzijds, maar dat onduidelijk is wat de richting is van dit verband. Het lijkt de onderzoekers het meest plausibel dat het niet-gebruik van verlof tot deze klachten leidt (en niet andersom), maar alleen longitudinaal onderzoek kan daarover uitsluitsel geven.

⁷⁴ L. van der Linden en C. van der Werf, *Ervaringen van werkgevers met de Wet arbeid en zorg*. Den Haag, Ministerie van SZW, december 2004, tabel 7.1 en 7.3. Van de werkgevers ziet 23% verminderd ziekteverzuim als positief effect, 11% een hogere arbeidsproductiviteit en 61% een grotere tevredenheid.

⁷⁵ Anna Cristina d'Addio and Marco Mira d'Ercole, *Trends and determinants of fertility rates in OECD countries: the role of policies*. Parijs, OECD social, employment and migration working papers nr. 27, 2 november 2005.

⁷⁶ Zie: C. van Ewijk, B. Kuipers e.a., *Ageing in the Netherlands*. Den Haag, CPB, 2000 en C. van Ewijk e.a., *Ageing and the sustainability of Dutch Public Finances*. Den Haag, CPB, march 2006.

Arbeidsparticipatie: Nederlands onderzoek

Het CPB stelt in een notitie uit 2002 over de economische effecten van betaald ouderschapsverlof⁷⁷ dat dit verlof speciaal vrouwen zal stimuleren tot arbeidsdeelname. Maar uit doorrekeningen blijkt ook dat het arbeidsaanbod door deze maatregel over het algemeen zal dalen omdat collectief betaald verlof leidt tot hogere belastingen of premies waardoor werken financieel minder aantrekkelijk is. Verder zal het aantal arbeidsuren van werkenden die verlof nemen eveneens (en vanzelfsprekend) afnemen. Per saldo zijn volgens het CPB de economische effecten niet positief.⁷⁸ Ook in een studie uit 2004 concludeert het CPB dat de directe negatieve effecten van betaald verlof domineren over de indirecte positieve effecten.⁷⁹ In de recente studie 'Reinventing the welfare state' (maart 2006) wordt deze conclusie herhaald: 'It suggests that paid parental leave does not escape the trade-off between facilitating parenthood and stimulating labour supply.'⁸⁰

Interessant voor de mogelijke effecten van de pas geïntroduceerde levensloopregeling is het onderzoek van *Devisscher en Van Pelt* (2005) naar de effecten van het systeem van loopbaanonderbreking/tijdscrediet in België. Hoewel geen Nederlands onderzoek is het relevant deze studie hier te nemen. Het tijdscredietsysteem biedt een recht op loopbaanonderbreking tegen een basisvergoeding die kan oplopen tot € 490.⁸¹ Voor gebruikers jonger dan 50 jaar (meest vrouwen uit relatief grote tweeverdienergezinnen) bleek op middellange termijn een positief effect op de arbeidsparticipatie: uittrede uit de arbeidsmarkt werd voorkomen en na terugkeer volgde arbeidsdeelname voor een groter aantal uren dan daarvoor. Voor de groep ouder dan 50 jaar (meest mannen) gold per saldo een negatief effect op de arbeidsdeelname. Na loopbaanonderbreking volgde veelal uittrede.

Arbeidsparticipatie: internationaal vergelijkend onderzoek

Jaumotte (2004) verrichtte voor de OECD een internationaal vergelijkende studie in 17 OECD-landen naar de invloed van verschillende beleidsinstrumenten, waaronder verlofregelingen, op de arbeidsdeelname van vrouwen. Haar conclusie is, dat langerdurend betaald ouderschapsverlof de arbeidsparticipatie van vrouwen verhoogt doordat het vrouwen helpt om arbeid en zorg te combineren en hen door de baangarantie bindt aan de arbeidsmarkt. Daartegenover staat, zo stelt zij, dat afwezigheid van de arbeidsmarkt door verlof de arbeidsvaardigheden doet verslechteren en schade kan toebrengen aan de toekomstige carrière en het inkomen. Wat betreft de lengte van betaald ouderschapsverlof zal daarom gezocht moeten worden naar een optimum.⁸²

Gupta, Smith en Verner (2006) vragen juist aandacht voor de negatieve gevolgen van een uitgebreid (betaald) verlofbeleid, met name voor hoger opgeleide vrouwen. In de

⁷⁷ Het wettelijk ouderschapsverlof in Nederland is een onbetaald verlof. Echter: met de levensloopregeling is een betaling van het ouderschapsverlof op basisniveau beschikbaar gekomen. Werknemers die sparen in de levensloopregeling en wettelijk ouderschapsverlof opnemen, kunnen voor de verlofuren dan wel –dagen een fiscale (ouderschaps-)verlofkorting toepassen ter hoogte van 50% van het wettelijk minimum(uur- of dag)loon. Bij fulltime verlof gaat het om € 636 per maand.

⁷⁸ E. Jongen, B. Kuipers en E. Westerhout, Parental leave, CPB, web-publicatie, 2002

⁷⁹ E. Jongen en D. van Vuuren (2004), a.w.

⁸⁰ R. de Mooij, Reinventing the welfare state. Den Haag, CPB, maart 2006. In een noot stelt het CPB dat eventuele positieve effecten voor kinderen van betaald ouderschapsverlof tijdens hun eerste levensjaar niet in de simulaties zijn meegenomen.

⁸¹ S. Devisscher en A. Van Pelt, Impactanalyse van het systeem van loopbaanonderbreking / tijdscrediet in België, Brussel. Idea Consult, juni 2005. In de publieke sector bestaat een recht op onderbreking tot 6 jaar, in de private sector tot maximaal 1 jaar. Daar geldt bovendien dat in een onderneming ten hoogste 5% van de werknemers gebruik kan maken van het systeem. Daarbij worden werknemers met loopbaanonderbreking ten behoeve van zorg voor ernstig zieken, palliatief verlof en ouderschapsverlof niet mee.

⁸² F. Jaumotte, Labour force participation of women. Empirical evidence on the role of policy and other determinants in OECD countries. OECD Economic Studies, nr. 37, 2003/2

Scandinavische landen waar een recht geldt op een relatief lang zwangerschap- en bevallingsverlof en op een lang betaald ouderschapsverlof zijn het vooral vrouwen die hiervan gebruik maken. Dit betekent dat vrouwen voor werkgevers een minder waardevolle arbeidskracht vormen als het gaat om banen met hoge interne opleidingskosten. Dat leidt tot risicoselectie van vrouwen. Bovendien werken vrouwen vooral in de publieke sector waar de meer gezinsvriendelijke banen worden aangeboden en daar zijn de lonen lager.⁸³

Gezondheid van kinderen

Behalve naar economische of arbeidsmarkteffecten van betaald ouderschapsverlof zijn ook studies verricht naar de effecten voor de gezondheid van kinderen. Daarbij is ouderschapsverlof geoperationaliseerd als alle betaald verlof rond de bevalling en daarna. Voor Nederland betekent dat: zwangerschaps- en bevallingsverlof en (sinds de introductie van de levensloopregeling; zie boven) ouderschapsverlof. Een recente studie van *Tanaka* waarin gegevens van 18 OECD landen voor de jaren 1969 tot 2000 zijn verzameld, laat zien dat betaald verlof de sterftcijfers van jonge kinderen (met name die tussen 1 maand en 1 jaar oud) significant verlaagt.⁸⁴ Daarbij zou vooral een rol spelen dat de zwangere moeder eerder kan stoppen met werken en de ‘jonge’ moeder langer thuis kan blijven bij haar pasgeborene, die zij daardoor betere zorg (waaronder borstvoeding) kan bieden.

9.2 Kinderopvang

Arbeidsparticipatie: Nederlands onderzoek

Van Zundert, Moons, Camps en Kassrioui (2005) onderzochten ondermeer het verband tussen beleidsinstrumenten op het terrein van arbeid en zorg in verschillende landen en het arbeidsparticipatiecijfer in elk land. Uit de analyse bleek een duidelijk positief verband tussen de beschikbaarheid van kinderopvang en de arbeidsparticipatie van vrouwen alsmede de vruchtbaarheid.

Het CPB (2004) berekende de effecten van een intensivering van gesubsidieerde kinderopvang. Lagere kosten van kinderopvang maken (meer uren) werken voor ouders aantrekkelijker, met een grotere arbeidsparticipatie in personen als gevolg. Deze maatregel beïnvloedt vooral de arbeidsaanbodbeslissing van vrouwen, waardoor de maatregel zichzelf terugbetaalt via hogere belastinginkomsten en lager uitkeringsuitgaven. Overigens is hier sprake van een saldo-effect: als de ouderbijdrage daalt, vindt er substitutie plaats van formele voor informele opvang.⁸⁵ Deze bevindingen worden bevestigd in een studie van het CPB (2006). Het CPB haalt daarin ook onderzoek van de OECD aan dat suggereert dat een toename in formele kinderopvang ‘has the potential to substantially raise fertility in the Netherlands. Hence, childcare subsidies are expected to relax the trade-off between fertility and female labour-market participation’.⁸⁶

Verder heeft het CPB op verzoek van de ministeries van SZW en OCW de macro-economische effecten op de lange termijn geanalyseerd van voorgenomen beleid om scholen en buitenschoolse opvang beter op elkaar aan te laten sluiten: wat zijn daarvan de effecten op de verhouding formele-informele kinderopvang en arbeidsparticipatie?⁸⁷ Het CPB concludeert

⁸³ N.D. Gupta, N. Smith and M. Verner, ‘Child care and parental leave in the Nordic Countries: a model to aspire?’, Bonn, Forschungsinstitut zur Zukunft der Arbeit (IZA), Discussion paper No. 2014, maart 2006.

⁸⁴ S. Tanaka, Parental leave and child health across OECD countries, in: *The Economic Journal* (2005), 115 (February), p. 7 – 28. Een verlenging van het betaald ouderschapsverlof met 10 weken, verlaagt het post-neonatale sterftcijfer met 4.1%.

⁸⁵ E. Jongen en D. Van Vuuren (2004) a.w., p. 10

⁸⁶ R. de Mooij (2006), p. 80 en 81 en 134. Het betreffende OECD-onderzoek waarnaar wordt verwezen is: OECD, *Trends and Determinants of Fertility Rates in OECD countries: the role of policies*, Parijs, OECD, 2005, Working Paper 27.

⁸⁷ Het betreft hier beleid ter uitvoering van de motie Van Aarsten/Bos (zie par. 3.3).

dat er weliswaar nog een latente vraag is naar buitenschoolse opvang, maar dat de macro-economische effecten van de uitwerking van de motie beperkt zijn. Het grootste deel van de toename van het gebruik is namelijk substitutie voor andere vormen van opvang. Slechts een beperkt deel van de toename resulteert in een stijging van het aantal gewerkte uren.⁸⁸ Het CPB baseert zich daarbij mede op het SCP-onderzoek ‘Hoe het werkt met kinderen’, dat ook al uitgebreid aan de orde kwam in hoofdstuk 7. Dit onderzoek komt tot de conclusie dat voor de arbeidsparticipatie van moeders hun opvattingen over werk en kinderopvang het meest bepalend. Er zijn weinig moeders die niet of minder werken dan ze willen omdat ze geen opvang kunnen krijgen of betalen. Met andere woorden: een verlaging van de kosten van kinderopvang of een uitbreiding van het aanbod zal weinig (positief) effect hebben op de arbeidsparticipatie van vrouwen. Kinderopvang is – in Nederland, met zijn mogelijkheden voor deeltijdwerk – ook niet altijd een noodzakelijke voorwaarde voor arbeidsparticipatie van de moeder. Veel werkende moeders stellen het zonder formele en informele kinderopvang, doordat ouders onderling werktijden op elkaar afstemmen of doordat moeders uitsluitend onder schooltijden werken.⁸⁹ Het kabinet signaleert in het Stappenplan Voor- en naschoolse opvang (april 2006), dat het CPB zich baseert op de huidige feitelijke situatie wat betreft het gebruik van kinderopvang en op onderzoek naar de huidige voorkeuren van ouders.⁹⁰ Het CPB geeft daarbij weliswaar aan dat een cultuurverandering mogelijk is, maar gaat er tegelijkertijd vanuit dat de grootste verandering al in de afgelopen 5 jaar heeft plaatsgevonden. Het kabinet is evenwel van mening dat er nog een verdere cultuurverandering zal plaatsvinden. Beleid ter bevordering van een betere aansluiting tussen school en buitenschoolse opvang kan hieraan een impuls geven. De ingezette trend van toenemend gebruik van buitenschoolse opvang zal dan verder doorzetten. Ook Plantenga (2006) wijst er op, dat het CPB bestaande preferenties van ouders voor informele opvang of geen opvang als uitgangspunt neemt.⁹¹ Dergelijk beleid zou juist, zo stelt zij, een aanpassing van voorkeuren tot gevolg kunnen hebben en tot groter gebruik van formele opvang kunnen leiden, met in het verlengde een hoger participatiecijfer.

Arbeidsparticipatie: internationaal vergelijkend onderzoek

De *OECD Employment Outlook 2003* concludeert op basis van onderzoek in de OECD-landen dat er een positieve relatie is tussen publieke middelen voor en beschikbaarheid van formele kinderopvang en de arbeidsparticipatie van vrouwen. De richting van dit verband is evenwel onduidelijk, zo stelt de OECD. Volgt een uitbreiding van de formele kinderopvang een toegenomen arbeidsdeelname of leidt ruimere beschikbaarheid van kinderopvang tot hogere participatie?⁹²

Ook *Jaumotte* (2003) stelt dat empirisch onderzoek een positief verband laat zien tussen kinderopvangsubsidies en een toename van de arbeidsparticipatie van vrouwen. Maar, zo stelt zij, die positieve effecten worden verminderd omdat er sprake kan zijn van twee soorten substituties: werkende moeders met informele onbetaalde opvang of informele betaalde opvang kunnen onder invloed van dergelijke subsidies overstappen op formele opvang, zonder dat hun arbeidsdeelname verandert. Verder concludeert zij dat het aanbod van betaalbare kinderopvang eerder fulltime dan parttime participatie stimuleert.⁹³

⁸⁸ CPB, Macro-economische analyse motie Van Aartsen / Bos, Den Haag, CPB, 7 maart 2006.

⁸⁹ W. Portegijs e.a., Hoe het werkt met kinderen, Den Haag, SCP, 2006.

⁹⁰ Tweede Kamer, vergaderjaar 2005–2006, 30 300, nr. 226.

⁹¹ J. Plantenga, Kindercentra, dagarrangementen en brede school: het economisch perspectief. Lezing tijdens het 4^e jaarcongres Brede School, 20 april 2006 in Bussum.

⁹² OECD, *Employment Outlook. Towards more and better jobs*. Parijs, OECD, 2003, chart 3.2.

⁹³ F. Jaumotte (2004), a.w., p. 60, 61 en 93.

Ontwikkeling van kinderen

Tenslotte wordt gewezen op een belangrijk positief effect van kinderopvang op de ontwikkeling van kinderen.

Onderzoek van het Amerikaanse National Institute of Child Health and Human Development (NICHD) had al eerder aangetoond dat kwalitatief goede kinderopvang samengaat met verbeterde cognitieve en taalvaardigheden, maar dat er ook een positief verband is tussen de tijd besteed in formele kinderopvang en externaliserend gedrag van kinderen. Een studie van *Love* nuanceert het optreden van deze negatieve effecten door nadere studie in drie verschillende contexten (Sydney, Haifa en de Verenigde Staten).⁹⁴

Esping-Andersen (2005) verwijst naar internationale vergelijkende studies waaruit blijkt dat kinderopvang na het eerste jaar van een kind zeer positieve effecten heeft op de cognitieve ontwikkeling van kinderen, speciaal die van achterstandskinderen. Kinderopvang kan de 'schoolrijpheid' van deze kinderen verbeteren en ook de integratie van allochtone kinderen ondersteunen en bevorderen.⁹⁵

10. Samenvatting

In dit hoofdstuk komen we toe aan het doel van deze beleidsdoorlichting: het evalueren van het beleid op het terrein van arbeid-en-zorg en het formuleren van aandachtsvelden voor nader onderzoek. Zoals in de inleiding gesteld, zal deze evaluatie vooral een kwalitatief, voorlopig karakter hebben. De beleidsdoelstelling en de indicatoren zijn van zo recente datum, dat de benodigde beleidsinformatie voor een beoordeling van de effecten en de effectiviteit (doeltreffendheid) van beleid nog niet beschikbaar is. Er zijn echter wel veel onderzoeksgegevens voorhanden over de behoefte aan en gebruik van verlof en kinderopvang (zie hoofdstuk 7) en de algemene relatie tussen deze beleidsinstrumenten en maatschappelijke effecten, zoals arbeidsparticipatie van vrouwen (zie hoofdstuk 9). Daarmee kan worden nagegaan of het plausibel is te verwachten dat het ingezette beleid de verwachte (maatschappelijke) effecten met zich meebrengt.

Voor deze evaluatie van beleid kan een reeks uiteenlopende criteria gebruikt worden. In dit kader wordt gekozen voor de volgende criteria:

- De *doeltreffendheid* van het beleid. Daarbij gaat het zowel om de (maatschappelijke) effecten van beleid als om de werkzaamheid van het beleid zoals die tot uitdrukking komt in de indicatoren voor het gebruik.
- De *doelmatigheid* van het beleid. Hoe verhouden kosten en baten van het beleid zich tot elkaar?

10.1 Doeltreffendheid

De indicatoren werden gemeld in hoofdstuk 6 en vervolgens werd in hoofdstuk 7 bezien of al iets te zeggen valt over de effecten van het beleid. Daar bleek dat de gegevens over de indicatoren voor het verlofbeleid en kinderopvangbeleid nog niet beschikbaar zijn. Daardoor is een oordeel over de doeltreffendheid van het beleid op basis van de prestaties feitelijk nog niet mogelijk.

Wel kunnen we bezien of het arbeid-en-zorgbeleid de beoogde doelgroep lijkt te bereiken en aan hun behoeftes tegemoetkomt. In dit kader is ook van belang of het beleid knelpunten voor

⁹⁴ J.M. Love e.a., Child care quality matters: how conclusions may vary with context. In: Child Development, July/August 2003, Vol. 74, nr. 4, p. 1021 – 1033.

⁹⁵ G. Esping-Andersen, Putting the horse in front of the cart: towards a social model for mid-century Europe. Den Haag, WRR-lezing, 8 december 2005, p. 14 en 15. Zie ook: G. Esping-Andersen, Families, government and the distribution of skills. Paper for the netspar/CPB-conference Reinventing the welfarestate, Den Haag, 27-28 april 2006.

gebruik voorkomt dan wel wegneemt. *Flexibiliteit van regelingen en keuzevrijheid* voor gebruikers zijn in dit opzicht relevante criteria. En zijn de regelingen *omvattend* genoeg? Worden alle combinerende gezinnen met het beleid ondersteund in alle belangrijke zorgsituaties en op alle belangrijke momenten? Omdat het arbeid-en-zorgbeleid deel uitmaakt van het emancipatiebeleid is het zinvol om het beleid ook te bezien in het licht van het streven naar grotere *economische zelfstandigheid* van vrouwen en grotere *zorgparticipatie* van mannen.

10.1.1 Bereik van en behoefte aan verlofregelingen

De verlofregelingen voor de verschillende kortdurende zorgsituaties blijken tegemoet te komen aan de behoefte van een grote meerderheid van de werknemers (zie ook tabel 7.1). Verreweg de meeste werknemers met een behoefte aan verlof nemen ook verlof, maar maken geen gebruik van het wettelijk recht op verlof ingevolgde de Wet arbeid en zorg. Ze zetten vakantiedagen of adv-dagen in.

Dit kan betekenen dat er in specifieke zorgsituaties wel behoefte is aan verlof, maar niet aan wettelijk verlof, omdat er voldoende andere vrije dagen beschikbaar zijn. Het is ook mogelijk dat wettelijk verlof pas wordt ingezet als laatste ‘redmiddel’: als het persoonlijk tegoed aan vrije dagen in een dringende zorgsituatie tekort schiet. Een dergelijk gebruik van verlof komt tegemoet aan de doelstelling van de overheid: degenen die behoefte hebben aan verlof in de gelegenheid te stellen om het ook te gebruiken. Op zich hoeft het opnemen van vakantie- of adv-dagen in plaats van kortdurend zorgverlof geen probleem te zijn als werknemers dit niet als een groot knelpunt ervaren. Maar beperkt gebruik van wettelijk verlof kan ook wijzen op (ervaren) drempels en hindernissen bij het opnemen van verlof.

Willen werknemers verlofregelingen gebruiken, dan moeten zij het gevoel hebben rechtmatig gebruik te kunnen maken van wettelijk verlof (zie hoofdstuk 7). Dat gevoel veronderstelt een organisatie die het gebruik van wettelijk zorgverlof steunt en daaraan ook geen negatieve consequenties (voor bijvoorbeeld de carrière) verbindt. De gecombineerde gegevens van onderzoek onder werknemers en werkgevers doen vermoeden dat die steun vaak ontbreekt: werknemers maken zich zorgen over de continuïteit van het werk en de werklast van collega’s als ze verlof zouden opnemen en zien daarom af van gebruik. De ervaren knelpunten van verlofgangers voor wie het regelen van verlof moeizaam ging, zijn wat dit betreft ook interessant. Zij hadden de ervaring dat het werk het niet toeliet dat ze verlof namen en dachten of merkten dat hun werkgever niet welwillend stond tegenover verlof. Dat wijst op het ontbreken van adequaat beleid in de arbeidsorganisatie voor vervanging en overdracht van werkzaamheden in verband met verlof. Dit onderstreept ook het belang van een vorm van sociale innovatie in arbeidsorganisaties: flexibele werkroosters, mogelijkheden om thuis te werken. Daarover zouden sociale partners afspraken kunnen maken. Verder zijn de verlofregelingen met name onder allochtone werknemers nog niet goed bekend (zie hoofdstuk 7). Tegelijkertijd ervaart een meerderheid van de werkgevers het (plotseling) regelen van vervanging en de kosten daarvan, dan wel het stil komen te liggen van werkzaamheden als negatieve gevolgen van verlof (zie hoofdstuk 7). De voorwaarden voor wettelijke verlofvormen zijn ook niet voor alle werkgevers duidelijk genoeg. Tenslotte acht ruim de helft van de werkgevers (zie hoofdstuk 5) zichzelf niet verantwoordelijk voor het oplossen van combinatieproblemen.

Dat leidt tot het volgende aandachtspunt met betrekking tot de kortdurende verlofregelingen: *De verlofregelingen voor kortdurende zorgsituaties komen tegemoet aan de behoefte van een grote meerderheid van de werknemers. Waar gebruikscijfers van de kortdurende*

verlofregelingen achterblijven, lijkt dit mede veroorzaakt door een ontbrekende of tekortschietende implementatie van verlofregelingen en achterblijvende sociale innovatie binnen veel arbeidsorganisaties, waardoor werknemers onvoldoende het gevoel hebben rechtmatig gebruik te kunnen maken van verlof.

De vormgeving van de verlofregelingen voor kortdurende situaties lijken goed aan te sluiten bij de behoefte van de gebruikers. De kring van zorgbehoefte voor wie wettelijk verlof mag worden opgenomen, lijkt niet te beperkt, afgaand op het kleine percentage verlofgangers dat zorgt voor personen buiten deze kring. De meeste verlofgangers namen twee tot vier dagen kortdurend zorgverlof per situatie en op een kleine minderheid na vonden ze dit voldoende. Dit impliceert dat het wettelijk kortdurend zorgverlof van maximaal 10 dagen per jaar toereikend is. De gebruikscijfers voor het kraamverlof laten zien dat vaders over het algemeen meer dagen opnemen dan het wettelijk verlof biedt. Deze praktijk hoeft evenwel geen aanwijzing te zijn voor een knelpunt. De geboorte van een kind is al lang van te voren te voorzien en het lijkt er veeleer op dat vaders met het oog op die gebeurtenis vrije dagen sparen om na de geboorte extra verlof te kunnen nemen.

Voor langerdurend verlof (ouderschapsverlof en langdurend verlof voor de zorg van zieken) geldt blijkens de genoemde knelpunten en redenen voor niet-gebruik van het verlof een hindernis: inkomensverlies. Onbetaald verlof voor langere tijd betekent voor sommigen een (te) grote financiële aderlating. Voor wat betreft de financiering van (gedeeltelijk) onbetaald ouderschapsverlof betekent de levensloopregeling een duidelijke verbetering. Met de nieuwe levensloopregeling is feitelijk via de ouderschapsverlofkorting een minimale betaling (50% Wettelijk Minimum Loon) van dit verlof voor alle werknemers geregeld.⁹⁶ Wie de levensloopregeling gebruikt voor de financiering van langdurend zorgverlof kan geen speciale heffingskorting toepassen, maar in dit geval gelden wel de gebruikelijke fiscale voordelen van deze regeling. De levensloopregeling vergemakkelijkt het gebruik van alle vormen van verlof. Voor ouderschapsverlof en langdurend zorgverlof geldt, dat dit verlof nog verder wordt bevorderd door het bestaan van een recht op verlof; voor overig verlof heeft de werknemer toestemming van de werkgever nodig. Een groter gebruik van dergelijk verlof zal daarom mede afhangen van het verlofbeleid van de werkgever.

Het gebruik van de regelingen voor ouderschapsverlof en langdurend zorgverlof zal naar verwachting verbeteren door de levensloopregeling; voor overig langerdurend verlof zal het gebruik mede afhangen van het verlofbeleid van de werkgever.

Een volgende vraag is of de verlofregelingen hebben bijgedragen aan de beoogde maatschappelijke effecten. Er zijn geen studies voorhanden die een positief en oorzakelijk verband aantonen tussen het Nederlands verlofstelsel en een stijging van de arbeidsparticipatie van vrouwen in Nederland. Uit de internationaal vergelijkende studie van Jaumotte (zie hoofdstuk 9) komt naar voren, dat betaalde langerdurende verlofregelingen in het eerste jaar na de geboorte van een kind in het algemeen zorgen voor een hogere arbeidsdeelname van vrouwen: ze maken het combineren gemakkelijker en binden vrouwen aan de arbeidsmarkt. Jaumotte zowel als het CPB waarschuwen echter voor de negatieve directe effecten van langdurend betaald verlof: dat leidt immers tot een navenante

⁹⁶ Een werknemer kan elk jaar kiezen om aan de spaarloonregeling dan wel de levensloopregeling deel te nemen. Wie in een jaar kiest voor opbouwen in de levensloopregeling en in datzelfde jaar gebruik maakt van haar of zijn wettelijk ouderschapsverlof, kan deze ouderschapsverlofkorting toepassen. Voor toepassing worden geen voorwaarden gesteld met betrekking tot het opnemen van levenslooptegoed. Het opbouwen van een voorziening ingevolge de levensloopregeling ongeacht de omvang volstaat.

vermindering van de arbeidsparticipatie in uren onder de verlofgangers. Daarbij dient wel te worden bedacht, dat een stijging van de arbeidsparticipatie in personen een gunstig effect voor de lange termijn betekent, terwijl een verminderde arbeidsdeelname in uren door verlof per definitie geldt voor de korte termijn. Bovendien voorkómen regelingen die in zorgsituaties voldoende verlof bieden, dat zorgende werknemers zich ziek melden om te kunnen zorgen, zoals de gebruikscijfers voor verlof laten zien. Verder draagt volgens internationaal vergelijkend onderzoek betaald verlof in het eerste jaar na de geboorte van een kind ook bij aan de gezondheid van het betreffende kind.

Een aandachtspunt met betrekking tot ouderschapsverlof is dan ook:

Uit de (internationale en nationale) literatuur komt nog geen eenduidig beeld naar voren over de relatie tussen het Nederlandse verlofstelsel en een stijging van de arbeidsparticipatie (in uren) van vrouwen in Nederland. Nader onderzoek zou daarover meer duidelijkheid kunnen geven.

Over de effecten van de levensloopregeling voor de arbeidsdeelname is door het ontbreken van gebruiksgegevens nog weinig te zeggen. Wel blijkt uit een evaluatie van de gelijksoortige Tijdskredietregeling in België dat er twee tegengestelde effecten voor de arbeidsdeelname kunnen optreden. Voor werknemers in de middenleeftijd (25 tot 50 jaar) kunnen betere verlofmogelijkheden tot een hogere arbeidsdeelname in personen leiden: door een langere periode van verlof (bijvoorbeeld tijdens de zorg voor jonge kinderen) kan voorkomen worden dat vooral vrouwen de arbeidsmarkt verlaten. Voor oudere werknemers kunnen ruimere verlofmogelijkheden juist leiden tot vervroegd uittreden en daarmee een dalende arbeidsparticipatie in personen. Of het arbeidsparticipatie-effect (in personen) van de levensloopregeling per saldo positief zal zijn, zal afhangen van de mate waarin de regeling voor prepensioenverlof dan wel voor tussentijds verlof wordt gebruikt. Voor gebruik tijdens de loopbaan is vooral de ouderschapsverlofkorting van belang. Ouders die wel behoefte hadden aan ouderschapsverlof, maar het desondanks niet opnamen, gaven vaak aan dat dit (onbetaalde) verlof voor hen financieel niet mogelijk was. De ouderschapsverlofkorting in de levensloopregeling maakt dat ouderschapsverlof op minimumniveau betaald wordt (50% WML). Dat kan vooral ouders uit de lagere inkomensgroepen stimuleren tot gebruik van ouderschapsverlof. Dit impliceert dat het verlof tijdens de loopbaan wordt opgenomen in plaats van aan het eind, waardoor het risico van een negatief arbeidsparticipatiesaldo kan verminderen. Bovendien kan de feitelijke mogelijkheid tot ouderschapsverlof met name lager opgeleide moeders behouden voor de arbeidsmarkt. Nu nog stopt een deel van hen met werken als het eerste kind wordt geboren. Dat doen zij wellicht niet meer als ze de mogelijkheid hebben om een tijdlang te zorgen voor hun kind tegen (voor hen) relatief gunstige betaling.

Het is nog te vroeg om uitspraken te doen over de levensloopregeling. Positieve effecten van deze regeling voor de arbeidsdeelname in personen zullen naar verwachting groter zijn naarmate de regeling meer gebruikt wordt voor tussentijdsverlof dan voor prepensioenverlof. De ouderschapsverlofkorting kan daaraan bijdragen.

10.1.2 Bereik van en behoefte aan kinderopvang

Net als voor de verlofregelingen geldt voor kinderopvang dat er nog geen goed beeld is van de beleidsoutput: de outputgegevens moeten nog beschikbaar komen.

Is het kinderopvangbeleid in potentie doeltreffend? Kunnen de beoogde gebruikscijfers en effecten verwacht worden?

Het kinderopvangbeleid, in casu de Wet kinderopvang, zorgt voor goede toegankelijkheid van de kinderopvang doordat alle werkende ouders met jonge kinderen (tot 12 jaar) recht hebben op een inkomensafhankelijke kinderopvangtoeslag. De gebruiksgegevens van kinderopvang laten zien dat een flinke groep werkende ouders en vooral alleenstaande werkende ouders formele kinderopvang inzet; ze doen dit overigens vaker voor kinderen tot 4 jaar dan voor basisschoolleerlingen (zie tabel 7.3). Verder wordt formele kinderopvang, zoals beoogd, ook door inkomensgroepen tot modaal gebruikt: zij vormen ongeveer een vijfde van de gebruikers. Het beleid van de afgelopen jaren heeft er ook voor gezorgd dat er voldoende aanbod van kinderopvang is.

De meeste werkende ouders die geen gebruik maken van formele kinderopvang zien daarvan af omdat ze een alternatief hebben: één of beide ouders zijn beschikbaar voor opvang of er is (goede en goedkope) informele opvang voorhanden. Maar als reden voor niet-gebruik worden ook de kosten van formele kinderopvang genoemd. Dit argument wordt met name aangedragen door allochtone ouders. Dit terwijl zij door een laag huishoudinkomen juist vaak voor een relatief hoge tegemoetkoming van de overheid in aanmerking zouden kunnen komen. Mogelijk houdt dit (voor veel inkomensgroepen: onterechte) beeld niet alleen werkende ouders weg van formele kinderopvang, maar misschien houdt het ook sommige niet-werkende ouders weg van de arbeidsmarkt.

De inkomensafhankelijke kinderopvangtoeslag zorgt voor een goede toegankelijkheid van de kinderopvang. Bij met name lageropgeleide allochtone ouders is het gebruik van kinderopvang mogelijk nog niet optimaal door een verkeerd beeld bij deze groep van met name van de kosten van formele kinderopvang.

Kijken we naar de beoogde effecten van het kinderopvangbeleid dan geven macro-economische en internationale studies aan dat beschikbaarheid van gesubsidieerde kinderopvang bijdraagt aan de arbeidsparticipatie van vrouwen in personen. Verder geldt dat een verlaging van de kosten van kinderopvang de arbeidsparticipatie van vrouwen, in personen zowel als in uren, sterk bevordert. Betere beschikbaarheid van voorschoolse en naschoolse opvang zou volgens het CPB nauwelijks een arbeidsparticipatiebevorderend effect hebben, maar vooral leiden tot de substitutie van informele door formele opvang. Daarom zou kinderopvangbeleid dat erop gericht is de aansluiting tussen scholen en buitenschoolse opvang te bevorderen niet tot een grotere arbeidsdeelname van vrouwen leiden.⁹⁷ Plantenga is van oordeel dat dergelijk beleid juist een verdere verandering in het denken over de opvang van kinderen kan bewerkstelligen en zo tot een hogere participatie kan leiden.

De volgende uitspraak lijkt dan ook gerechtvaardigd:

De effecten van het kinderopvangbeleid voor wat betreft de arbeidsdeelname van vrouwen zijn naar verwachting in het algemeen goed. Of het kinderopvangbeleid dat de aansluiting tussen school en buitenschoolse opvang wil bevorderen ook sterk positieve arbeidsparticipatie-effecten zal hebben, is nog onduidelijk.

⁹⁷ Het betreft hier beleid ter uitvoering van de motie Van Aartsen/Bos (zie par. 3.3).

10.1.3 Flexibiliteit

Degenen die arbeid en zorg combineren zullen het beleid vooral ook met voor hen relevante gebruikerscriteria beoordelen. Eén daarvan is flexibiliteit.

In hoofdstuk 5 werd aangegeven dat flexibiliteit behoort tot de kenmerken van zowel het verlof- als het kinderopvangbeleid. In andere Europese landen gaat het arbeid-en-zorgbeleid veelal uit van voltijds verlof en voltijds opvang: in Nederland kunnen verlof en kinderopvang – passend bij de gebruikelijke arbeidspatronen – vaak ook parttime gebruikt worden.⁹⁸ Een goed voorbeeld vormt het ouderschapsverlof, dat voltijds, deeltijds of zelfs in uren kan worden opgenomen en aaneengesloten of in meerdere delen. Verder is er een ruime wettelijke periode aangewezen waarbinnen het verlof kan worden ingezet. Alleen het bevallingsverlof kent geen flexibiliteit in tijd: het dient fulltime te worden opgenomen, aansluitend aan de geboorte van het kind. De achtergrond daarvan is dat het bevallingsverlof anders dan de meeste andere verlofvormen vooral bedoeld is voor de vrouw zelf: om te herstellen van de bevalling. Anders dan bijvoorbeeld de Scandinavische landen kent Nederland voor verlofregelingen geen overdraagbaarheid van verlofrechten tussen ouders. De flexibiliteit van verlofregelingen richt zich niet op huishoudens, maar op individuen.

Aandacht verdient ook het feit dat verlofregelingen en kinderopvang voor verreweg de meeste ouders functioneren in de context van een deeltijd-arbeidspatroon. Dit patroon biedt ouders ook flexibiliteit: door te schuiven met de werkdagen, kan elders in de week tijd vrij geroosterd worden voor tijdelijke extra zorgtaken. Zowel de verlofregelingen als de kinderopvangpraktijk passen bij dit deeltijdpatroon en bieden mogelijkheden voor deeltijdgebruik. Tegelijkertijd kunnen ouders door (onderling) hun (deeltijd-)werktijden af te stemmen op de zorgtaken - indien gewenst - gebruik van formele kinderopvang beperken of voorkomen.

Hieruit volgt:

De flexibiliteit van het Nederlandse verlofbeleid is goed: de wettelijke verlofregelingen zijn goed afgestemd op het veelgebruikte arbeidspatroon van deeltijd werken (bieden ruimte voor voltijds en deeltijds verlof) en geven de mogelijkheid tot verlof binnen een bepaalde ruime periode.

10.1.4 Keuzevrijheid

Biedt het beleid de mogelijkheid om eigen preferenties voor het combineren van arbeid en zorg te volgen c.q. biedt het voldoende keuzevrijheid? Daarmee is niet gezegd dat overheidsbeleid alle preferenties van burgers zou moeten volgen. Voor de verwachte effecten van beleid is het echter van belang te weten hoe het beleid zich tot de preferenties verhoudt.

In hoofdstuk 5 (de context van beleid) besteedden we aandacht aan de preferenties van Nederlandse werkenden en daar bleek dat vooral moeders een voorkeur hebben voor deeltijdarbeid en dat mannen en vrouwen veel waarde hechten aan ‘eigen, doordeweekse tijd met de kinderen’. Dit hoofdstuk verwees ook naar een specifiek Nederlands, door de overheid uitgedragen en door ouders omarmd ‘zorg-ideaal’ waarin ouders de zorg voor kinderen samen delen. Verder bleek in hoofdstuk 7 dat opvang door de ouders zelf en informele opvang bij veel ouders de voorkeur genieten boven formele kinderopvang, zeker als het om schoolkinderen gaat.

⁹⁸ F. Deven en P. Moss (ed.), a.w. (zie paragraaf 6.1).

Wat betreft de verlofregelingen kan gesteld worden dat voor veel belangrijke situaties waarin ouders/werknemers graag zelf zorg willen geven, een recht op verlof met loondoorbetaling, een uitkering of fiscale ondersteuning door de overheid is geregeld. Daardoor kunnen deze ouders makkelijker kiezen voor zelf zorgen. Wel is de periode dat voor (al dan niet betaald) verlof kan worden gekozen wettelijk beperkt.

De tegemoetkoming kinderopvang geldt bij gebruik van formele kinderopvang: daarvan wordt de kwaliteit bewaakt via toezicht en handhaving. Het systeem van vraagfinanciering in de wet maakt dat ouders zelf kunnen bepalen aan welk kinderopvangcentrum zij de zorg van hun kinderen toevertrouwen. Hebben ouders een voorkeur voor opvang in kleine, huiselijke kring in plaats van in een kindercentrum, dan kan via een gastouderbureau een gastouder worden ingeschakeld. Ook in dit geval kunnen ouders een tegemoetkoming van de overheid krijgen. In geval van een voorkeur voor opvang door personen uit de eigen kring kunnen familieleden, vrienden of kennissen van een ouderpaar zich bij het gastouderbureau melden als gastouder. Gastouderopvang wordt echter nauwelijks gebruikt (hoofdstuk 7).

Het verlofbeleid biedt ouders/werknemers de mogelijkheid om hun preferentie voor zelfzorgen in belangrijke situaties te volgen. Ook het kinderopvangbeleid biedt keuzemogelijkheden: voor het kindercentrum van eigen keuze, kinderopvang in georganiseerd verband (het kinderdagverblijf of de buitenschoolse opvangvoorziening) of kleinschalig en aan huis (gastouderopvang).

Denkbaar is voorts dat er tussen de regelingen voor verlof en die voor kinderopvang een voor ouders dwingende samenhang zou bestaan, die de keuzevrijheid voor ouders zou beperken. Daarvan is echter in het Nederlandse beleid geen sprake. Allereerst sluiten de wettelijke regelingen voor verlof en kinderopvang elkaar niet uit. Dat wil zeggen: het is mogelijk om tijdens langere verlofperiodes gebruik te maken van kinderopvang en daarvoor een kinderopvangtoeslag te krijgen. Omgekeerd kan een ouder met een kinderopvangtoeslag ook een beroep doen op betaalde verlofregelingen. Verder is er ook geen ‘verplichte’ samenhang in de zin dat ouders geacht worden in het eerste jaar van hun kind eerst hun ouderschapsverlof te gebruiken en pas daarna kinderopvang.⁹⁹

Ook sluit het recht op verlof van de ene partner niet uit dat de andere partner op het zelfde moment van haar of zijn recht gebruik maakt: in principe mogen beide ouders tegelijkertijd voor eenzelfde situatie verlof opnemen.¹⁰⁰ Alleen bij kortdurend zorgverlof maakt de voorwaarde dat de zieke de zorg van *deze* werknemer nodig heeft, dat niet twee partners in een huishouden tegelijkertijd verlof kunnen krijgen.

Er is overigens ook geen samenhang tussen verlofrechten van beide partners in die zin dat niet-gebruikt verlof van de ene partner aan de andere partner kan worden overgedragen. Nederland kent immers individuele in plaats van gezinsrechten voor zorgverloven.

Het Nederlandse arbeid-en-zorgbeleid kent over het algemeen geen ‘verplichte’ samenhang tussen verlofregelingen en andere voorzieningen (bijv. kinderopvang) waardoor de keuzevrijheid van ouders beperkt wordt.

⁹⁹ Dit is de veronderstelling in de Scandinavische landen, waardoor gesubsidieerde kinderopvang niet voor kinderen jonger dan 1 jaar beschikbaar is.

¹⁰⁰ In sommige landen is dat anders en kan de ene ouder geen ouderschapsverlof opnemen als de andere ouder op dat moment ook verlof heeft.

10.1.5 Omvattendheid

Een derde voor ouders relevant criterium voor adequaat arbeid-en-zorgbeleid naast flexibiliteit en keuzevrijheid is de omvattendheid. In hoofdstuk 6 gaven we aan dat de Nederlandse verlofregelingen alleen van toepassing zijn op werknemers, maar dat het kinderopvangbeleid ook *zelfstandigen* omvat. Dit impliceert dat combinerende ouders-zelfstandigen voor tijdelijke zorgsituaties zelf regelingen moeten treffen voor hun tijdsproblemen en daarmee samenhangende financiële problemen (bijvoorbeeld via sparen of privaat verzekeren).

In hoofdstuk 4 werd verder geconstateerd dat het arbeid-en-zorgbeleid niet alle zorgsituaties dekt. Voor de verzorging van zieken in de naaste omgeving die *langdurend maar niet levensbedreigend* ziek zijn, bestaat geen recht op verlof. Dat kan bijvoorbeeld voorkomen na een ongeval. Verder zijn de verlofregelingen ook niet afgestemd op *chronische zorgsituaties*: het kortdurend zorgverlof zal tekort schieten in geval van de zorg voor een chronisch ziek kind dat veelvuldig ziek thuis. En voor de *begeleiding* van een kind naar het consultatiebureau, de dokter, het ziekenhuis of een therapeut is evenmin verlof geregeld. Dat geldt ook voor *mantelzorg* zoals huishoudelijke en persoonlijke zorg of begeleiding van bejaarde ouders.¹⁰¹

De verlofregelingen richten zich vooral op tijdelijke zorgsituaties. Voor meer structurele zorgsituaties wijst de overheid naar deeltijdarbeid als passende oplossing. Het recht op deeltijdarbeid, vastgelegd in de Waa, garandeert dat die oplossing ingezet kan worden. Werkenden met zorgtaken die geen behoefte aan verlof hebben, zeggen vaak dat ze de zorg buiten werktijd kunnen opvangen (zie hoofdstuk 7). Juist deeltijdarbeid maakt dit mogelijk. Zo zal deeltijdarbeid waarschijnlijk ook in veel gevallen de mogelijkheid bieden om begeleidingstaken buiten werktijd te regelen. Echter, als deeltijdarbeid als oplossing voor dergelijke begeleidingssituaties en chronische zorgsituaties wordt ingezet, betekent dit voor de betrokken werkende wel een structurele inkomensvermindering en voor de samenleving een structurele vermindering van de arbeidsdeelname in uren.

Voor het ‘voorzieningenbeleid’ geldt dat er wel kinderopvang voor de uitbesteding van de zorg voor jonge kinderen wordt geboden, maar geen voorziening voor de persoonlijke zorg en begeleiding van oudere zorgbehoevenden (*ouderbegeleiding*), zij het dat met het persoonsgebonden budget (PGB) een deel van dergelijke zorg (de noodzakelijke, geïndiceerde zorg) door de zorgbehoevende bij anderen dan de betrokken werknemer kan worden ingehuurd.

Hieruit volgt:

Het Nederlandse verlofbeleid is vooral gericht op tijdelijke zorgsituaties die zich voordoen in werknemersgezinnen met jonge kinderen; niet bij zelfstandigen. Situaties die vragen om mantelzorg, chronische zorg of persoonlijke begeleiding (van kinderen of zorgafhankelijke ouderen) worden niet door verlofregelingen gedekt, maar in de praktijk deels opgevangen door deeltijdarbeid. Deze oplossing leidt evenwel tot structureel inkomensverlies en structureel verminderde arbeidsdeelname.

Verlofregelingen en kinderopvang lossen niet alle dagelijkse organisatorische problemen van ouders op. Kinderopvang kan zelfs een organisatorisch probleem opleveren, als de

¹⁰¹ Gedoeld wordt op huishoudelijke zorg die niet door eventuele thuiszorg wordt verricht, zoals boodschappen doen, op persoonlijke zorg zoals naar de kapper of pedicure brengen en op begeleiding bij bijvoorbeeld dokters- en ziekenhuisbezoek.

openingstijden van het kinderdagverblijf niet goed aansluiten op de werktijden van de ouders. In de nabije toekomst (vanaf 1 januari 2007) zal het kinderopvangbeleid er ook voor zorgen dat ouders met schoolgaande kinderen mogen rekenen op de aansluiting van school en buitenschoolse opvang (zie ook par. 3.3). Dat zal een deel van de organisatorische problemen verminderen. Ouders hebben echter behalve aan verlofregelingen en kinderopvang behoefte aan flexibele arbeidsarrangementen (zie hoofdstuk 2) zoals flexibele begin- en eindtijden en/of de mogelijkheid om thuis of buiten de reguliere uren te werken en/of de mogelijkheid om via een jaarurencontract de benodigde arbeidsuren te maken in een beperkt aantal weken per jaar (om zo vrij te kunnen zijn gedurende de overige weken). Ook degenen met mantelzorg voor oudere zorgafhankelijken zouden bij dergelijke flexibele arbeidsarrangementen gebaat zijn. Dat wijst op behoefte aan vormen van sociale innovatie binnen arbeidsorganisaties.

Het verlof- en kinderopvangbeleid lost niet alle organisatorische problemen voor ouders met jonge (schoolgaande) kinderen op. Ouders hebben ook behoefte aan flexibele arbeidsarrangementen of wel een vorm van sociale innovatie binnen bedrijven en organisaties. Dat geldt eveneens voor werknemers met mantelzorgtaken.

10.1.6 Economische zelfstandigheid (v) en zorgparticipatie (m)

Onder doeltreffendheid Welke effecten hebben het verlofbeleid en kinderopvangbeleid voor de economische zelfstandigheid van vrouwen en zorgparticipatie van mannen?

Als het verlofbeleid en kinderopvangbeleid het voor mannen en vrouwen makkelijker maken om arbeid en zorg combineren, dan faciliteert dit de arbeidsparticipatie van vrouwen en daarmee hun economische zelfstandigheid.

De bovengenoemde (voorlopige) gunstige verwachtingen wat betreft de arbeidsparticipatie-effecten van het verlof- en kinderopvangbeleid, impliceren eveneens gunstige verwachtingen voor de economische zelfstandigheid van vrouwen.

Voor de economische zelfstandigheid van vrouwen is verder belangrijk dat verlofregelingen betaald zijn, opdat het nemen van verlof niet tot een inkomensverlies leidt dat de zelfstandigheid bedreigt. Het zwangerschaps- en bevallingsverlof, het adoptieverlof en het calamiteitenverlof en kraamverlof zijn verlopen met een betaling van 100% van het laatstverdiende loon. De economische zelfstandigheid blijft tijdens deze verlopen op peil. Voor het kortdurend zorgverlof is in de wet een verplichte loondoorbetaling van 70% van het loon geregeld. Omdat het zorgverlof maar maximaal 10 dagen per jaar is, zal de 30% loonverlies tijdens dit verlof de economische zelfstandigheid niet bedreigen.

Het ouderschapsverlof is onbetaald, maar de levensloopregeling biedt voor ouders die daaraan deelnemen via de ouderschapsverlofkorting een betaling op minimumniveau (50% Wettelijk Minimum Loon). Met eigen spaargeld uit de levensloopregeling (die fiscaal wordt ondersteund) kan dit bedrag worden aangevuld. Deze laatste mogelijkheid is er ook voor de financiering van langdurend zorgverlof. Daarmee geldt voor deze verlopen een grotere eigen verantwoordelijkheid van de werknemer voor financiering van verlof.

Betaling tijdens verlof stimuleert ook de zorgparticipatie van mannen. Het aandeel van vaders in de zorg is verder groter bij individuele rechten op verlof (zoals in Nederland) dan bij gezinsrechten op verlof (zoals in Scandinavië). Gezinsrechten worden in de meeste gevallen gebruikt door vrouwen.

De wettelijke verlofregelingen bieden in veel gevallen een (loongerelateerde) financiering waarmee de economische zelfstandigheid van vrouwen op peil kan blijven. Dit en de individuele rechten op verlof bevorderen ook de zorgparticipatie van mannen. Voor de financiering van overig verlof is er wel (fiscale) ondersteuning van de overheid, maar wordt van de werknemer een grotere eigen verantwoordelijkheid gevraagd.

10.2 Doelmatigheid

Het tweede criterium ter beoordeling van het arbeid-en-zorgbeleid is de doelmatigheid: hoe verhouden kosten en baten zich tot de prestaties en effecten van het beleid. Onder ‘kosten’ verstaan we in dit verband niet alleen de overheidskosten en –uitgaven, maar ook eventuele maatschappelijke kosten. Evenals bij doeltreffendheid, is er wel een beeld te schetsen (mede op grond van literatuur) van de mogelijke kosten en baten van verlofbeleid, maar zijn daarover geen gekwantificeerde gegevens beschikbaar.

10.2.1 Kosten en baten van verlofregelingen

De grootste overheidsuitgaven voor verlofregelingen betreffen het zwangerschaps- en bevallingsverlof. Ongeveer 130.000 vrouwelijke werknemers per jaar krijgen tijdens dit verlof een uitkering uit het Awf. Daar is grofweg €900 mln mee gemoeid. Zoals gemeld in hoofdstuk 3 betreft deze uitkering een verplichting op grond van een Europese richtlijn. Op middellange termijn zal er circa € 750 mln per jaar aan (fiscale) uitgaven bijkomen voor de levensloopregeling, waarvan naar schatting € 70 mln voor de ouderschapsverlofkorting. Voor deze laatste bedragen wordt uitgegaan van 1.8 miljoen deelnemers aan de levensloopregeling (zie hoofdstuk 10).

De maatschappelijke kosten bestaan uit de kosten voor werkgevers en de kosten van premieheffing voor werkgevers en werknemers. Verlof brengt voor de werkgever op de korte termijn kosten mee in verband met vervanging, overdracht van werkzaamheden en eventueel productieverlies. De omvang van die kosten verschilt per verlofvorm. Voor zwangerschaps- en bevallingsverlof en adoptieverlof geldt dat de werknemer (v/m) een uitkering ontvangt: de werkgever kan daardoor met de bespaarde loonkosten vervanging betalen. Verder zal niet in alle sectoren en niet voor alle verloven (korte en lange) vervanging worden geregeld. Uit het evaluatie-onderzoek van de wettelijke regeling voor ouderschapsverlof bleek dat ruim de helft van de verlofgangers niet werd vervangen: niet door een speciaal aangetrokken vervanger, maar ook niet door collega's die het werk overnamen. Vooral degenen die een klein aantal uren ouderschapsverlof per week namen (vooral mannen) werden niet vervangen.¹⁰² Gezien dit feit is het ook goed voorstelbaar dat geen vervanging plaatsvindt bij kortdurend zorgverlof. In dat geval heeft de werkgever natuurlijk wel de kosten van productieverlies. Naast bovengenoemde kosten spelen voor werkgevers ook uitvoeringskosten van de diverse regelingen. Die kosten zijn vanzelfsprekend afhankelijk van het gebruik van de regeling door de werknemers in een bedrijf of organisatie. Gegevens over deze kosten zijn niet beschikbaar.

Wat betreft de maatschappelijke kosten van premieheffing geldt dat alle werkgevers en werknemers via de premie meebetalen aan de uitkering van een deel van de werknemers: vrouwelijke werknemers met zwangerschaps- en bevallingsverlof en werknemers (m/v) met adoptieverlof).

Daar staat tegenover dat op de langere termijn verlofregelingen behalve tot kosten ook tot baten leiden, zoals werkgevers ook zelf onderkennen. De baten op langere termijn voor de

¹⁰² M. Grootsholte, J.A. Bouwmeester en P. de Klaver, Evaluatie Wet op het ouderschapsverlof. Den Haag, Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, april 2000, p. 63.

arbeidsorganisatie zijn: een grotere tevredenheid van werknemers en verminderd ziekteverzuim (zie hoofdstuk 10). Verder is er een positief verband tussen (betaald) verlof rond de geboorte van kinderen en een grotere arbeidsdeelname van vrouwen en tussen langer (betaald) verlof of loopbaanonderbreking en de arbeidsparticipatie van mensen onder de 50 jaar. Andersoortige baten van verlof zijn: meer tijd voor de zorg voor jonge kinderen (uit internationale vergelijkende studies blijkt dit positief uit te werken op de gezondheid van kinderen) en meer tijd voor zorg voor zieke gezins- en familieleden.

Zoals uit het bovenstaande blijkt, is er wel een beeld te schetsen (mede op grond van literatuur) van de mogelijke kosten en baten van verlofbeleid, maar zijn daarover geen gekwantificeerde gegevens beschikbaar. De bevinding kan dan ook niet anders zijn dan:

Over de doelmatigheid van het verlofbeleid is door het ontbreken van gekwantificeerde informatie over de kosten en de baten van dit beleid nog geen uitspraak mogelijk.

10.2.2 Kosten en baten van kinderopvang

De uitgaven voor kinderopvang in 2006 worden geraamd op ruim € 900 mln, waarvan de grootste deelpost de toeslag kinderopvang aan ouders betreft. Formele kinderopvang wordt inmiddels door ruim 200.000 huishoudens gebruikt.

De maatschappelijke kosten voor kinderopvang betreffen, naast de maatschappelijke kosten doordat kinderopvang gefinancierd wordt uit de algemene middelen, ook de kosten voor werkgevers: uitgangspunt van de Wet kinderopvang is, dat werkgevers op macroniveau een derde van de kosten voor kinderopvang dragen. Deze kosten zijn lager dan die voor de overheid, omdat niet alle werkgevers een bijdrage betalen en de overheid juist deze ontbrekende bijdrage (deels) compenseert en daarnaast een bijdrage biedt aan zelfstandigen en doelgroepen zonder werkgever. Daar staan voor werkgevers positieve effecten tegenover: behoud van (met name vrouwelijke) arbeidskrachten en een grotere werknemerstevredenheid. Verder, zo blijkt uit internationaal en nationaal onderzoek, is er een positief verband tussen de beschikbaarheid van kinderopvang en arbeidsparticipatie. Werkgevers kunnen daardoor putten uit een groter arbeidsaanbod. De omvang van deze baten is echter niet bekend.

Wat betreft de maatschappelijke kosten door financiering uit de algemene middelen, geldt dat een hogere arbeidsdeelname door beschikbaarheid van kinderopvang leidt tot een kleiner beroep op bijstands- en nabestaande-uitkeringen. Daarnaast heeft het blijven werken van de moeder op langere termijn een positief effect op haar salaris en pensioeninkomen, hetgeen de belasting- en premie-inkomsten doet stijgen. Tegenover de maatschappelijke kosten door overheidsuitgaven op korte termijn staan daarmee hogere inkomsten en lagere uitgaven op langere termijn. Ook over deze baten zijn geen gekwantificeerde gegevens beschikbaar.

Internationale vergelijkende studies laten zien, dat kwalitatief goede kinderopvang vooral positieve effecten heeft voor de ontwikkeling van kinderen. De kinderopvangsector nam samen met de oudervereniging in de kinderopvang het initiatief voor een convenant over kwaliteit. Dat werd van overheidswege geformaliseerd in de Beleidsregels kwaliteit kinderopvang. Via deze beleidsregels, toezicht daarop en handhaving daarvan draagt de Nederlandse overheid bij aan kwaliteit(-ontwikkeling) van kinderopvang. Ook op dit punt is daarmee sprake van een naar verwachting positief, maar niet te kwantificeren maatschappelijk effect van formele kinderopvang.

Over de doelmatigheid van het kinderopvangbeleid is door het ontbreken van gekwantificeerde informatie over met name de baten van kinderopvang nog geen uitspraak mogelijk.

10.3 Vooruitblik arbeid en zorgbeleid

Uit de beleidsdoorlichting is naar voren gekomen dat harde conclusies over de doelmatigheid en doeltreffendheid van beleid nog niet mogelijk zijn. Er is op dit moment nog te weinig kwantitatieve informatie over effecten van beleid voor de Nederlandse situatie beschikbaar. In de beleidsdoorlichting zijn de conclusies daarom relatief zacht en wordt er vooral op plausibiliteit getoetst.

Desondanks is het van belang om naar de toekomst te kijken. De context waarbinnen toekomstig arbeid en zorgbeleid vorm krijgt, zal veranderen. Er zal rekening moeten worden gehouden met maatschappelijke trends en ontwikkelingen zoals de vergrijzing en de krapte op de arbeidsmarkt, het toenemend aantal werkende moeders en de groeiende diversiteit binnen deze groep, maar ook met de preferenties die ouders nu eenmaal hebben ten aanzien van werk en de zorg voor hun kinderen of voor hun bejaarde ouders.

Naast deze maatschappelijke ontwikkelingen zullen ook andere factoren van invloed zijn op de beleidskeuzes. Blijft het beleid gericht op het ondersteunen van het combineren van arbeid en zorg, of wordt het primaire doel de verhoging van de arbeidsparticipatie? Verder is er de spanning tussen verlof enerzijds en verhoging van de arbeidsparticipatie anderzijds. Een soortgelijke spanning geldt voor deeltijdarbeid. De ruime mogelijkheden voor deeltijdarbeid hebben gezorgd voor een flinke groei van de arbeidsparticipatie van vrouwen. Maar tegelijkertijd betekent de keuze voor een structurele vermindering van arbeidsduur dat deze daarna zelden wordt uitgebreid. Op het terrein van kinderopvang rijst de vraag of er ook andere doelstellingen nagestreefd zouden moeten worden dan alleen het faciliteren van de combinatie van arbeid en zorg. Overige vragen hebben bijvoorbeeld betrekking op de rol en verantwoordelijkheid van de verschillende actoren (rijksoverheid, werkgevers, werknemers) in de ontwikkeling van arbeid en zorgbeleid. Zo blijken werkende ouders, naast verlofregelingen en kinderopvang, vooral ook behoefte te hebben aan flexibele arbeidsarrangementen (flexibele werktijden en thuiswerken). Dit lijkt bij uitstek een zaak voor individuele werkgevers en CAO-partijen.

Bijlagen

Beoordeling Beleidsdoorlichting Arbeid en Zorg

Prof. dr. K.P. Goudswaard (Universiteit Leiden/SER)

Algemeen

De concluderende bevindingen van de beleidsdoorlichting in hoofdstuk 10 zijn naar mijn oordeel juist en voldoende gefundeerd in de voorgaande analyses. De eerste negen hoofdstukken geven de beschikbare informatie goed weer. Zoals ook wordt geconstateerd in de doorlichting zijn er echter op veel punten te weinig kwantitatieve gegevens beschikbaar om duidelijke conclusies te trekken over doeltreffendheid en doelmatigheid van het beleid. Mijn kanttekeningen en suggesties bij een eerdere versie van de doorlichting zijn goed verwerkt.

Enkele specifieke punten

- De doeltreffendheid van voorwaardenscheppend beleid, zoals op het terrein van arbeid en zorg, is hoe dan ook erg lastig te bepalen. Als indicator voor doeltreffendheid geldt het kleiner maken van de groep die zou willen combineren maar het (nog) niet doet. Veranderingen in de omvang van deze groep worden echter niet alleen door het beleid beïnvloed, maar door tal van andere factoren. Dat geldt ook voor het gebruik van verlofregelingen.
- In de doorlichting wordt terecht aandacht besteed aan de effecten van verlofregelingen op de arbeidsparticipatie (met name van vrouwen). Daarbij kan onderscheid worden gemaakt tussen de korte en de lange termijn. De korte termijn effecten zijn (per definitie) negatief, maar op de lange termijn kunnen er positieve effecten op de arbeidsparticipatie optreden, omdat verlof kan leiden tot vermindering van ziekteverzuim en arbeidsongeschiktheid, het behouden van de band met de arbeidsmarkt en het op peil brengen van kennis en vaardigheden. Deze positieve effecten zijn echter heel moeilijk te kwantificeren. Het is wenselijk om hier door middel van onderzoek meer inzicht in te krijgen. Mede met het oog op de vergrijzing en de krapper wordende arbeidsmarkt is het van belang dat het beleid op het terrein van arbeid en zorg bijdraagt aan een stijging van de arbeidsdeelname van vrouwen.
- Voor wat betreft de doeltreffendheid van de levensloopregeling wordt geconcludeerd dat de positieve effecten op de arbeidsdeelname kleiner zijn naarmate de regeling meer wordt gebruikt voor prepensioenverlof. Dat is mijns inziens een te rooskleurige formulering van deze conclusie. Voor zover de levensloopregeling wordt gebruikt voor vervroegde uittreding – en naar het zich laat aanzien zal dat in eerste instantie substantieel zijn – zijn de effecten op de arbeidsparticipatie niet minder positief maar negatief. Terzijde merk ik op dat de doeltreffendheid van de levensloopregeling zou kunnen worden vergroot door, onder handhaving van de keuzevrijheid in het gebruik, differentiatie toe te passen in de verlofkorting. Dus bijvoorbeeld een hogere korting bij gebruik van de levensloopregeling voor scholingsverlof (zoals thans al het geval is bij gebruik voor ouderschapsverlof) en een lagere of geen korting bij gebruik voor prepensioenverlof. Nadeel van een dergelijke differentiatie is wel dat de uitvoeringskosten van de regeling daardoor stijgen.
- Bij de positieve conclusie over de effecten van de kinderopvang op de arbeidsdeelname van vrouwen valt de kanttekening te plaatsen dat, volgens OESO-cijfers, Nederlandse gezinnen nog steeds relatief zwaar worden belast als de vrouw meer gaat werken, vooral als gevolg van de financieringswijze van de kinderopvang. Deze zogeheten doorstroomval heeft een drukkend effect op de participatie.

Beoordeling Beleidsdoorlichting Arbeid en Zorg

dr. S. Keuzenkamp (SCP)

Algemeen

De nota bevat een gedegen en omvattende analyse en beoordeling van het beleid met betrekking tot het vergemakkelijken van de combineren van arbeid en zorg, zoals dat deel uitmaakt van artikel 25 van de SZW-begroting. De analyse is zeer systematisch opgezet, het beschikbare onderzoek is goed verwerkt en de feiten – voor zover bekend – zijn helder op een rij gezet. Waardering verdient ook de expliciete aandacht voor de mate waarin ‘gender mainstreaming’ daadwerkelijk gestalte krijgt, niet alleen door steeds expliciet naar verschillen tussen de seksen te kijken, maar ook door aandacht te besteden aan de vraag in hoeverre het beleid al dan niet bijdraagt aan het realiseren van het emancipatiebeleid van de regering. In de beleidsdoorlichting wordt op diverse plaatsen gewezen op het ontbreken van informatie, hetgeen het trekken van conclusies over de effectiviteit uiteraard bemoeilijkt. Nader onderzoek is dus hard nodig. Opname van specifieke vragen over de combinatie van arbeid en zorg in de Enquête Beroepsbevolking (CBS) biedt in dit opzicht een eerste waardevolle aanvulling.

Specifieke opmerkingen

De analyse in de nota lijkt mij voor het overgrote deel adequaat, op drie punten in de beschouwende samenvatting (hoofdstuk 10) na.

Dat vaders meer vrije dagen opnemen dan het wettelijk kraamverlof biedt en dat dit geen aanwijzing voor een knelpunt hoeft te zijn, is te gemakkelijk gesteld. Indien men wil bevorderen dat jonge vaders serieus invulling geven aan hun vaderrol, is het feit dat zij slechts twee dagen kraamverlof krijgen een signaal dat nog sterk riekt naar het traditionele kostwinnersmodel.

De verwachting dat het gebruik van de regeling voor langdurend zorgverlof zal verbeteren door de levensloopregeling is in tegenspraak met hetgeen daarover in ex-ante evaluatieonderzoek naar voren is gebracht. Het gebruik van de Levensloopregeling voor de financiering van zorgverlof zal volgens dit onderzoek vermoedelijk bescheiden zijn. Het financiële voordeel is dan meestal gering. Voor zover dat al het geval zal zijn, zullen het naar verwachting met name vrouwen en onder hen de hogere inkomensgroepen zijn die de Levensloopregeling daarvoor zullen inzetten. (zie o.a. Keuzenkamp et al., Een EER voor de levensloopregeling, september 2004).

De verwachting dat de zorgparticipatie van mannen door betaling van het verlof wordt gestimuleerd is waar, maar de stimulans blijkt meestal slechts tijdelijk te zijn (zie evaluatie Wet op het ouderschapsverlof van M. Grootsholte et al, april 2000).

De reikwijdte van de beleidsdoorlichting

De beleidsdoorlichting leidt tot een aantal prangende vragen, die de reikwijdte van de doorlichting wellicht overstijgen, maar die voor de nadere gedachtenwisseling over de verdere beleidsontwikkeling zeer relevant zijn. Enkele daarvan wil ik hier naar voren brengen.

- De beleidsdoorlichting op het veelomvattende terrein van arbeid en zorg is beperkt tot de instrumenten die vallen onder beleidsartikel 25 van de SZW-begroting (“bevorderen dat werknemers arbeid en zorg kunnen combineren”). Die formulering kent door het gebruik van het woord ‘kunnen’ een zekere vrijblijvendheid. Gezien het nog altijd omvangrijke

onbenutte potentieel aan arbeidskrachten onder vrouwen en gezien de economische noodzaak de arbeidsparticipatie te vergroten, is het de vraag of de doelstelling met het oog op de toekomst niet geherformuleerd zou moeten worden en zou moeten luiden: verhoging van de arbeidsdeelname van vrouwen die nu niet of in een kleine deeltijd baan werken.

- In Hoofdstuk 4 staat dat in het kader van de doorlichting geen discussie wordt gevoerd over de inrichting van het beleid en de keuze voor bepaalde indicatoren. Een dergelijke discussie lijkt echter wel zinvol. Er is immers niet alleen sprake van een onbenut potentieel waar het gaat om het aandeel werkende vrouwen, maar ook wat betreft de omvang van de arbeidsduur. Het dan ook zinvol om een indicator toe te voegen die betrekking heeft op de discrepantie tussen de feitelijk gerealiseerde omvang van de arbeidsduur en de arbeidsduur die mensen zouden willen. Gezien het streven van het kabinet naar verhoging van de arbeidsdeelname, kan de indicator worden gericht op (het verminderen van) het aandeel personen dat meer wil werken dan zij nu doen.
- De instrumenten die onder het beleidsartikel vallen betreffen verlofregelingen en kinderopvang. In de nota wordt onderkend dat ook andere instrumenten bij kunnen dragen aan vergroting van de arbeidsdeelname van vrouwen en oplossing van de combinatieproblematiek. Zo zijn er aanwijzingen dat het vergroten van de zeggenschap over werktijden en het uitbreiden van mogelijkheden om thuis te kunnen werken, een belangrijke bijdrage kunnen leveren aan vergroting van de arbeidsdeelname van vrouwen én mannen (Keuzenkamp en Portegijs 2006). In dat licht is een discussie zinvol over de vraag of er niet meer beleid zou moeten worden ontwikkeld dat gericht is op een dergelijke flexibilisering van arbeidsarrangementen.
- Het verlofbeleid richt zich niet op zelfstandigen, zoals in de nota terecht wordt opgemerkt. In de Kamer is diverse keren discussie gevoerd over de vraag in hoeverre dat terecht is. Er is weinig bekend over de vraag of en in hoeverre de arbeidsdeelname van (met name vrouwelijke) zelfstandigen wordt belemmerd door het ontbreken van dergelijke regelingen. Het is echter zeer wel denkbaar dat dit met name voor de zzp-ers en de startende ondernemers het geval is. Om het combineren van arbeid en zorg ook in deze categorieën werkenden te ondersteunen lijken extra beleidsinspanningen dan ook op zijn plaats.

Tabel 1: Zwangerschaps- en bevallingsverlof in Europa naar duur (voor zover betaald) en hoogte van de uitkering, 2006*

Zweden	60 dagen als onderdeel van ouderschapsverlof van 390 dagen per gezin. Betaling: 390 dagen 80% loon (max. €31.935 p/j) plus 90 dagen tegen laag vast bedrag (€ 6.70 p/d).
Noorwegen	9 weken als onderdeel van ouderschapsverlof van 52 weken per gezin; 9 weken tegen 100% loon (max. € 44.280 p/j), daarna 43 weken tegen 100% doorbetaling of 49 weken tegen 80% doorbetaling (<i>incl. ouderschapsverlof</i>)
Gr.-Britannië	26 weken, de eerste 6 weken 90% van het loon, daarna vast bedrag (€ 156 p/w).
Portugal	120 dagen, 100% doorbetaling.
Ierland	22 weken, 70% doorbetaling (max. € 232 p/w)
Italië	20 weken, 80% doorbetaling.
Denemarken	18 weken, 100% doorbetaling (max. € 86 p/d)
Finland	105 werkdagen, tegen gemiddeld 66% van het loon
Griekenland	17 weken, 100% doorbetaling
Frankrijk	16 weken, 100% doorbetaling (max. 2.589 p/mnd)); bij het derde en volgende kind 24 weken
Nederland	16 weken, 100% doorbetaling (max. € 168 p/d)
Oostenrijk	16 weken, 100% doorbetaling
Spanje	16 weken, 100% doorbetaling (max. € 2.813 p/mnd)
België	15 weken, één maand 82% doorbetaling, de rest 75% doorbetaling
Duitsland	14 weken, 100% doorbetaling

Tabel 2: Kraamverlof partner in Europa naar duur (voor zover betaald) en hoogte van de uitkering, 2006

Portugal	20 dagen (w.v. 5 dagen verplicht), 100% doorbetaling
Finland	18 werkdagen tegen gemiddeld 66% van het loon + 12 werkdagen voor vaders die tenminste 2 weken ouderschapsverlof nemen
Frankrijk	2 weken, 100% doorbetaling (max. 2.589 p/mnd)
Denemarken	2 weken, 100% doorbetaling (max. € 86 p/d)
Zweden	2 weken, 80% doorbetaling; tweeling 4 weken
Noorwegen	2 weken, betaling afhankelijk van CAO (meestal doorbetaald)
België	10 dagen, w.v. 3 dg 100% doorbetaling door werkgever, 7 dg 82% doorbetaling door Zorgverzekering
Gr.-Britannië	2 weken, tegen €156 p/w
Nederland	2 dagen, 100% doorbetaling
Griekenland	2 dagen, 100% doorbetaling
Spanje	2 dagen, 100% doorbetaling
Oostenrijk	geen wettelijke regeling
Duitsland	geen wettelijke regeling
Ierland	geen wettelijke regeling
Italië	geen wettelijke regeling

Tabel 3: Ouderschapsverlof in Europa, naar duur en hoogte van de uitkering, 2006

Oostenrijk	3 jaar tegen € 436 per maand (incl. 6 mnd. gereserveerd voor de vader)
Duitsland	3 jr, w.v. 2 jaar tegen € 300 per maand, of 1 jaar € 450; de uitkering is inkomensafhankelijk; resterende jaar onbetaald
Zweden	480 dagen per gezin, w.v. 390 dagen 80% loon (max.€31.935 p/j) plus 90 dagen tegen laag vast bedrag (€ 6.70 p/d). 60 dg exclusief voor moeder (zie zwangerschaps- en bevallingsverlof), 60 dg exclusief voor vader ('daddy quota')
Frankrijk	3 jr. per gezin; w.v. 1 jr betaald tegen € 513 p/mnd voor gezinnen met 1 of 2 kinderen (beneden bep. inkomen), € 750 p/mnd voor gezinnen met 3 of meer kinderen
Spanje	3 jr., onbetaald
Noorwegen	54 weken, w.v. 9 exclusief voor moeder (zie zwangerschaps- en bevallingsverlof), 6 exclusief voor vader ('daddy quota') en 39 voor gezin. 39 weken met 80% doorbetaling of 26 weken tegen 100%
Denemarken	32 weken; 100% doorbetaling (max. € 86 p/d ; € 431 p/w)
Italië	6 mnd, tegen 30% van het loon indien kind jonger dan 3 jr.
Finland	158 werkdagen per gezin; tegen ong. 66% van het loon
Ierland	14 weken, onbetaald
Griekenland	3 1/2 maanden, onbetaald
België	3 mnd, tegen € 671 p/mnd
Portugal	3 mnd, onbetaald
Nederland	13 weken, onbetaald, maar voor deelnemers aan levensloopregeling fiscale korting van max. € 636 p/mnd bij fulltime verlof
Gr.-Britannië	3 maanden, onbetaald,

De bron van tabel 1, 2 en 3 is: P. Moss en M. O'Brien (ed.), International review of leave policies and related research - 2006, London (august 2006) (forthcoming).

Tabel 4: Beleidsinitiatieven arbeid-en-zorg 1994 – 2006

Kok I (1994 – 1998)	Kok II (1998 – 2002)	Balkenende I (2002-2003) en II (2003-2006)
<i>verlofregelingen</i>		
Wet onbetaald verlof en sociale zekerheid (1998)		
Wet financiering loopbaanonderbreking (1998)		Opgevolgd (2005) door integrale levensloopregeling
Fiscale regeling verlofsparen (2001)		Opgevolgd (2005) door integrale levensloopregeling
Fiscale stimuleringsregeling betaald ouderschapsverlof (2001)		Opgevolgd (2005) door integrale levensloopregeling
Verruiming Vakantiewetgeving (2001)		
	Wet aanpassing arbeidsduur (2000)	
	Wet arbeid en zorg (2001)	Geschrappt: uitkering zwangere en pas bevallen zelfstandigen (2004)
	Wetsvoorstel Langdurend zorgverlof (2002)	Uitgebreid met Langdurend zorgverlof (2005)
	Verkenning levensloop (2002)	Introductie levensloopregeling (2006)
	Bouwstenennota Financiering langdurend verlof (2002)	
<i>kinderopvang</i>		
Stimuleringsregeling kinderopvang (1996)		Opgevolgd door Wet kinderopvang (2005)
Tijdelijk besluit kwaliteit kinderopvang (1996)		Opgevolgd door Wet kinderopvang (2005)
	Regeling uitbreiding kinderopvang en buitenschoolse opvang (1998)	Opgevolgd door Wet kinderopvang (2005)
	Wetsvoorstel Wet basisvoorziening kinderopvang (2002)	Wet kinderopvang (2005) Toegevoegd: wetsvoorstel wettelijke regeling werkgeversbijdrage (2006)