Ministerie van Financiën

# IBO Deeltijdwerk

## De(el)tijd zal het leren

*Van analyse naar beleid over deeltijd*

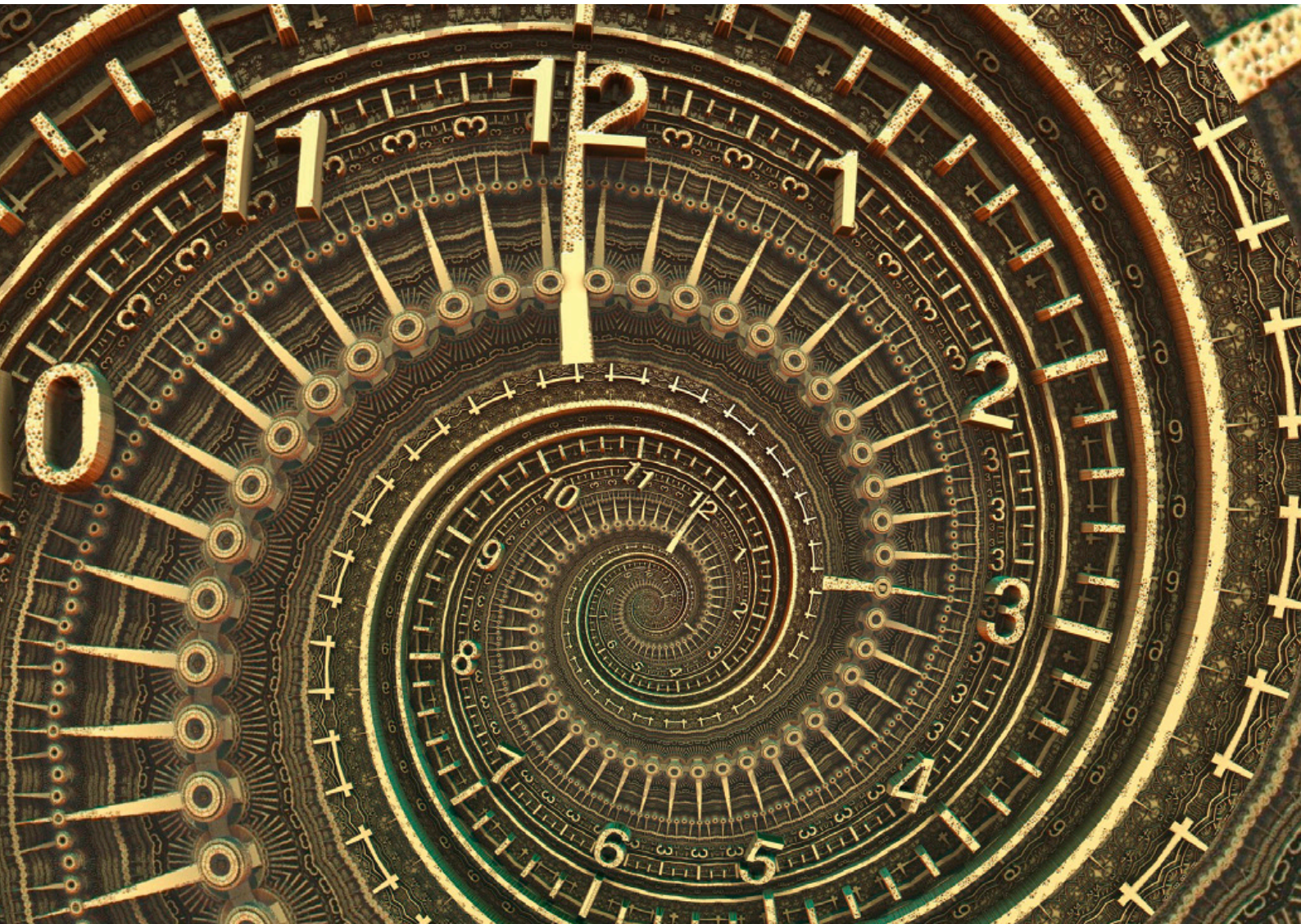


*Foto op omslag: Pete Linforth*

# IBO Deeltijdwerk

## De(el)tijd zal het leren

*Van analyse naar beleid over deeltijd*

# Woord vooraf

Om goede besluiten te kunnen nemen, is betrouwbare kennis nodig. De werkgroep van het IBO Deeltijdwerk heeft met grote precisie de stand van zaken in kaart gebracht, de achterliggende mechanismen geanalyseerd, de gevolgen benoemd en beleidspakketten geformuleerd.
Het voorliggende IBO-rapport deeltijdwerk biedt kennis voor goede besluitvorming, maar laat ook onzekerheden zien. Deze onzekerheden worden niet alleen veroorzaakt door het ontbreken van wetenschappelijk onderzoek maar ook door verschillende visies op deeltijdarbeid. Een wetenschappelijk goed onderbouwde beleidsmaatregel kan immers voor sommigen maatschappelijk onwenselijk zijn. Het ontbreekt dan niet aan feiten, maar de waarden, normen en voorkeuren botsen en bemoeilijken eenduidige besluitvorming.

Het maatschappelijk debat over nut en noodzaak van deeltijdarbeid wordt al decennia gevoerd. De verschillende opvattingen, wensen, voorkeuren en omstandigheden bepalen de positie die wordt ingenomen. Lazen we in de jaren negentig nog dat deeltijdwerk goed is voor de emancipatie van de vrouw en dat het poldermodel zijn glans aan de werkende vrouw te danken had, tegenwoordig heeft de discussie een andere toon.

"Slechte kwaliteit kinderopvang is de oorzaak van het vele deeltijdwerken", "Meeste jonge vrouwen zijn voor een vrouwenquotum, meest jonge mannen zijn tegen", Vrouwen die weinig uren betaald werken zijn lui", "De do's en don'ts van schoolpleinmoeders" en "Vrouwen werken uit gewoonte in deeltijd" zijn slechts een greep uit de media. Ook de positie van mannen en de geneugten van vrije tijd komen langs. "Mannen worstelen in eerste baan met balans werk en privé", " De vuilniszak is voor een man nog net te dragen", "Een echte man durft minder te gaan werken en meer te zorgen" en "Werkten we ooit zo weinig voor zoveel geld?"

De tijden veranderen. Ooit was er een strikte scheiding tussen betaald en onbetaald werk. Men werkte of voltijd in een betaalde baan, of voltijd in het huishouden. Deze strikte scheiding ging gepaard met een scherp onderscheid tussen de positie van vrouw en man. Inmiddels is de scheiding tussen betaald en onbetaald werk diffuser geworden.

Sinds de jaren tachtig heeft de overheid door 'het recht op deeltijd' het betaald werken in deeltijd gefaciliteerd.

Deeltijdwerk is een beladen onderwerp omdat het raakt aan vraagstukken als de gelijkheid tussen mannen en vrouwen, economische zelfstandigheid, zelfbeschikkingsrecht over betaald en onbetaald werk, de zorg voor kinderen en andere maatschappelijke vragen zoals arbeidsaanbod en houdbaarheid van collectieve voorzieningen. Vraagstukken waar alle Nederlanders ooit in hun leven mee te maken krijgen. Juist vanwege de beladenheid van het onderwerp en de uiteenlopende opvattingen is een scherp oog voor de niet neutrale impact van beleid noodzakelijk.

Bij de rol van de overheid hoort dat belemmeringen om in deeltijd of voltijd te werken zo veel mogelijk weggenomen worden. Het voorliggende IBO-rapport constateert dat op een aantal onderdelen het overheidsbeleid deeltijdwerk bevoordeelt ten opzichte van voltijdwerk. Maar ook dat eenverdieners onder druk staan. In deze constateringen liggen argumenten voor beleidswijzigingen.

Nederland is kampioen deeltijdwerken in de wereld. Wat betekent dit kampioenschap voor de toekomst? De tijd zal het leren.

Met dank aan de leden van de IBO-werkgroep, de departementen, het CPB en het SCP, de OESO, deelnemers aan de ronde tafels en drie onvermoeibare IBO-secretarissen,

Henriëtte Maassen van den Brink
Voorzitter werkgroep IBO Deeltijdwerk

# Inhoud


**Woord vooraf** 5

**Samenvatting IBO Deeltijdwerk** 9

**1 Inleiding** 16
- 1.1 Aanleiding 16
- 1.2 Opdracht 17
- 1.3 Aanpak 17
- 1.4 Afbakening en definities 18
- 1.5 Leeswijzer 18

**2 Deeltijdwerk: stand van zaken** 19
- 2.1 Nederland is uniek 19
- 2.2 Wie werken er in deeltijd en waar werken ze? 20

**3 Beschrijving van de mechanismen die de deeltijdcultuur bevorderen** 29
- 3.1 Hoe is de Nederlandse deeltijdcultuur ontstaan? 29
- 3.2 Sociale normen 33
- 3.3 Arbeidsmarkt: studiekeuze en werkgeversgedrag 35
- 3.4 Het belasting- en toeslagenstelsel en arbeidsdeelname 38
- 3.5 Verlofregelingen 43
- 3.6 Kinderopvang en primair onderwijs 48
- 3.7 De interactie tussen factoren 55

**4 De gevolgen van deeltijdwerk** 57
- 4.1 Deeltijdwerk en huishoudens 57
- 4.2 Effecten voor de samenleving 60

**5 Beleidspakketten** 65
- 5.1 Vier beleidsdoelen 65
- 5.2 Van analyse naar beleid 67
- 5.3 Verschillende visies, verschillende beleidspakketten 73

**Bijlage 1 Taakopdracht IBO Deeltijdwerk** 91

**Bijlage 2 Samenstelling van de werkgroep** 93

**Bijlage 3 Gesprekspartners en andere betrokkenen** 95

**Bijlage 4 Arbeids- en inkomenspositie na scheiding** 97

**Bijlage 5 Deeltijdwerk in verschillende sectoren** 101

**Bijlage 6 Begrippenlijst** 104

**Bijlage 7 Sectorspecifieke maatregelen om tekorten in zorg en onderwijs aan te pakken** 107

**Bijlage 8 Beleidsfiches** 109

# Samenvatting IBO Deeltijdwerk

**Nederland deeltijdland**
Nederland kent een unieke deeltijdcultuur. Nergens ter wereld werken vrouwen zo vaak in deeltijd, nergens ter wereld werken mannen zo vaak in deeltijd en nergens ter wereld is het verschil in het aandeel deeltijders tussen vrouwen en mannen zo groot als in Nederland. Met 31 uur per week werken Nederlanders internationaal gezien gemiddeld weinig. Het verschil in aantal betaalde uren tussen vrouwen en mannen is substantieel: waar mannen gemiddeld 36 uur per week werken, werken vrouwen 26 uur per week.

Vrouwen werken aan de start van hun loopbaan al vaker in deeltijd en minder uren dan mannen. Na de komst van een kind brengen vrouwen het aantal uren betaalde arbeid verder terug. De arbeidsduur neemt daarna niet meer substantieel toe. Wel neemt het aantal vrouwen dat het aantal uren betaalde arbeid na de geboorte van het eerste kind aanpast de laatste jaren wat af. Naarmate het opleidingsniveau stijgt, neemt het aandeel deeltijdwerkers af. Desalniettemin werkt ook onder hoogopgeleide vrouwen meer dan de helft in deeltijd.

**Het ontstaan van de Nederlandse deeltijdcultuur**
Deeltijdwerk wordt nergens ter wereld zo gefaciliteerd en geaccepteerd als in Nederland. De deeltijdwerker heeft een volwaardige rechtspositie, deeltijdwerk is ingepast in productieprocessen en maatschappelijke voorzieningen zoals verlof en scholen zijn op deeltijdarbeid ingespeeld. Dat is niet altijd zo geweest.

Deeltijdwerk deed in de jaren vijftig en zestig zijn voorzichtige intrede als oplossing voor krapte op de arbeidsmarkt. De grote impuls kwam begin jaren tachtig, maar met een ander motief: in reactie op de economische crisis kwamen sociale partners overeen de werkloosheid terug te dringen via collectieve arbeidsduurverkorting in ruil voor loonmatiging. Ook werd men het eens over allerlei andere vormen van herverdeling van arbeid, zoals deeltijdwerk. Vanaf 1983 werd de mogelijkheid voor werknemers om een verzoek tot deeltijdwerk in te dienen dan ook in steeds meer cao's opgenomen. Daarmee werd deeltijd een meer en meer geaccepteerde manier van werken. Met de opkomst van deeltijd werd het belangrijk om de wettelijke positie van de deeltijdwerker te versterken. Zo werd onze samenleving geleidelijk aan steeds verder ingericht op deeltijdwerk, waardoor ook meer vrouwen de arbeidsmarkt betraden. Ook fiscaal werd het anderhalfverdienersmodel steeds meer gefaciliteerd en gestimuleerd.

Sinds de eeuwwisseling wordt deeltijdwerk vaker als probleem gezien. Een gelijkere verdeling van arbeid en zorg, het terugdringen van beloningsverschillen en gendergelijkheid op de arbeidsmarkt kwamen steeds prominenter als beleidsdoelen op de kaart te staan. De laatste jaren is dan ook, met beperkt succes, geprobeerd de verdeling van arbeid en zorg tussen vrouwen en mannen te beïnvloeden. Zo beoogden de verhoging van de kinderopvangtoeslag en de inkomensafhankelijke combinatiekorting en het beperken van de overdraagbaarheid van de algemene heffingskorting de minstverdienende of niet-werkende partner (meer uren) te laten gaan werken. De verschillen in lastendruk tussen eenverdieners- en tweeverdienershuishoudens zijn hierdoor wel opgelopen. Hoewel verschuivingen plaatsvinden, verrichten mannen in gezinnen echter nog steeds meer betaald werk en vrouwen meer zorgtaken. De arbeidsparticipatie van vrouwen is gestegen, maar de gemiddelde arbeidsduur van vrouwen neemt slechts beperkt toe (van 25 uur in 2003 naar 26 uur in 2018).

Diverse institutionele en maatschappelijke factoren dragen bij aan de deeltijdcultuur in Nederland. Voorbeelden zijn sociale normen, arbeidsmarktgedrag van werkgevers en (toekomstige) werknemers, het belasting- en toeslagenstelsel, verlofregelingen, kinderopvang en schooltijden. Zo delen Nederlanders de opvatting dat vaders meer verantwoordelijk zijn voor het gezinsinkomen en dat moeders meer verantwoordelijk zijn voor de zorg voor huishouden en kinderen. Vrouwen kiezen vaker voor sectoren waar meer in deeltijd wordt gewerkt, zoals zorg en onderwijs: het aandeel deeltijdwerkers in de zorg- en onderwijssector ligt in Nederland duidelijk hoger dan in andere Europese landen. Het fiscale stelsel is ingericht op het anderhalfverdienersmodel, waarbij de stap van niet werken naar betaald werken relatief aantrekkelijk is, maar de keuze om meer uren te werken soms betrekkelijk weinig oplevert. Ouders moeten door het internationaal gezien korte betaald verlof vrij snel na de geboorte van een kind bepalen hoe zij de zorg rondom hun kind organiseren en hoeveel uren beide ouders werken. Dit relatief korte verlof draagt mogelijk bij aan een verhoudingsgewijs groot urenverval onder vrouwen met kinderen. En kinderopvang is in Nederland voor tweeverdieners duurder dan in vergelijkbare landen.

De verschillende elementen van het systeem houden elkaar in evenwicht en de druk om het systeem te veranderen is beperkt. Er lijkt sprake van een stabiele situatie, waarin het hoge aandeel van deeltijdwerk onder vrouwen ertoe leidt dat de noodzaak om beleid te veranderen (verlof, fiscaliteit) of diensten op een vernieuwende manier aan te bieden (kinderopvang, combinatie basisonderwijs en kinderopvang) beperkt blijft, waardoor ook nieuwe generaties vrouwen in deeltijd blijven werken.

**De gevolgen van deeltijdwerk**

De mogelijkheid om in deeltijd te werken heeft waarde voor individu en maatschappij. Deeltijdwerk stelt mensen in staat de gewenste balans tussen werk en privé te realiseren en kosten te besparen door (huishoudelijke- en gezins-)taken meer in eigen hand te nemen, en bevordert de betrokkenheid bij de arbeidsmarkt van groepen die zich anders wellicht zouden terugtrekken. Deeltijdwerkers geven in doorsnee aan tevreden te zijn met hun arbeidsduur. De maatschappij profiteert mee van de onbetaalde tijdsbesteding van deeltijdwerkers, bijvoorbeeld wanneer deze mantelzorg verlenen.

Deeltijdwerk kent ook nadelen. Deeltijdwerk kan de economische zelfstandigheid van bepaalde groepen – zeker voor mensen in kleine banen – in de weg staan en beperkt carrièrekansen. Op dit moment zijn circa twee op de vijf vrouwen en een op de vijf mannen (excl. scholieren en studenten) economisch onzelfstandig. Ook heeft een periode van deeltijdwerk een negatief effect op toekomstig inkomen en zorgt het voor een lagere pensioenopbouw. Daarnaast kan deeltijdwerk een probleem zijn als zich risico's voordoen waarmee men liever geen rekening houdt, zoals verlies van een baan van de kostwinner, scheiding of overlijden van de partner. Zo lopen vrouwen bij een scheiding gemiddeld tegen een koopkrachtverlies van 25% aan versus 0,2% koopkrachtverlies van mannen.

Hoewel deeltijdwerkers in doorsnee tevreden zijn met hun deeltijdbaan, is het niet gezegd dat individuele arbeidsduurbeslissingen tot optimale uitkomsten leiden. Een gebrek aan economische zelfstandigheid wordt soms op de maatschappij afgewenteld als mensen een beroep doen op sociale voorzieningen. Deeltijdwerkers maken ook minder gebruik van hun opgebouwde

menselijk kapitaal, terwijl collectief is geïnvesteerd in hun opleiding. Door onderbenutting van het arbeidspotentieel kan in een vergrijzende samenleving de betaalbaarheid en beschikbaarheid van collectieve voorzieningen onder druk komen te staan.

**De opdracht van het IBO Deeltijd**
Dit IBO heeft als opdracht gekregen om het debat over deeltijdwerk te voeden met een objectief beeld over de stand van zaken, de oorzaken en de gevolgen van deeltijdwerk, en vervolgens beleidsvarianten te presenteren waarmee de overheid de arbeidsurenbeslissing van mannen en vrouwen kan beïnvloeden. De opdracht aan het IBO was expliciet *niet* om een standpunt in te nemen over de wenselijkheid van meer of minder uren betaald werken. Het is aan de politiek om een afweging te maken tussen de verschillende argumenten die in het debat een rol spelen en de merites van verschillende beleidsopties te wegen.

**Verandering van de status quo kan alleen met stevige keuzes**
De centrale conclusie van dit IBO is dat een duurzame verandering in arbeidsmarktgedrag, in welke richting dan ook, vraagt om een brede aanpak met ingrepen in het huidige systeem op verschillende beleidsterreinen. Het effect van kleine stapjes op afzonderlijke beleidsterreinen, zoals de laatste jaren gebruikelijk is, heeft naar verwachting slechts beperkt effect op de Nederlandse deeltijdcultuur. Dat is de consequentie van de vérgaande mate van samenhang en verwevenheid van het bestaande systeem van kinderopvang, onderwijs, werknemers- en werkgeversgedrag, sociale normen en overheidsbeleid. Daarbij is van belang dat maatregelen op verschillende beleidsterreinen voor zover mogelijk niet tegen elkaar inwerken, zoals nu soms wel het geval is.

Zo'n brede aanpak is het meest succesvol, wanneer beleidswijzigingen aangrijpen bij momenten waarop mensen veranderingen in hun leefsituatie doormaken. Bij deze momenten is de kans op gedragsverandering het grootst. De momenten die in het kader van de urenbeslissing het meest relevant zijn, zijn voornamelijk de studiekeuze door jongeren, de start op de arbeidsmarkt, de geboorte van het eerste en volgende kinderen, de start van een kind op de kinderopvang, basisschool en middelbare school, het moment dat de kinderen het huis uit gaan en het naderende pensioen.

**Beleidsopties: de knoppen waaraan de overheid kan draaien**
De belangrijkste knoppen waaraan de overheid kan draaien om de arbeidsduurbeslissing te beïnvloeden of een gelijkere belastingdruk tussen een- en tweeverdienershuishoudens te bewerkstelligen, bevinden zich op drie gebieden, namelijk het belasting- en toeslagenstelsel, de kinderopvang en het onderwijs, en de verlofregelingen. De effectiviteit van maatregelen kan worden versterkt door gerichte informatiecampagnes en door maatregelen die zich richten op de werkgever en/of het samenspel tussen werkgever en werknemer.

Veel van de beleidsopties die hierna worden toegelicht, zijn gericht op paren en alleenstaanden met kinderen. De geboorte van een kind is een moment waarop belangrijke keuzes over de verdeling van het betaalde en onbetaalde werk worden gemaakt en biedt – meer praktisch gezien – ook veel aangrijpingspunten voor beleid. Ook is het van invloed op de sociale normen rondom de arbeid-/zorgverdeling binnen een huishouden en daarmee vormend voor beslissingen die mannen en vrouwen eerder of later in hun loopbaan maken. Deze sociale normen beïnvloeden uiteindelijk ook andere huishoudtypen.

**Financiële prikkels**
Vrouwen met jonge kinderen reageren verhoudingsgewijs sterk op financiële prikkels. Mannen reageren daarentegen vrijwel niet. Hoewel mannen internationaal vergeleken in Nederland vaak in deeltijd werken, werkt de grote meerderheid in voltijd en blijft dat ook doen ongeacht de levensfase waarin zij zich bevinden. Maatregelen die huishoudens met jonge kinderen raken – de kinderopvangtoeslag, inkomensafhankelijke combinatiekorting (IACK), kinderbijslag en het kindgebonden budget – hebben een grotere invloed op het arbeidsaanbod dan generieke fiscale maatregelen. Belangrijke elementen bij de inzet van financiële instrumenten zijn de hoogte, de op- en afbouw van de regeling, en de mate waarin de maatregel zich richt op een specifieke groep. De afruil bij de inzet van deze beleidsmaatregelen is die tussen het effect op de arbeidsparticipatie en urenbeslissing enerzijds en de financiële ondersteuning aan huishoudens anderzijds. Een hoge mate van inkomensondersteuning gericht op lage inkomens maakt betaald werken minder noodzakelijk en minder aantrekkelijk voor deze groep en dempt het arbeidsaanbod. Ook het aangrijpingspunt van inkomensondersteuning en fiscale regelingen – het huishoudinkomen of het individuele inkomen – brengt een afruil met zich mee. De minstverdienende partner reageert gemiddeld genomen sterker op financiële prikkels. Om arbeidsaanbod van bepaalde groepen te stimuleren is het dus efficiënt prikkels op de minstverdiener in een huishouden te richten. Hierdoor neemt echter wel het verschil in belastingdruk tussen één- en tweeverdieners toe en worden huishoudens in de richting van tweeverdienershuishoudens gestuurd.

**Verlofregelingen en -mogelijkheden**
Verlofregelingen na de geboorte van een kind kunnen de arbeid/zorgverdeling en de uren-beslissing beïnvloeden. Als mannen direct na de geboorte van hun kind meer verlof opnemen, draagt dat bij aan een gelijkere taakverdeling binnen het huishouden. Meer verlofopname door de vader leidt er in potentie ook toe dat vrouwen meer uren (blijven) werken. Uitgebreider verlof voor beide ouders verkleint mogelijk het urenverval bij vrouwen als het beslissingsmoment over de urenkeuze hierdoor wordt uitgesteld. Belangrijke elementen in het verlof zijn de lengte, de mate van doorbetaling, de periode waarin het verlof moet worden opgenomen en de mate van keuzevrijheid in het benutten van het verlof. De keuze van verlofmogelijkheden die de overheid biedt, is vaak een afweging tussen kosten voor overheid en/of werkgever, het ondersteunen van de ouders en de mate van keuzevrijheid die bij de ouders komt te liggen in het opnemen van verlof door vader en/of moeder.

**Aanpassen toegankelijkheid kinderopvang en onderwijs**
Om betaald werk beter met de zorg voor kinderen te kunnen combineren, kan de overheid de financiële toegankelijkheid en/of openingstijden van kinderopvang en onderwijs instellingen aanpassen. Goedkopere kinderopvang of uitgebreidere schooltijden nemen financiële en praktische belemmeringen weg om meer uren te werken. Samenwerking tussen kinderopvang, voorschoolse voorzieningen en het (basis) onderwijs kan daar ook aan bijdragen. Daarnaast kan het gebruik van kinderopvang worden gestimuleerd door betere informatievoorziening over de kwaliteit, kosten en toegankelijkheid van kinderopvang onder potentiele gebruikers. De beleidsafwegingen rondom kinderopvang en onderwijs betreffen vooral kwaliteit, betaalbaarheid en toegankelijkheid.

**Werkgevers**
Aanvullend kunnen werkgevers worden opgeroepen om meer flexibiliteit te bieden tijdens verschillende levensfases van werknemers. Denk aan manieren om privé en werk beter op elkaar af te stemmen, het vaker aanbieden van grotere deeltijdbanen of voltijdbanen, en het alert maken van werknemers op de mogelijkheid van een grotere of andere arbeidsduur. De overheid kan het initiatief nemen tot een *best practices* programma en in overleg gaan met sociale partners. Ook kunnen in een (semi-)publieke sector als het onderwijs via de publieke bekostiging directe prikkels gegeven worden om de gewenste uitkomsten te realiseren.

**Voorlichtingsprogramma's en -campagnes**
Beleidsmaatregelen op bovenstaande gebieden kunnen worden ondersteund met voorlichtingsprogramma's en campagnes, gericht op specifieke doelgroepen en de momenten waarop zij urenbeslissingen nemen. Indien los van andere beleidsinstrumenten ingezet is de effectiviteit van dergelijke initiatieven waarschijnlijk beperkt. In combinatie met een samenhangend beleidspakket kunnen ze mensen echter wel ondersteunen bij het maken van een weloverwogen keuze.

**Beleidsvarianten: mogelijke routes bij mogelijke doelen**
In dit IBO is een aantal samenhangende beleidspakketten samengesteld voor vier doelen:

1. Het vergroten van economische zelfstandigheid.
2. Het bevorderen van gelijkheid tussen vrouwen en mannen.
3. Het vergroten van het arbeidsaanbod.
4. Het verkleinen van verschillen in belastingdruk tussen eenverdieners en tweeverdieners.

Deze doelen komen veelvuldig naar voren in het maatschappelijk debat en de gesprekken die in het kader van dit IBO met stakeholders zijn gevoerd. Uiteraard raakt deeltijdwerk ook aan andere thema's, zoals de persoonlijke en sociale ontwikkeling van het kind of het bewaken van een goede werk-privébalans. Voor die andere doelen zijn geen afzonderlijke beleidspakketten ontwikkeld, bijvoorbeeld omdat ze slechts indirect met de arbeidsduurkeuze samenhangen of omdat niet objectief is vast te stellen is of een bepaalde uitkomst als gunstig of ongunstig moet worden gezien. Waar mogelijk en relevant worden de gevolgen van beleid op deze aangrenzende thema's wel benoemd.

De beleidspakketten laten zien aan welke maatregelen gedacht kan worden, afhankelijk van welk doel men voor ogen heeft. Voor elk van de doelen zijn twee pakketten samengesteld: een basispakket dat (vrijwel) budgettair neutraal is en een ambitieus pakket. Het ambitieuze pakket bevat fundamentele keuzes en verdergaande maatregelen en heeft daardoor aanvullende financiële dekking nodig buiten het domein van dit IBO. In dit IBO is ervoor gekozen deze aanvullende financiële dekking steeds vorm te geven als een verhoging van de schijftarieven in de inkomstenbelasting. Ten slotte wordt – in overeenstemming met de taakopdracht – een aantal besparingsopties gepresenteerd binnen het domein van dit IBO.

Het stimuleren van economische zelfstandigheid draagt bij aan de financiële zelfredzaamheid van mensen en vermindert afhankelijkheid van overheidsvoorzieningen. Iemand is economisch zelfstandig wanneer deze persoon een inkomen van ten minste 70% van het wettelijk minimumloon heeft, verkregen uit arbeid of eigen onderneming. Om economische zelfstandigheid te

bevorderen zou beleid zich moeten richten op mensen met kleine deeltijdbanen en relatief lage uurlonen. Vaak is dat de minstverdienende partner binnen een huishouden. Het beleidspakket maakt meer uren betaald werken aan onderkant van de arbeidsmarkt meer lonend, vergroot tegelijk de noodzaak om meer te werken door het afbouwen van inkomensondersteuning en faciliteert de zorg voor kinderen door financiële of tijdsknelpunten weg te nemen. Maatregelen zijn onder meer het verlagen van het kindgebonden budget en de kinderbijslag, het versnellen van de opbouw van de IACK en een andere vormgeving van de kinderopvangtoeslag.

Om de gelijkheid tussen vrouwen en mannen te vergroten, richt het tweede beleidspakket zich op het vergroten van de arbeidsduur van alle vrouwen – ongeacht of zij al economisch zelfstandig zijn. Dit zorgt naast een gelijkere verdeling van arbeid en zorg ook voor meer zelfontplooiing, andere en betere carrièreperspectieven voor vrouwen en daardoor meer gelijkheid op de arbeidsmarkt. Daarnaast stimuleert dit pakket partners om meer zorgtaken op zich te nemen. Ten opzichte van het eerste pakket zijn de maatregelen niet of minder inkomensafhankelijk, wordt de partner gestimuleerd meer verlof op te nemen, vooral rondom de geboorte van het kind, en wordt het makkelijker om kinderen voor een gehele dag op een locatie onder te brengen. Concrete maatregelen zijn onder meer het verlagen van het kindgebonden budget en de kinderbijslag, het verhogen van de kinderopvangtoeslag, het uitbreiden van verlofrechten en het instellen van brede scholen, die zowel kinderopvang als buitenschoolse opvang omvatten.

Een groter arbeidsaanbod maakt onze economie, zoals afgemeten aan het bbp, groter. Dat betekent dat we in Nederland van meer en/of kwalitatief betere goederen en diensten kunnen genieten. Dat geldt niet in de laatste plaats voor goederen en diensten op terreinen waar krapte op de arbeidsmarkt momenteel de continuïteit en groei van het aanbod lijkt te beperken, zoals onderwijs en (ouderen)zorg. Economische groei draagt bovendien bij aan de houdbaarheid van de overheidsfinanciën. Om het arbeidsaanbod te bevorderen, zou beleid het prikkelen van de minstverdienende partner om meer betaald te gaan werken moeten combineren met ontzorging van het huishouden. Maatregelen zijn het verlagen van het kindgebonden budget en de kinderbijslag, een intensivering in de IACK, een andere vormgeving van de kinderopvangtoeslag en het inbouwen van prikkels in de financiering van scholen om grote deeltijd- en voltijdbanen aan te bieden.

Beleid om de arbeidsduur van de minstverdienende partner te vergroten, heeft het verschil in belastingdruk tussen eenverdieners en tweeverdieners vergroot. Het CPB duidt het belastingdrukverschil tussen een- en tweeverdieners bij stellen met kinderen tussen 0 en 3 jaar inmiddels als ‘ondoelmatig hoog’. Om de verschillen tussen een- en tweeverdienershuishoudens te verkleinen, dienen fiscale instrumenten gericht op de minstverdienende partner afgebouwd te worden. Ook kunnen kindvoorzieningen toegankelijker worden gemaakt voor eenverdienershuishoudens. Maatregelen zijn onder meer het verhogen van het kindgebonden budget en de kinderbijslag, het verlagen van de IACK, het opnieuw invoeren van de overdraagbaarheid van de algemene heffingskorting en het afschaffen van de afbouw van de arbeidskorting met het inkomen.

Om een besparing te realiseren zijn vier opties uitgewerkt. Deze besparingsopties kunnen voor specifieke groepen substantiële inkomenseffecten hebben.

- Het tegelijk verlagen van het kindgebonden budget en de IACK. Deze maatregelen werken namelijk tegen elkaar in. Doordat het kindgebonden budget afneemt met het huishoudinkomen, wordt extra uren betaald werken minder aantrekkelijk. De IACK is een belastingkorting die oploopt met het inkomen en stimuleert daarmee personen extra uren te werken.
- Het afbouwen van de IACK met de leeftijd van het jongste kind. Dat sluit aan bij de gedachte dat de geboorte van een kind een belangrijk moment is in de arbeidsdeelnamebeslissing van vrouwen, terwijl de arbeidsduur later niet of nauwelijks wordt bijgesteld. De IACK is daarom vooral effectief in de eerste jaren van het kind en wordt minder effectief naarmate het kind ouder wordt.
- Het verlagen van de toeslag voor alleenstaande ouders in het kindgebonden budget, waarvan is gebleken dat de kostendekkendheid voor alleenstaande ouders hoger is dan bij samenwonenden met kinderen.
- Het afhankelijk maken van de opbouw van AOW-rechten van het aantal jaren dat iemand meer dan 70% van het wettelijk minimumloon verdient. Het doel is mensen te stimuleren ten minste 70% van het wettelijk minimumloon te verdienen en daarmee economisch zelfstandig te zijn. Daarnaast verkleint deze maatregel de inkomensstijging die mensen ervaren wanneer ze vanuit de bijstand naar de (volledige) AOW gaan. Omdat mensen meestal niet zover vooruitkijken, is het de vraag of deze maatregel substantiële effecten heeft op het arbeidsaanbod of economische zelfstandigheid.

# 1 Inleiding

*"De(el)tijd bestaat alleen maar omdat anders alles tegelijk zou gebeuren"* – vrij naar Albert Einstein

## 1.1 Aanleiding

**Deeltijdwerk is doorgedrongen tot in de haarvaten van de Nederlandse samenleving.** Nergens ter wereld wordt zoveel in deeltijd gewerkt – in het bijzonder door vrouwen – en wordt deeltijdwerk zo gefaciliteerd en geaccepteerd als in Nederland. De maatschappij en economie hebben zich naar deeltijdwerk gevormd, en andersom. De deeltijdwerker heeft een volwaardige rechtspositie, deeltijdwerk is ingepast in productieprocessen, en maatschappelijke instituties zijn ingespeeld op deeltijdarbeid.

**Werken in deeltijd heeft diverse gevolgen voor individuen, huishoudens en de maatschappij als geheel.** Zo stelt deeltijdwerk mensen in staat de gewenste balans tussen werk en privé te realiseren, bevordert het betrokkenheid bij de arbeidsmarkt van groepen die zich anders wellicht zouden terugtrekken en stelt het werkgevers in staat hun personele bezetting flexibel in te vullen. Tegelijk verkleint werken in deeltijd – ten opzichte van werken in voltijd – de kans dat iemand economisch zelfstandig is. Voor alleenstaanden betekent dit dat het moeilijk kan zijn om aan het eind van de maand alle rekeningen te betalen. Voor paren betekent dit een risico op financiële problemen in geval van baanverlies, scheiding of overlijden van de partner. Ook kan deeltijdwerk het maken van een carrière belemmeren, waardoor de talenten van mensen niet (volledig) tot ontplooiing komen. Tenslotte leidt deeltijdwerk tot onderbenutting van het arbeidspotentieel en daardoor een lagere materiële welvaart. Hierdoor kunnen in een vergrijzende samenleving de betaalbaarheid en beschikbaarheid van collectieve voorzieningen onder druk komen te staan. Hoe de verschillende gevolgen gewogen worden, hangt af van het perspectief waarmee men naar het thema kijkt en de omstandigheden waarin men zich bevindt.

**Met haar beleid beïnvloedt de overheid de arbeidsduurbeslissing van Nederlandse vrouwen en mannen.** De keuze voor een bepaalde arbeidsduur hangt samen met individuele voorkeuren en omstandigheden, sociale normen en instituties. Verlofregelingen, de kinderopvangtoeslag en fiscaal beleid vormen een deel van de context waarbinnen mensen voor een bepaalde arbeidsduur (moeten) kiezen. Ook openingstijden – van scholen en kinderopvanginstellingen – en het overheidsbeleid om langdurige zorg waar mogelijk te laten verlenen door mantelzorgers spelen een rol in de urenbeslissing van de beroepsbevolking.

Dit IBO onderzoekt welke opties de overheid heeft om de arbeidsurenbeslissing te beïnvloeden. De bedoeling is niet om met dit IBO een standpunt in te nemen. Het doel is om op basis van analyse beleidspakketten te ontwikkelen die aan kunnen sluiten bij de verschillende visies op dit vraagstuk.

## 1.2 Opdracht

De taakopdracht van dit IBO[1] luidt als volgt:

- Inventariseren wat de kenmerken zijn van de groepen vrouwen en mannen die in Nederland in deeltijd werken.
- Analyseren wat de motieven zijn van vrouwen en mannen om in voltijd of juist in deeltijd te werken.
- Onderzoeken hoe instituties (arbeidsrecht, afspraken in cao's, fiscale prikkels, de organisatie van onderwijs en kinderopvang, arrangementen rond mantelzorg) en sociale normen de voorkeuren van vrouwen en mannen beïnvloeden, om in voltijd of juist in deeltijd te werken.
- Analyseren hoe afwijkende voorkeuren, instituties en sociale normen kunnen verklaren dat deeltijdwerk – met name onder vrouwen – in Nederland veel populairder is dan in andere landen.
- Onderzoeken wat de (statische en dynamische) gevolgen zijn van het relatief hoge aantal deeltijdwerkers in Nederland voor onze welvaart in breder perspectief, waaronder de economische ontwikkeling en de emancipatie en economische zelfstandigheid van vrouwen.
- Analyseren welke belemmeringen er zijn om meer (of juist minder) te gaan werken. Hierbij dient aandacht te zijn voor zowel belemmeringen aan de vraag- als de aanbodzijde van de arbeidsmarkt en eventuele sectorale verschillen (bijvoorbeeld in de zorg- en onderwijssector).
- Formuleren van beleidsvarianten ten aanzien van beleid dat impact heeft op de beslissing van mannen en vrouwen om meer of minder uren te gaan werken. Daarbij in het oog houdend dat beleidsvarianten uiteindelijk verschillende doelen kunnen dienen en er zowel oog is voor de kosten als de baten van de verschillende keuzes op de korte én lange termijn ten aanzien van die verschillende doelen.

## 1.3 Aanpak

Voor dit IBO is zoveel mogelijk gebruik gemaakt van bestaande literatuur en data. Aanvullend onderzoek is verricht door het CBS, het CPB, het SCP, de OESO en dit-WERKt.[2] Berekeningen over marginale druk zijn afkomstig van het Ministerie van Financiën, het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid en het CPB. Daarnaast zijn we dank verschuldigd aan beleidsmedewerkers van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, Financiën, Onderwijs, Cultuur en Wetenschap en Volksgezondheid, Welzijn en Sport voor het uitwerken van beleidsopties.

Er hebben drie rondetafelgesprekken plaatsgevonden; over deeltijdwerk in het algemeen, over het combineren van arbeid en zorg en over deeltijdwerk in de sectoren zorg, onderwijs en techniek. Aan deze tafels namen academici, ervaringsdeskundigen en vertegenwoordigers van belangenorganisaties en werkgevers en werknemers deel. Ook is er met verschillende experts apart gesproken. Een lijst van de personen en organisaties die voor dit IBO zijn geraadpleegd, is opgenomen in bijlage 2.

Ten slotte is contact gezocht met politieke partijen die in de Tweede Kamer vertegenwoordigd zijn, waar mogelijk via de wetenschappelijk bureaus. Hiertoe is besloten omdat de taakopdracht van het IBO vraagt om beleidspakketten te ontwikkelen voor de verschillende doelen die met

[1] Zie bijlage 1.

[2] Afkortingen staan respectievelijk voor het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS), het Centraal Planbureau (CPB), het Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP) en de Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling (OESO).

deeltijdwerk beoogd kunnen worden. Alle politieke partijen zijn gevraagd naar hun waardering van de huidige situatie rondom deeltijdwerk, de door hen gewenste situatie en de wijze waarop die volgens hen tot stand zou kunnen komen. Met een aantal wetenschappelijk bureaus van de partijen is een vervolggesprek geweest. Een lijst van de politieke partijen die hebben gereageerd, is opgenomen in bijlage 3.

## 1.4 Afbakening en definities

In dit rapport wordt geen onderscheid gemaakt tussen de wenselijkheid van verschillende beleidsdoelen. Er wordt immers verschillend gedacht over de wenselijkheid van deeltijd en de daarbij betrokken beslissing over tijdsverdeling tussen betaalde arbeid, zorg en vrije tijd. De vraag hoeveel we met zijn allen betaald dienen te werken of te zorgen is daarmee een politieke afweging. In dit rapport worden daarom dan ook geen uitspraken gedaan over de wenselijkheid van verschillende scenario's, in overeenstemming met de opdracht aan de werkgroep. Wel wordt aangegeven met welke beleidsopties welke beleidsdoelen het beste bereikt kunnen worden en welke uitgaven of besparingen de beleidsopties met zich meebrengen.

IBO's bevatten in de regel ten minste één besparingsvariant ter grootte van 20% van de voor het betreffende IBO relevante grondslag. De taakopdracht van dit IBO wijkt hier enigszins van af en stelt dat 'er in ieder geval één beleidsvariant wordt uitgewerkt die een significante besparing oplevert'.

Het CBS definieert een deeltijdwerker als iemand die minder dan 35 uur per week betaald werkt. In sommige internationale vergelijkingen, zoals door de OESO, wordt deze grens op 30 uur per week gelegd. In dit IBO wordt in beginsel de 35 uurs-grens gehanteerd (overeenkomstig de definitie van het CBS), tenzij expliciet anders vermeld. Het opnemen van verlof wordt in de statistieken gedefinieerd als 'werk'. Iemand die in voltijd werkt, zal bij verlofopname dus niet gezien worden als iemand die in deeltijd werkt. Binnen dit rapport wordt – waar mogelijk en relevant – onderscheid gemaakt tussen werknemers in loondienst en zelfstandigen. Voor overige begrippen en definities wordt verwezen naar de begrippenlijst in bijlage 6.

## 1.5 Leeswijzer

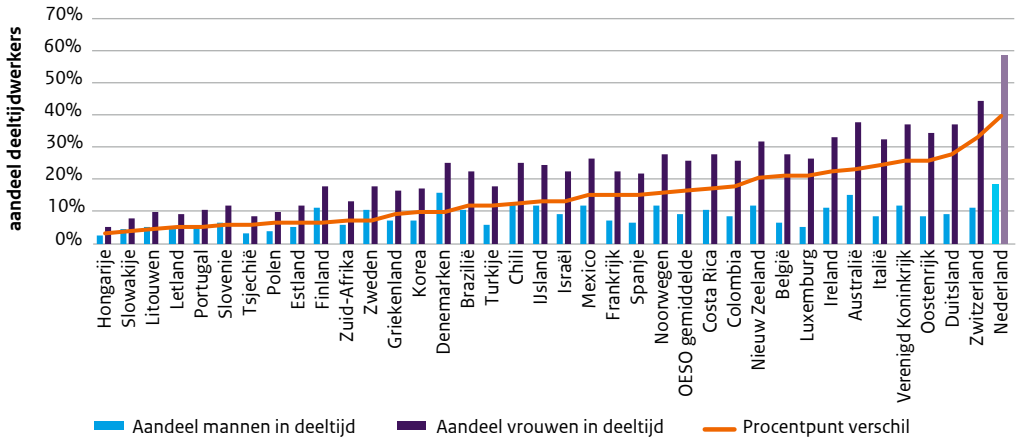
Hoofdstuk 2 brengt de stand van zaken rond deeltijdwerk in Nederland in beeld. Hoofdstuk 3 beschrijft de opkomst van deeltijdwerk en gaat in op beleid en instituties die de arbeidsduur-beslissing beïnvloeden. Hoofdstuk 4 geeft een overzicht van de individuele en maatschappelijke gevolgen van deeltijdwerk. In hoofdstuk 5 worden voor de verschillende perspectieven op deeltijdwerk beleidspakketten gepresenteerd. De bijlagen van dit IBO bevatten achtereenvolgens de taakopdracht, een overzicht van de samenstelling van de werkgroep, een lijst van gespreks-partners, een aantal verdiepende analyses waarnaar in dit IBO verwezen wordt en een uitwerking van de individuele beleidsmaatregelen die in hoofdstuk 5 worden genoemd.

# 2 Deeltijdwerk: stand van zaken

## 2.1 Nederland is uniek

**De Nederlandse deeltijdcultuur is uniek in de wereld.** Nederland valt op met een relatief hoge arbeidsparticipatie en het grote aandeel personen dat betaald in deeltijd werkt. Nederland is daarbij een land van extremen. Nergens ter wereld werken mannen zo vaak in deeltijd, nergens ter wereld werken vrouwen zo vaak in deeltijd, en nergens is het verschil in het aandeel deeltijders tussen vrouwen en mannen zo groot als in Nederland.

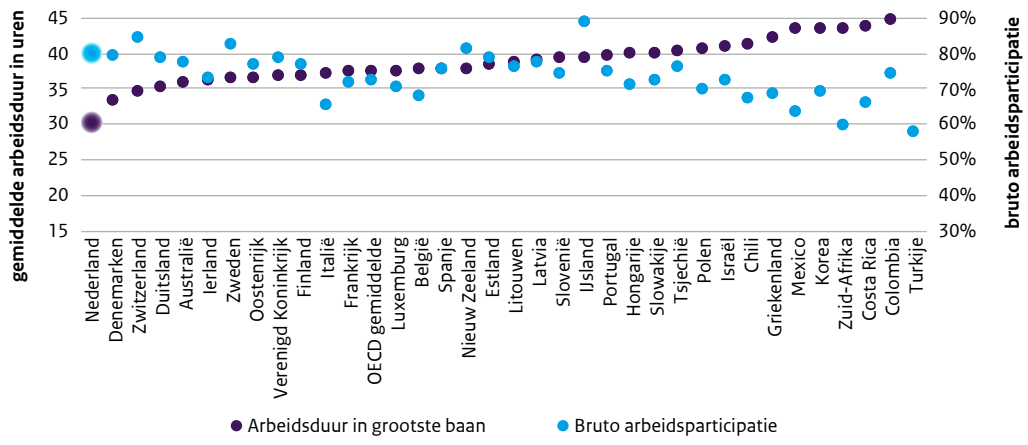
**Figuur 2.1** Nederlanders werken internationaal gezien vaak in deeltijd




*Toelichting: Cijfers gebaseerd op de 30-uursdefinitie van deeltijdwerk. Bron: OESO (2017).*

Door het grote aandeel van deeltijdwerk, werken Nederlanders vergeleken met mensen in andere landen gemiddeld weinig uren per week. De gemiddelde arbeidsduur van personen die betaald werken is met 31 uur per week laag vergeleken met andere landen. Vrouwen werken gemiddeld 26 uur per week, mannen gemiddeld 36 uur. De hoge arbeidsparticipatie compenseert slechts ten dele voor het grote aandeel deeltijdwerk. Per saldo is de arbeidsdeelname uitgedrukt in voltijdsequivalenten in Nederland dan ook relatief laag (zie ook figuur 4.3).

**Figuur 2.2** Nederlanders werken verhoudingsgewijs weinig uren per week




*Toelichting: de figuur toont voor diverse OESO-landen de bruto arbeidsparticipatie en de gemiddelde arbeidsduur in de grootste baan. Landen zijn geordend naar arbeidsduur. Bron: OESO (2017)*

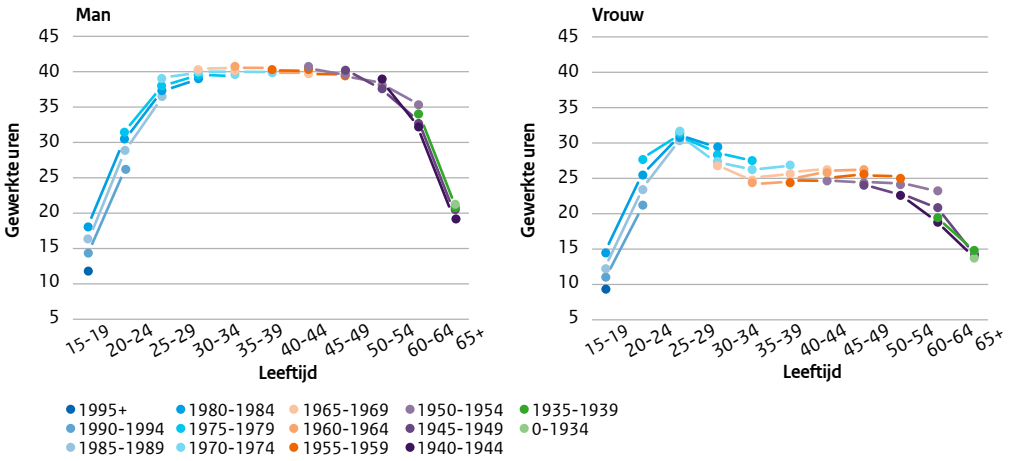
## 2.2 Wie werken er in deeltijd en waar werken ze?

**Aan de start van hun loopbaan werken vrouwen al vaker in deeltijd dan mannen.** Van de vrouwen die net de arbeidsmarkt zijn opgegaan – in de meeste gevallen dus nog voor er kinderen in het spel zijn – werkt bijna twee derde in deeltijd.[3] Zo'n 45% werkt in een grote deeltijdbaan (20-34 uur), een krappe 20% werkt in een kleine deeltijdbaan (1-19 uur) en iets meer dan 35% werkt voltijds. Bij mannen doet zich min of meer het omgekeerde voor. Van de mannen werkt 70% in een voltijdbaan, 20% in een grote deeltijdbaan en 10% in een kleine deeltijdbaan.[4]

**Het verschil in arbeidsuren tussen vrouwen en mannen wordt groter zodra ze ouders worden, en wordt later in het leven slechts beperkt kleiner.** Onderzoek naar de arbeidsduur van vrouwen laat zien dat de arbeidsduur van vrouwen afneemt rond de jaren dat men kinderen krijgt, en slechts beperkt toeneemt in de levensfase dat kinderen zelfstandig zijn of het huis verlaten.[5] De arbeidsduur van mannen neemt in de eerste levensfase toe, stabiliseert zich op voltijdsniveau en neemt af na het vijftigste levensjaar. Mede hierdoor blijft het inkomen van vrouwen acht jaar na de geboorte van het eerste kind gemiddeld 39% achter bij dat van mannen – de zogeheten *child penalty*.[6]

**De daling in de arbeidsduur van vrouwen is in recente cohorten wel kleiner dan in eerdere cohorten.** Nieuwe generaties vrouwen met kinderen gaan dus minder terug in arbeidsduur dan eerdere generaties moeders. Ook stoppen nog maar weinig vrouwen met betaald werken in de fase dat men kinderen krijgt, waar dat vroeger veel gebruikelijker was. Desalniettemin werken ook in recente cohorten vrouwen beduidend minder uren per week dan mannen.

**Figuur 2.3** De gemiddelde arbeidsduur van vrouwen piekt rond 25-29 jarige leeftijd

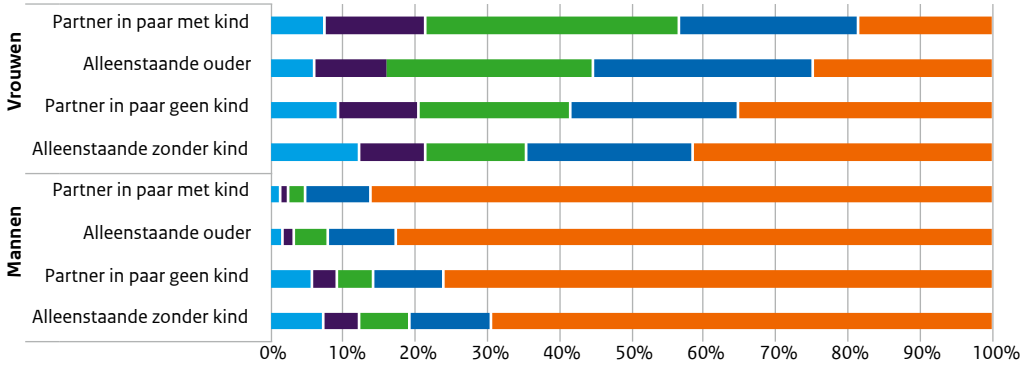



*Toelichting: gewerkte uren naar cohort, vrouwen (links) en mannen (rechts). Bron: CPB, 2018, Arbeidsparticipatie, CPB Notitie, 20 december.*

[3] Merens, A. en F. Bucx, 2018, Werken aan de start, Den Haag: SCP.
[4] Jongeren tussen 18 en 25 jaar, exclusief scholieren en studenten met een bijbaan. Merens, A. en F. Bucx, 2018, Werken aan de start, Den Haag: SCP.
[5] CPB, 2018, Arbeidsparticipatie, CPB Notitie, 20 december.
[6] CPB, 2019, Arbeidsparticipatie, gewerkte uren en economische zelfstandigheid van vrouwen, CPB Notitie, 17 september.

**Bij alle huishoudtypen werken vrouwen gemiddeld genomen vaker in deeltijd dan mannen.** Figuur 2.4 laat voor verschillende huishoudsamenstellingen de onderverdeling naar kleine deeltijdbanen, grote deeltijdbanen en voltijdswerk voor vrouwen en mannen zien. Bij alleenstaanden zonder kinderen is het verschil tussen mannen en vrouwen het kleinst. In dit type huishouden werkt gemiddeld genomen 41,5% van de vrouwen voltijds. Voor mannen ligt dit percentage op 69,7%. Daarentegen zijn de verschillen het grootst in paren met thuiswonende kinderen. Onder paren met een of meerdere kinderen werkt 18,7% van de vrouwen in een voltijdsbaan, terwijl 86,3% van de vaders voltijds werkt.

**Figuur 2.4** In alle huishoudtypen werken vrouwen vaker in deeltijd dan mannen

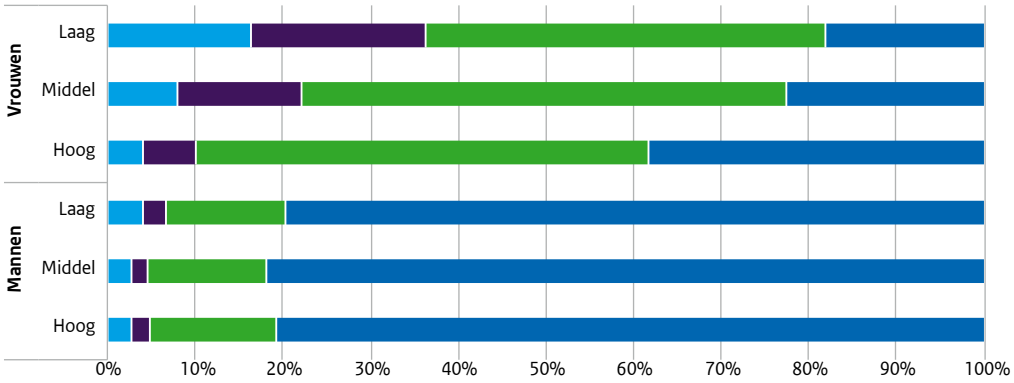



| | Mannen | | | | Vrouwen | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | *Alleenstaande zonder kind* | *Partner in paar geen kind* | *Alleenstaande ouder* | *Partner in paar met kind* | *Alleenstaande zonder kind* | *Partner in paar geen kind* | *Alleenstaande ouder* | *Partner in paar met kind* |
| <12 | 55 | 66 | 1 | 22 | 68 | 94 | 14 | 119 |
| 12 tot 20 | 39 | 39 | 1 | 15 | 49 | 109 | 24 | 220 |
| 20 tot 28 | 52 | 59 | 3 | 48 | 78 | 211 | 68 | 563 |
| 28 tot 35 | 86 | 113 | 6 | 169 | 127 | 236 | 73 | 398 |
| >35 | 533 | 882 | 53 | 1594 | 228 | 352 | 59 | 299 |

*Toelichting: Arbeidsduur van werkenden (15-75 jaar) naar geslacht en gezinssamenstelling, inclusief scholieren en studenten. Aantallen in duizenden. Bron: CBS, Statline.*

**Onder vrouwen hangen deeltijdwerk en opleidingsniveau duidelijk samen.** Naarmate het opleidingsniveau stijgt, neemt het aandeel deeltijdwerkers af. Dat laat onverlet dat meer dan de helft van de hoogopgeleide vrouwen in deeltijd werkt. Ook de grootte van de deeltijdbanen van hoog- en laagopgeleiden verschilt. Slechts 10% van de hoogopgeleide vrouwen werkt in een deeltijdbaan van minder dan 20 uur, tegenover 22% van de middelbaar opgeleide vrouwen en 36% van de laagopgeleide vrouwen. Bij mannen verschilt het aandeel deeltijdwerkers nauwelijks naar opleidingsniveau.

**Figuur 2.5** Onder vrouwen neemt het aandeel deeltijdwerkers af met het opleidingsniveau

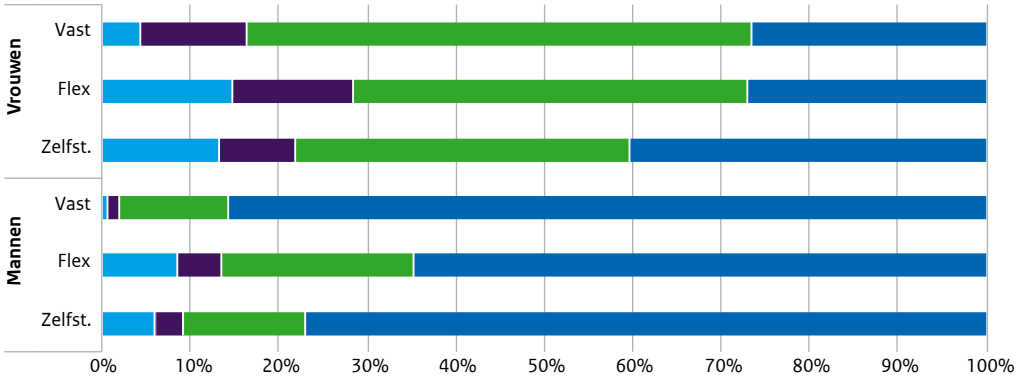



| | Mannen | | | Vrouwen | | |
|---|---|---|---|---|---|---|
| | *Hoog* | *Middel* | *Laag* | *Hoog* | *Middel* | *Laag* |
| <12 | 38 | 41 | 29 | 49 | 102 | 78 |
| 12 tot 20 | 26 | 31 | 19 | 77 | 183 | 94 |
| 20 tot 35 | 196 | 214 | 98 | 644 | 714 | 217 |
| 35> | 1094 | 1278 | 569 | 480 | 293 | 86 |

*Toelichting: Arbeidsduur van werkenden (15-75 jaar) naar opleidingsniveau, exclusief scholieren en studenten. Aantallen in duizenden. Bron: CBS, maatwerk.*

**Deeltijdwerk komt vaker voor onder mannelijke werknemers met flexibele arbeidsrelaties en mannelijke zelfstandigen dan onder mannelijke werknemers met vaste arbeidsrelaties.** Dat geldt voor zowel kleine als grote deeltijdbanen. Tussen vrouwelijke werknemers met flexibele of vaste contracten verschilt vooral de grootte van de deeltijdbaan. Vrouwen met een flexibele arbeidsrelatie hebben vaker een baan van minder dan 12 uur en minder vaak een baan van meer dan 20 uur.

**Figuur 2.6** Deeltijdwerkers in kleine deeltijdbanen werken relatief vaak in flexibele werkvormen




| | Mannen | | | Vrouwen | | |
|---|---|---|---|---|---|---|
| | *Zelfst.* | *Flex* | *Vast* | *Zelfst.* | *Flex* | *Vast* |
| <12 | 49 | 43 | 18 | 56 | 79 | 92 |
| 12 tot 20 | 24 | 26 | 28 | 36 | 72 | 248 |
| 20 tot 35 | 110 | 112 | 292 | 159 | 237 | 1189 |
| 35> | 613 | 331 | 2034 | 171 | 143 | 550 |

*Toelichting: Arbeidsduur van werkenden (15-75 jaar) naar geslacht en werkvorm, exclusief scholieren en studenten. Getallen in duizenden. Bron: CBS, maatwerk.*

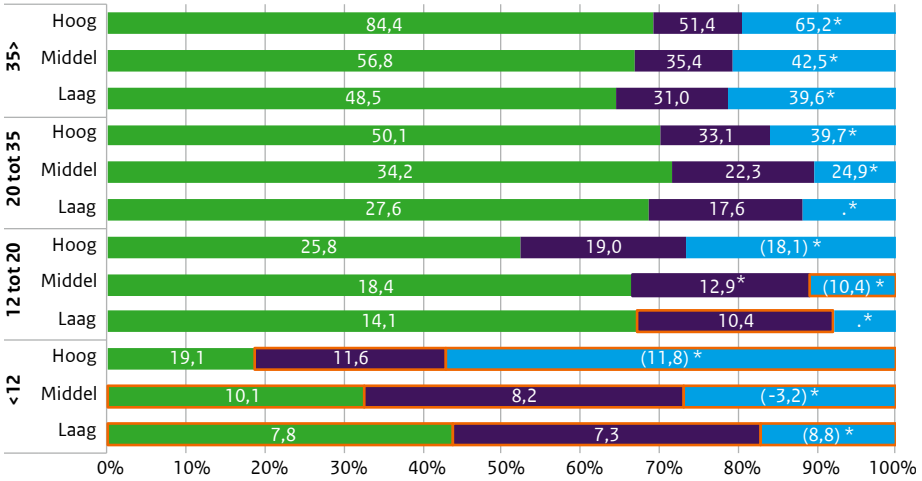
**Deeltijdwerkers in kleine deeltijdbanen werken vaker in flexibele werkvormen en verdienen vaak te weinig om economisch zelfstandig te zijn.** Werkenden met een kleine deeltijdbaan (<12 uur) werken vaker in een flexibele werkvorm dan werkenden met een voltijd- of grotere deeltijdbaan. Het gaat dan zowel om werken als zelfstandige als om werken met een flexibel arbeidscontract (figuur 2.7). Ook de inkomens verschillen duidelijk. Veel deeltijdwerkers met een kleine deeltijdbaan hebben een primair inkomen dat lager is dan 70% van het bruto minimumloon.[7] Van die groep hebben alleen hoogopgeleiden met een vast contract gemiddeld genomen een inkomen dat boven 70% van het bruto minimumloon uitkomt. Deeltijdwerkers met een kleine deeltijdfactor bevinden zich lager in de inkomensverdeling dan werkenden met een grotere deeltijd- of voltijdsbaan (figuur 2.8).

**Een kleine deeltijdbaan leidt overigens niet meteen tot een hogere instroom in overheidsvoorzieningen, ondanks het lagere gemiddelde inkomen en kleinere aandeel vaste contracten.** Het aandeel mensen met een kleine deeltijdbaan dat een jaar later afhankelijk is van overheidsvoorzieningen, is gelijk aan het gemiddelde voor alle betaald werkenden.[8] Dat suggereert dat het voor een aanzienlijk deel gaat om de minstverdienende partner (meestal vrouwen) bij wie een laag inkomen niet leidt tot een aanvraag voor een bijstandsuitkering, omdat het inkomen van de meestverdienende partner voldoende is. Latere hoofdstukken gaan verder in op de langetermijngevolgen van een laag inkomen door deeltijdwerk en financiële afhankelijkheid van de meestverdienende partner.

[7] Uitgaande van 12 maal 1635,60 euro, het bruto minimumloon per 1 juli 2019. Dit vormt een afgeleide indicatie van economische zelfstandigheid, dat gedefinieerd is als 70% van het netto minimumloon.

[8] Deze cijfers hebben betrekking op mensen die in 2013 een deeltijdfactor van minder dan 0,3 hadden, ofwel mensen die een baan hadden die kleiner was dan 0,3 voltijdsbaan. De kans om één jaar na meting afhankelijk te zijn van overheidsvoorzieningen is 2,3% voor mensen met een deeltijdfactor <0,3; 2,8% voor mensen met een deeltijdfactor van 0,3-0,6; 2,7% voor mensen met een deeltijdfactor van 0,6-0,95; en 2,0% voor mensen met een voltijdbaan. Maatwerkcijfers van het CBS op verzoek van het IBO Deeltijd.

**Figuur 2.7** Deeltijdwerkers in kleine deeltijdbanen zijn vaak niet economisch zelfstandig

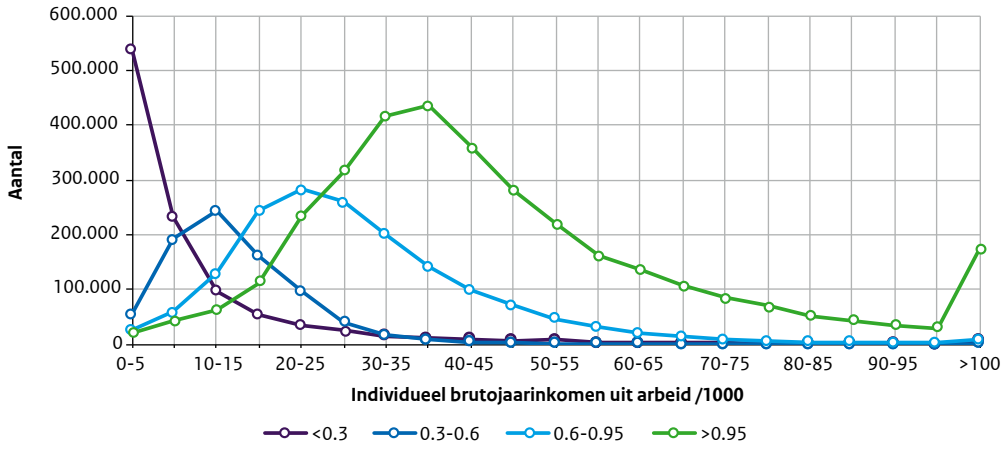



| | <12 | | | 12 tot 20 | | | 20 tot 35 | | | 35> | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | *Laag* | *Middel* | *Hoog* | *Laag* | *Middel* | *Hoog* | *Laag* | *Middel* | *Hoog* | *Laag* | *Middel* | *Hoog* |
| Vast werknemerschap | 46 | 46 | 16 | 76 | 142 | 53 | 216 | 663 | 589 | 421 | 1048 | 1087 |
| Flexibel werknemerschap | 41 | 57 | 21 | 28 | 48 | 21 | 61 | 165 | 117 | 93 | 197 | 176 |
| Zelfstandige | 18 | 38 | 49 | 9 | 23 | 27 | 37 | 97 | 133 | 140 | 324 | 309 |

Vast werknemerschap  Flexibel werknemerschap  Zelfstandige

*Toelichting: de figuur toont de verdeling van werkvorm naar opleidingsniveau en arbeidsduur, exclusief scholieren en studenten. Gegevenslabels geven het gemiddeld primair inkomen (in duizenden euro's) voor de betreffende groep weer. Oranje omlijnde balken wijzen erop dat het gemiddelde inkomen van de groep niet boven 70% van het bruto minimumloon uitkomt. Getallen zonder haakjes zijn het gewogen gemiddelde van de primaire inkomens van zelfstandigen met en zonder personeel. Getallen met haakjes zijn alleen voor zelfstandigen zonder personeel omdat niet genoeg zelfstandigen met personeel beschikbaar waren. Waar een punt is weergegeven waren niet genoeg metingen beschikbaar om een waarde weer te kunnen geven. Bron: CBS, Maatwerk.*

**Figuur 2.8** De arbeidsduur en positie in de inkomensverdeling hangen duidelijk samen

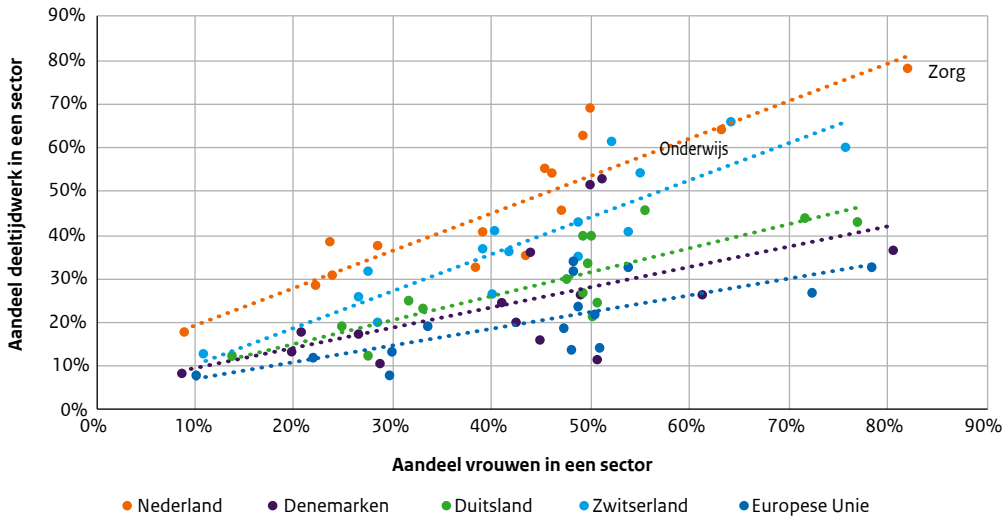



*Toelichting: de figuur toont de inkomensverdeling naar deeltijdfactor. Bron: CBS IPO, bewerking door het ministerie van SZW.*

**Het aandeel deeltijdbanen in de totale werkgelegenheid verschilt sterk tussen sectoren.** Bijlage 5 bevat een nadere uitsplitsing. De vier sectoren waarin het meest in deeltijd wordt gewerkt zijn de zorg (78%), de horeca (68%), het onderwijs (63%) en de kunsten- en recreatiesector (62%) (figuur B5.1).[9] Vergeleken met het EU-gemiddelde is het aandeel deeltijdwerkers in Nederland in elke sector groter (figuren 2.9 en B5.3). Voor vrijwel alle landen geldt daarnaast dat het aandeel deeltijdwerkers per sector sterk samenhangt met het aandeel vrouwen dat in een sector werkzaam is; een patroon dat vooral in Nederland duidelijk zichtbaar is (figuren 2.9 en B5.1 in bijlage 5).

**Het aandeel deeltijdwerkers in de zorg- en onderwijssector ligt in Nederland duidelijk hoger dan in andere Europese landen (figuur B5.4 in bijlage 5).** Dit suggereert dat de hoge frequentie van deeltijdwerk in deze sectoren geen noodzakelijk gevolg is van de aard en inhoud van het werk, zoals soms wordt geopperd. In de rest van Europa wordt hetzelfde werk immers vaak in voltijd gedaan. Onduidelijk is of het grote aandeel vrouwen ervoor heeft gezorgd dat deeltijdwerk in Nederland in deze sectoren de norm is geworden of andersom.

**Figuur 2.9** Het aandeel deeltijdwerkers en het aandeel vrouwen in een sector hangen samen




*Toelichting: de figuur zet het aandeel vrouwen in een sector af tegen het aandeel voltijdsbanen in een sector. De vier geselecteerde landen kennen de laagste gemiddelde arbeidsduur per werkende. Een aantal kleine sectoren met weinig metingen is buiten beschouwing gelaten. Bron: Eurostat.*

**Een kleine groep Nederlanders combineert verschillende deeltijdbanen.**[10] Het gaat dan om 7,4% van de Nederlanders. Van deze groep combineert 35% een baan als werknemer met een baan als zelfstandige. Het combineren van deeltijdbanen komt vaker voor onder vrouwen (8,5%) dan onder mannen (6,3%) en vaker onder hoogopgeleiden (8,6%) dan onder middelbaar

[9] Zie ook McKinsey, 2018, Het potentieel pakken: de waarde van meer gelijkheid tussen mannen en vrouwen op de Nederlandse arbeidsmarkt, McKinsey & Company: Amsterdam.

[10] CBS Statline. Deze cijfers betreffen werkenden die in hun eerste 'werkkring' werknemer zijn. In de tweede werkkring kan de werkende zowel werknemer als zelfstandige zijn.

opgeleiden (7,2%) of laagopgeleiden (6,0%). De helft van de mensen die verschillende banen combineert, komt daarmee niet uit op een voltijds werkweek; van de mensen met een combibaan komt 18,9% uit op een werkweek van minder dan 20 uur en 32,2% op een werkweek van tussen de 20 en 35 uur. 48,8% weet een voltijds werkweek te realiseren.

**Tijd voor het huishouden, tijd voor sociale contacten en sport, en zorg voor de kinderen worden door veel vrouwen genoemd als redenen om in deeltijd te werken (tabel 2.1).** Onder vrouwen met jonge kinderen noemt zelfs 97% de zorg voor kinderen als motief. Daarnaast zou een derde van de in deeltijd werkende vrouwen liever voltijds werken, maar kan dat niet omdat ze geen volledige baan kunnen vinden of omdat hun gezondheid dat niet toelaat (19% kan niet voltijds werken vanwege de gezondheid, 9% kan geen volledige baan vinden en voor 5% gelden beide redenen).

**Tabel 2.1** Huishouden, vrije tijd en zorg voor kinderen zijn belangrijke redenen voor deeltijdwerk

| | Belangrijke rol | Speelt mee | Totaal |
|---|---|---|---|
| om tijd te hebben voor mijn huishouden, boodschappen en andere klussen | 31 | 49 | 80 |
| om tijd te hebben voor mezelf, hobby's, sport en sociale contacten | 29 | 46 | 74 |
| omdat ik zelf voor mijn (klein)kinderen wil zorgen | 30 | 15 | 45 |
| in verband met mijn gezondheid kan ik niet voltijds werken | 9 | 16 | 25 |
| om tijd te hebben voor vrijwilligerswerk | 3 | 18 | 22 |
| om tijd te hebben voor een opleiding of cursus naast mijn werk | 7 | 13 | 21 |
| om tijd te hebben voor de zorg voor mijn ouders of andere hulpbehoevende naasten | 4 | 17 | 21 |
| ik zou graag voltijds willen werken, maar kan geen volledige baan vinden | 6 | 8 | 14 |
| ik bouw mijn werk geleidelijk af tot mijn pensioen | 4 | 10 | 14 |

*Toelichting: cijfers tonen het percentage van in deeltijd werkende vrouwen dat de betreffende reden noemt als motief om in deeltijd te werken. Bron: SCP, Emancipatiemonitor 2018.*

**De meeste mensen die betaald in deeltijd werken, geven in enquêtes aan daar tevreden mee te zijn.** Van alle OESO-landen is Nederland een van de landen met het laagste percentage onvrijwillig deeltijdwerk; alleen in de Verenigde Staten en Noorwegen was deeltijdwerk minder vaak ongewenst.[11] Onder zowel mannen als vrouwen houden het aandeel dat meer uren wil werken en het aandeel dat minder uur wil werken elkaar min of meer in balans; 12,5% van de vrouwen en 7,7% van de mannen geeft aan meer uren te willen werken. Daartegenover staat dat 8,8% van de vrouwen en 8,2% van de mannen minder uren zou willen werken.[12] Een andere manier om naar de tevredenheid over de arbeidsduur te kijken is door het aantal uren dat mensen naar eigen zeggen willen werken, te vergelijken met het aantal uren dat ze daadwerkelijk

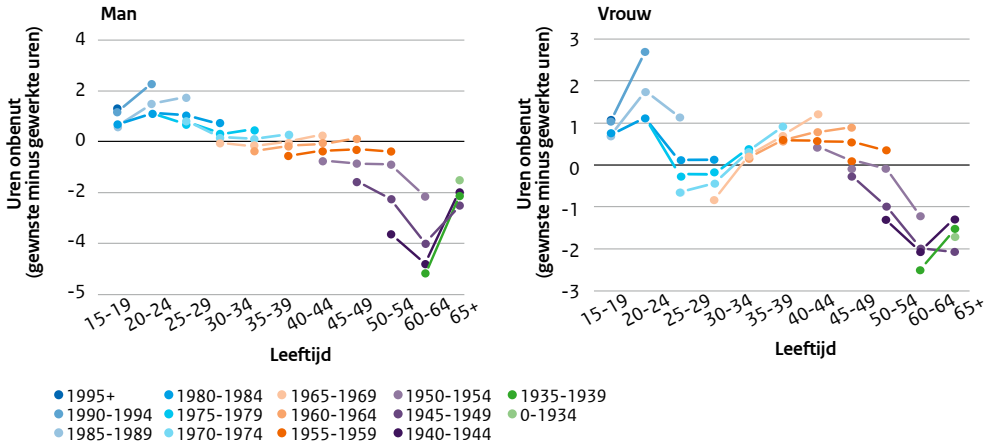
[11] https://stats.oecd.org/. 'Onvrijwillig' betreft personen die aangeven in deeltijd te werken omdat ze geen voltijdsbaan kunnen vinden.
[12] Thor, J. van, W. Portegijs en B. Hermans, 2018, Willen vrouwen meer werken (en mannen minder)?, Hoofdstuk 6 in: Portegijs, W. en M. van den Brakel, 2018, Emancipatiemonitor 2018, Den Haag: SCP en CBS.

werken. Volgens deze benadering wijkt de daadwerkelijke arbeidsduur van werkzame personen slechts beperkt af van hun gewenste arbeidsduur (figuur 2.10).[13]

**Een uitzondering zijn jonge werkenden, die vaker meer uren willen werken dan ze doen.**[14] Zo'n 45% van de vrouwen en ongeveer 52% van de mannen in de leeftijdscategorie 18 tot 25 jaar wil meer uren betaald werken. Soms is voltijdswerk niet te vinden of hebben jonge werknemers aan het begin van hun carrière het gevoel weinig invloed te hebben op de arbeidsduur. Het aandeel dat meer uren wil werken daalt vervolgens snel: van de 31 tot 35-jarigen wil nog 16% van de deeltijdwerkende vrouwen en nog 35% van de mannen meer werken.

**Vrouwen willen onder bepaalde voorwaarden wel weer (of meer) werken.** Bijna acht op de tien in deeltijd werkende vrouwen zouden onder bepaalde voorwaarden meer willen werken dan ze nu doen. Het gaat dan om voorwaarden als goede en betaalbare kinderopvang, een betere inpassing van werktijden in het privéleven, een verzoek van een leidinggevende en het niet hoeven verlenen van mantelzorg. Onder een of meer van deze voorwaarden zouden ruim drie op de vier vrouwen die in deeltijd werken meer uren willen werken. De gemiddelde arbeidsduur zou daarmee met ruim een halve dag per week toenemen.[15]

**Figuur 2.10** Jongeren zouden vaak wat meer uren willen werken, ouderen wat minder




*Toelichting: figuren tonen het verschil tussen het gewenste en feitelijk gewerkte aantal uren voor vrouwen (links) en mannen (rechts). Bron: CPB, 2018, Arbeidsparticipatie, CPB Notitie, 20 december.*

[13] CPB, 2018, Arbeidsparticipatie, CPB Notitie, 20 december.
[14] Merens, A. en F. Bucx, 2018, Werken aan de start, Den Haag: SCP.
[15] Thor, J. van, W. Portegijs en B. Hermans, 2018, Willen vrouwen meer werken (en mannen minder)?, Hoofdstuk 6 in: Portegijs, W. en M. van den Brakel, 2018, Emancipatiemonitor 2018, Den Haag: SCP en CBS.

## *Deeltijdwerk: vrijwillig of onvrijwillig?*

In de discussie over deeltijdwerk wordt vaak onderscheid gemaakt tussen vrijwillig en onvrijwillig deeltijdwerk. Dat onderscheid hangt af van de redenen die mensen geven voor hun arbeidsduur. Wie aangeeft eigenlijk een voltijdsbaan te willen, maar deze om welke reden dan ook niet kan vinden of niet in voltijd kán werken, werkt onvrijwillig in deeltijd. Van mensen die aangeven in deeltijd te werken om meer tijd te hebben voor andere zaken, zoals de zorg voor kinderen, vrijwilligerswerk of vrije tijd, wordt vaak gezegd dat ze vrijwillig in deeltijd werken.

Het onderscheid tussen onvrijwillig en vrijwillig deeltijdwerk is echter moeilijk hard te maken. Van de deeltijdwerkende vrouwen geeft 78% aan onder bepaalde voorwaarden meer te willen werken.[16] Zo geeft 23% aan meer uren te willen werken als zij een gedeelte van de week thuis zouden kunnen werken, en geeft 16% van de in deeltijd werkende vrouwen met kinderen (met kinderen onder de 12 jaar) aan dat zij meer uren zouden willen werken als zij een kwalitatief goede en goedkope kinderopvang zouden kunnen vinden. Is deeltijdwerk voor deze groepen vrijwillig of onvrijwillig? Enerzijds wordt de keuze om in deeltijd te werken vrijwillig gemaakt, gegeven bepaalde omstandigheden. Anderzijds hebben deze vrouwen vaak weinig invloed op de omstandigheden en zou de keuze die ze – door allerlei belemmeringen moeten? – maken daardoor als onvrijwillig kunnen worden gezien. Ook cognitieve dissonantie kan bij de beoordeling van respondenten van vragen over vrijwillig of onvrijwillig deeltijdwerk een rol spelen; mensen hebben in principe de neiging zich tevreden te voelen met hun huidige situatie door hun overtuiging of gedrag aan te passen en daarmee positieve gevoelens te ontwikkelen over die situatie.

Het onderscheid tussen vrijwillig en onvrijwillig deeltijdwerk komt ook terug in discussies over sociale normen. Tegenover de stelling dat de huidige, ongelijke arbeid- en zorgverdeling in veel gevallen een vrijwillige keuze van samenwonende partners is, staat dat die keuze beïnvloed wordt door druk vanuit specifieke sociale normen en dus niet vrijwillig is. Ook hier geldt dat het verschil tussen vrijwillig en onvrijwillige keuze moeilijk is te duiden. Omdat vanuit bovenstaande afwegingen het onderscheid tussen vrijwillig en onvrijwillig deeltijdwerk moeilijk is vast te stellen, komt dit onderscheid in dit rapport beperkt terug.

[16] Portegijs, W. en M. van den Brakel, 2018, Emancipatiemonitor 2018, Den Haag: SCP en CBS.

# 3 Beschrijving van de mechanismen die de deeltijdcultuur bevorderen

## 3.1 Hoe is de Nederlandse deeltijdcultuur ontstaan?

**Deeltijdwerk deed zijn intrede in de jaren vijftig en zestig, als middel tegen krapte op de arbeidsmarkt.**[17] Waar in de jaren na de Tweede Wereldoorlog in omringende landen 40% à 50% van de vrouwen een voltijdsbaan had, was Nederland een kostwinnersland. De arbeidsdeelname onder mannen lag rond de 90%, terwijl slechts een derde van de vrouwen actief was op de arbeidsmarkt.[18] Veel vrouwen stopten namelijk met betaald werken op het moment van trouwen, ook omdat het lange tijd bij wet verboden was om als getrouwde vrouw te werken bij de overheid of in het onderwijs. De betaald werkende populatie vrouwen bestond dan ook voor ongeveer de helft uit vrouwen onder de 25 jaar, die wel veelal meer dan 35 uur per week werkten. Om tekorten aan arbeidskrachten op te lossen, besloten enkele bedrijven, zoals Philips, Verkade en Bruynzeel zich op de werving van gehuwde vrouwen te richten. Een deeltijdbaan bood de gelegenheid om een baan te combineren met huishoudelijke taken.

**Ook kwam in de tweede helft van de jaren zestig een nieuwe emancipatiegolf op gang.** Er werd opnieuw gepubliceerd over het onderwerp, waaronder de publicatie van *Het onbehagen bij de vrouw* van Joke Kool-Smit in 1967. Actiegroepen zoals de Man-Vrouw-Maatschappij en Dolle Mina werden opgericht. In deze periode (1969) vond ook de eerste bezetting van het Maagdenhuis plaats. Deze maatschappelijke ontwikkelingen hebben waarschijnlijk een belangrijkere rol gespeeld in de verandering van de sociale norm omtrent de arbeidsparticipatie van vrouwen en de beperkte rol van mannen in het huishouden.

**De grote impuls voor deeltijdwerk kwam in de jaren tachtig, toen deeltijd als de oplossing voor hoge werkloosheid werd gezien.**[19] De economische crises van de jaren zeventig en begin jaren tachtig hadden geleid tot een hoge werkloosheid. In het Akkoord van Wassenaar (1982) en daaropvolgende afspraken, kwamen sociale partners overeen de werkloosheid terug te dringen via collectieve arbeidsduurverkorting in ruil voor loonmatiging. Daarnaast bevatte het akkoord allerlei andere vormen van herverdeling van arbeid, zoals deeltijdwerk en vervroegde uittreding. Vanaf 1983 werden in steeds meer cao's afspraken opgenomen die werknemers de mogelijkheid boden een verzoek tot deeltijdwerk in te dienen. Daarmee werd deeltijd een meer geaccepteerde manier van werken. Het effect was merkbaar; twee derde van de nieuwe banen in de jaren na 1982 betrof een deeltijdbaan. Een groot deel van deze deeltijdbanen ontstond in de snelgroeiende dienstensector, met de bijbehorende vraag naar (deeltijd)arbeid rond piekuren. Deze banen werden – in een tijd van snel veranderende sociale normen rond betaald-werkende moeders – veelal ingevuld door vrouwen die toetraden tot de arbeidsmarkt. Als redenen hiervoor, wordt onder meer gewezen op het toegenomen opleidingsniveau van vrouwen en – specifiek aan deze periode – de grotere kans op een werkloze partner. De toetreding van veel vrouwen tot de arbeidsmarkt heeft bijgedragen aan het economische succes van het deeltijdmodel in Nederland in de jaren tachtig.

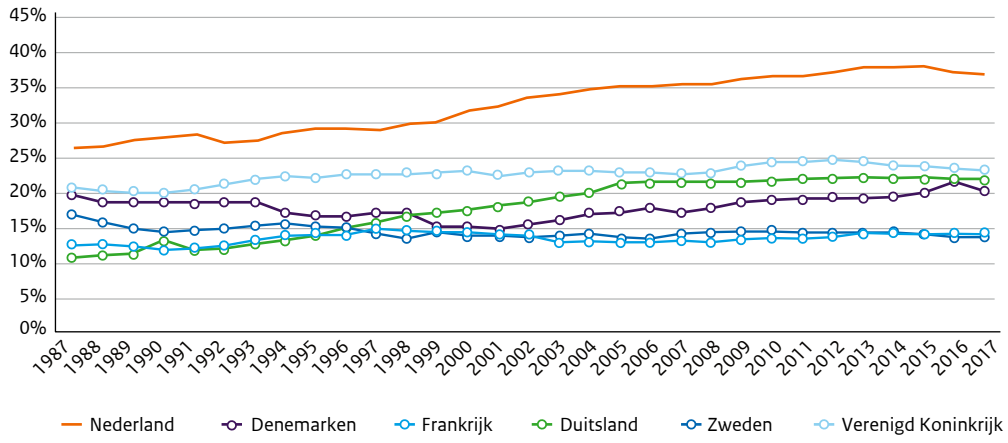
[17] Portegijs, W., M. Cloïn, S. Keuzenkamp, A. Merens en E. Steenvoorden, 2008, Verdeelde tijd, Den Haag: SCP.

[18] CPB, 2018, Arbeidsparticipatie, CPB Notitie, 20 december. Arbeidsparticipatie is in dit geval gedefinieerd volgens de vroegere nationale definitie: ten minste 12 uur werk per week, onder de bevolking tussen 15 en 65 jaar.

[19] Deze alinea is gebaseerd op Tijdens, K., 2006, Een wereld van verschil: arbeidsparticipatie van vrouwen 1945-2005 (oratie), Rotterdam: Erasmus Universiteit Rotterdam; OESO, 2019, Part-time and partly equal? Gender inequality and part-time work in the Netherlands, Parijs: OECD; en Portegijs, W., M. Cloïn, S. Keuzenkamp, A. Merens en E. Steenvoorden, 2008, Verdeelde tijd, Den Haag: SCP.

**Met de opkomst van deeltijdwerk nam het belang toe om de wettelijke positie van de deeltijdwerker te versterken.** Het arbeidsmarktbeleid in de jaren negentig was hier dan ook op gericht. In 1993 werd bijvoorbeeld het eenderdecriterium in de Wet minimumloon afgeschaft; tot op dat moment waren werkgevers niet verplicht het minimumuurloon te betalen aan werknemers die minder dan een derde van de gebruikelijke werkweek werkten. Enkele jaren later, in 1996, werd de Wet verbod op onderscheid naar arbeidsduur aangenomen, waarin de gelijke wettelijke behandeling (inclusief beloning) van deeltijd- en voltijdwerknemers werd geregeld.[20] In 2000 werd de Wet aanpassing arbeidsduur van kracht, die werknemers het wettelijk recht geeft hun arbeidsduur te verkleinen óf te vergroten.[21] Daarnaast zorgde de belastingstelselhervorming van 1990 – de 'operatie Oort' – voor gelijkere behandeling van twee- en eenverdienershuishoudens en werd bij de belastingherziening in 2001 een van de laatste kostwinnerstoeslagen afgeschaft; de zogenoemde voetoverheveling tussen partners.[22] Deze maatregelen hebben vrouwen gestimuleerd om te gaan werken en belemmeringen weggenomen voor vrouwen die in kleine deeltijdbanen wilden werken. Zo werd onze samenleving steeds verder ingericht op deeltijdwerk en werd het anderhalfverdienersmodel gefaciliteerd. Mede door de ontwikkelingen in de jaren tachtig en negentig nam het aandeel deeltijdbanen in de totale werkgelegenheid in ons land beduidend sneller toe dan in de ons omringende economieën (figuur 3.1), met zichtbare verschillen tussen vrouwen en mannen (figuur 3.2).

**Figuur 3.1** Het aandeel deeltijdbanen is in Nederland sterker gestegen dan in andere landen



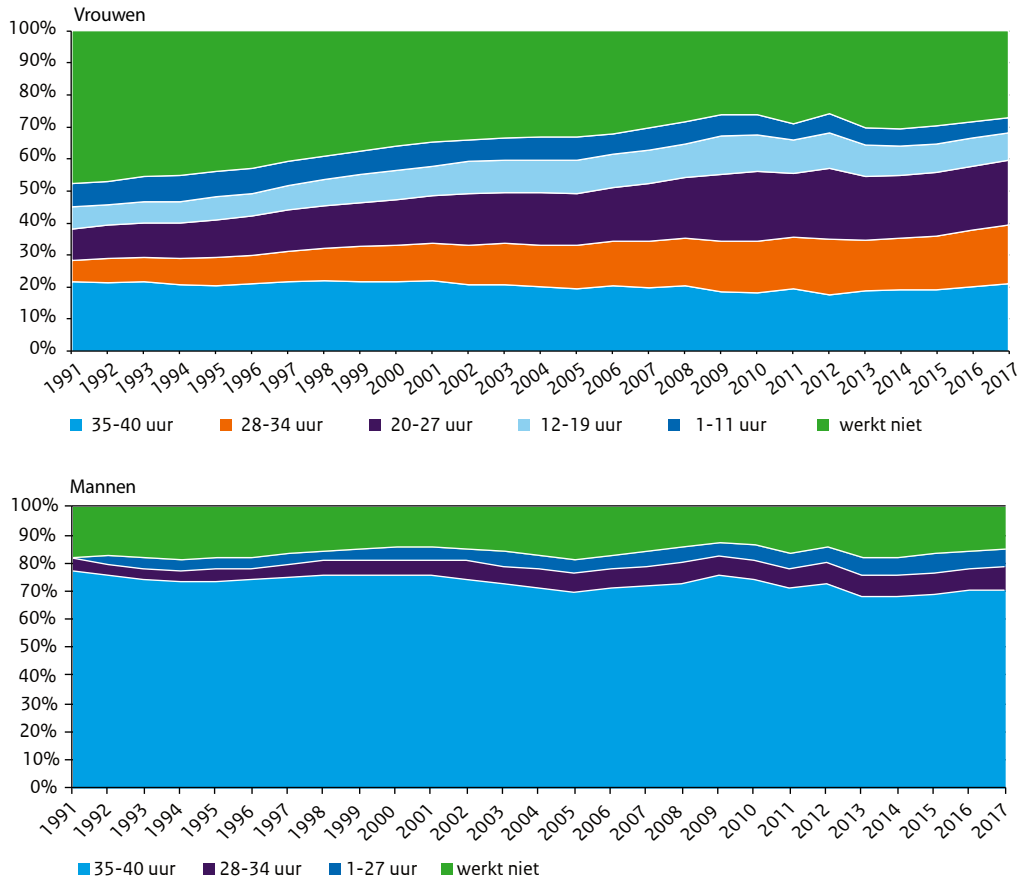

*Toelichting: Cijfers gebaseerd op de 30-uursdefinitie van deeltijdwerk. Bron: OESO, 2019, 'Part time and partly equal'.*

[20] Een hoger uurloon voor personen die meer dagen per week werken – zoals wel eens wordt bepleit (zie 'Beloon de leraar die langer werkt', NRC, 22 juli 2019; of 'Laat deeltijdjuffen en –meesters voltijd werken', Volkskrant, 23 juni 2017) – is op grond van deze wet niet toegestaan. Overigens zou een dergelijk voorstel ook indirect onderscheid naar geslacht opleveren, omdat relatief meer mannen dan vrouwen in grotere banen (willen) werken. Indirect onderscheid naar geslacht is verboden krachtens de Algemene wet gelijke behandeling, en de Europese Richtlijn betreffende de toepassing van het beginsel van gelijke kansen en gelijke behandeling van mannen en vrouwen in arbeid en beroep (2006/54/EG). Zie hierover ook de Kamerbrief over extra acties tegen het lerarentekort d.d. 24 augustus 2018, kamerstuk 27923 nr. 318.

[21] Per 1 januari 2016 opgegaan in de Wet flexibel werken.

[22] Portegijs, W., M. Cloïn, S. Keuzenkamp, A. Merens en E. Steenvoorden, 2008, Verdeelde tijd, Den Haag: SCP. Overigens kent het belastingstelsel met de overdraagbaarheid van de algemene heffingskorting nog steeds een kostwinnerselement.

**Figuur 3.2** Vrouwen werken steeds vaker, en dan vooral in deeltijdbanen




*Toelichting: De figuren tonen de ontwikkeling van de arbeidsduur van vrouwen (boven) en mannen (onder), exclusief scholieren en studenten. Bron: CBS, bewerking door SCP.*

**Sinds de eeuwwisseling wordt deeltijdwerk vaker als probleem neergezet.** Het gaat dan bijvoorbeeld om de ongelijke verdeling van arbeid- en zorgtaken tussen mannen en vrouwen, die samenhangt met het feit dat vooral vrouwen in deeltijd werken en vaak het grootste deel van de onbetaalde zorgtaken op zich nemen. Ook is er meer aandacht voor de financiële risico's die volgen uit het hebben van een te kleine deeltijdbaan.[23] Een gelijkere verdeling van arbeid en zorg, het terugdringen van beloningsverschillen, en gendergelijkheid op de arbeidsmarkt kwamen als beleidsdoelen steeds prominenter op de kaart te staan.

[23] Tweede Kamer, 2005, Meerjarenbeleidsplan Emancipatie 2006-2010: Emancipatie: vanzelfsprekend, maar het gaat niet vanzelf!, TK 30420, Nr. 2; Tweede Kamer, 2007, Emancipatiebeleid 2008-2011 – Meer kansen voor vrouwen, TK 30420, Nr. 50.

### *Overheidsrapporten over deeltijdwerk*

Sinds de jaren negentig zijn door de overheid onder andere de volgende rapporten over dit onderwerp geschreven:

- Herverdeling onbetaalde zorgarbeid, voorlopige Raad voor de Volksgezondheid en Zorggerelateerde dienstverlening (vRVZ), 1996. Er was in deze tijd sprake van een toename van het destijds genoemde combinatiescenario. Dit behelsde een gelijke verdeling van onbetaalde arbeid tussen vrouwen en mannen, wat ook een herverdeling in betaalde arbeid vergde. De vRVZ ging na hoe de invoering van dit scenario zich verhield tot de beleidsuitgangspunten van het ministerie van VWS. De gedachte was dat er voor het verkrijgen van gelijkwaardige posities van mannen van vrouwen meer nodig was dan het bevorderen van de sociaal-maatschappelijke positie. Het proces zou stagneren wanneer mannen niet bereid zouden zijn tot herverdeling van betaalde arbeid. De conclusie van het rapport was dan ook dat stimulering van het tweeverdienersschap goede mogelijkheden biedt om te komen tot herverdeling van onbetaalde zorgarbeid op de korte termijn.
- Commissie Dagindeling, SZW, 1997. De Commissie Dagindeling boog zich over oplossingen voor de overvolle agenda's van werkende ouders. Uit onderzoek het jaar ervoor bleek dat circa twee miljoen Nederlanders moeite hadden met hun dagindeling. Denk hierbij aan het kunst- en vliegwerk omtrent het combineren van baan, zorgtaak en vrije tijd. De Commissie stelde daarom onder andere voor om openingstijden en locaties voor kindvoorzieningen beter op elkaar af te stemmen.
- Naar een toekomst die werkt, Adviescommissie Arbeidsparticipatie, 2008. Er was destijds sprake van (groeiende) tekorten op de arbeidsmarkt. De Commissie – in de volksmond de Commissie Bakker – observeerde onder meer dat er te veel in (kleine) deeltijdbanen werd gewerkt en formuleerde voorstellen om duurzame arbeidsparticipatie te bevorderen. Deze voorstellen varieerden van het verlagen van de marginale druk voor de minstverdieners tot het verbeteren van voor- en naschoolse opvang, zodat scholen landelijk toegankelijk zouden zijn van 07:00 tot 19:00. Ook werd gekeken naar het afhankelijk maken van de kinderopvangtoeslag van het inkomen van de meestverdiener.
- Ruim baan voor DeeltijdPlus en De discussie voorbij, Taskforce DeeltijdPlus, 2010. De Taskforce DeeltijdPlus had als doel het aantal gewerkte uren van vrouwen te bevorderen. 'De discussie voorbij' gaat in op maatregelen die nodig zijn om de deeltijdcultuur te doorbreken, zoals flexibel werken en een centrale, publieke voorziening voor kinderen van 0 tot 12 jaar. Het boek 'Ruim baan voor DeeltijdPlus' is bestemd voor leidinggevenden, HR-managers en P&O'ers. Een aantal maatregelen is inmiddels ingevoerd.

**De laatste jaren is met beperkt succes geprobeerd om de verdeling van arbeid en zorg tussen vrouwen en mannen te beïnvloeden.** Hoewel onderliggend wel verschuivingen plaatsvinden, blijft gelden dat mannen in gezinnen meer betaald werken en vrouwen meer zorgtaken verrichten.[24] De arbeidsparticipatie van vrouwen is sterk gestegen, maar de arbeidsduur van vrouwen neemt slechts beperkt toe. De arbeidsduur van mannen is door de jaren heen vrijwel constant

[24] Portegijs, W. en M. van den Brakel, 2018, Emancipatiemonitor 2018, Den Haag: SCP en CBS.

gebleven. Wat betreft de zorgtaken, zijn vooral hoogopgeleide mannen iets meer zorg gaan dragen voor jonge kinderen. Ze werken ook vaker vier dagen per week in plaats van voltijds.

**Al met al dragen diverse institutionele en maatschappelijke factoren bij aan het in stand houden van de deeltijdcultuur in Nederland.** Te denken valt aan sociale normen, arbeidsmarktgedrag van werkgevers en (toekomstige) werknemers, het belasting- en toeslagenstelsel, verlofregelingen en kinderopvang en onderwijs. Deze elementen worden hierna achtereenvolgens besproken.

## 3.2 Sociale normen

**Sociale normen zijn invloeden vanuit de sociale omgeving die het gedrag van een individu beïnvloeden.** Mensen voegen hun gedrag naar de vigerende normen en de sociale rollen die zij verpersoonlijken. Ook bij het besluit over het aantal uren dat men aan betaalde arbeid wil besteden, spelen normen en verwachtingen een rol. Daarbij gaat het onder andere over de waarde die wordt gehecht aan betaalde arbeid en aan carrière maken. Ook opvattingen over de zorg voor kinderen en de rol van vrouw en man binnen het gezin, blijken bepalend voor de tijd die een vrouw of man aan betaalde arbeid besteedt.[25]

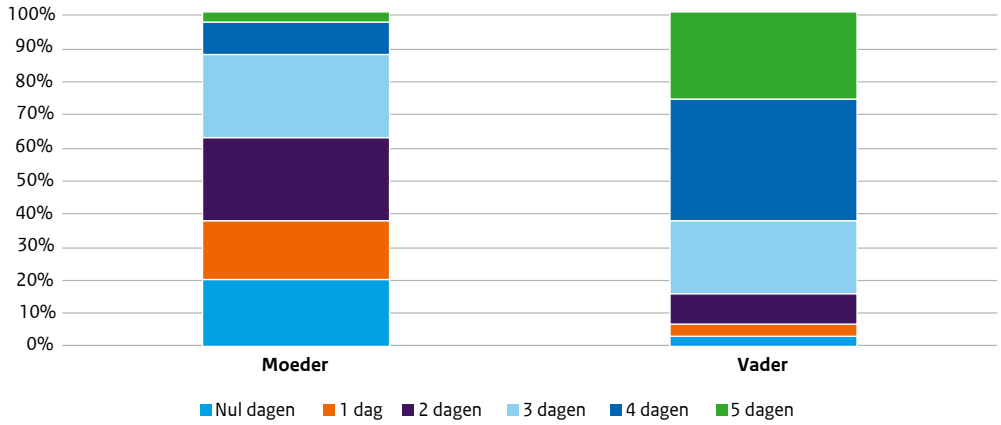
**Sociale normen en gedrag beïnvloeden elkaar wederzijds.** Twee van de mechanismen waarmee dat gebeurt zijn *habit formation* en *bandwagon effects*. Bij *habit formation* ontwikkelen mensen nieuwe gewoonten op basis van hun eigen ervaring. Door eigen ervaring kunnen mensen ondervinden dat afwijken van een sociale norm – bijvoorbeeld werken als moeder – niet of juist wel op vervelende reacties stuit. Als gevolg daarvan veranderen mogelijk hun opvattingen en gewoontes. Bij *bandwagon effects* worden opvattingen beïnvloed door de ervaringen van anderen uit de sociale referentiegroep. Als de opvattingen van belangrijke figuren binnen de referentiegroep veranderen, kan dat snel doorwerken naar de rest van de maatschappij.

**Veel Nederlanders vinden dat zorgtaken eigenlijk verdeeld zouden moeten zijn, maar handelen niet per se overeenkomstig.**
Bijna 60% van de ouders van kinderen onder de 18 geeft aan de zorg voor hun kinderen het liefst gelijk te verdelen. Slechts 38% van de ouders geeft aan deze zorgtaken ook daadwerkelijk gelijk verdeeld te hebben. 12% van de ouders geeft aan zowel arbeid als zorg gelijk verdeeld te hebben.

**Tegelijk delen veel Nederlanders de opvatting dat moeders en vaders een verschillende rol hebben bij arbeid- en zorgtaken.**
Gevraagd naar de verdeling van zorgtaken geeft 40% van de mannen en 25% van de vrouwen aan vrouwen geschikter te vinden voor de zorg voor kleine kinderen.[26] Deze percentages zijn de laatste jaren gedaald. Gevraagd naar de ideale arbeidsduur van ouders van jonge kinderen, is volgens veel Nederlanders voor moeders een kortere arbeidsduur weggelegd dan voor vaders. Zo geven zeven op de acht Nederlanders aan dat een moeder met een nog niet schoolgaand kind idealiter drie dagen of minder per week betaald werkt, terwijl meer dan 60% van de Nederlanders van mening is dat de ideale arbeidsduur voor vaders vier of vijf dagen in de week bedraagt (figuur 3.3).

[25] Portegijs, W. en S. Keuzenkamp, 2008, Nederland Deeltijdland, Den Haag: SCP.
[26] Portegijs, W. en M. van den Brakel, 2018, Emancipatiemonitor 2018, Den Haag: SCP en CBS.

**Figuur 3.3** De meeste Nederlanders zien moeders van niet-schoolgaande kinderen liever niet meer dan drie dagen per week werken




*Toelichting: de figuur toont de ideale arbeidsduur van moeders en vaders van niet-schoolgaande kinderen, zoals gevraagd aan personen van 16 jaar en ouder. Bron: SCP, Emancipatiemonitor 2018.*

**Sociale normen worden op subtiele en soms minder subtiele wijze in het publieke domein bestendigd.** Vrouwen en mannen kunnen dat bijvoorbeeld ervaren op de werkvloer, in de kinderopvangcentra en op scholen. Zo is de luizenpluizer in de volksmond nog vaak de 'luizenmoeder'. Er zijn voorbeelden van werkgevers die wel aan vrouwen vragen of ze minder uren willen werken wanneer er een kind op komst is, maar niet aan mannen. Vrouwen die maar een paar dagen in de week willen werken, krijgen daar vaak begrip voor uit hun omgeving en van hun werkgever. Zo'n wens wordt bij mannen sneller gezien als een gebrek aan ambitie.[27]

**Sociale normen zijn geen gegeven, maar kunnen veranderen over tijd.** Zo is het aandeel van de bevolking dat het buitenshuis werken van een gehuwde vrouw met schoolgaande kinderen bezwaarlijk vindt sinds de jaren zestig drastisch gedaald.[28] Ook is de acceptatie van werkende moeders die gebruik maken van kinderopvang sinds de jaren tachtig aanzienlijk toegenomen.[29] De huidige sociale normen, die uiteindelijk meer zorgtaken bij de moeder dan bij de vader beleggen, zijn consistent met de deeltijdcultuur zoals Nederland die momenteel kent, maar dat betekent niet dat sociale normen en de deeltijdcultuur in beton gegoten zijn en dat er geen kritiek op mogelijk is.[30]

[27] Portegijs, W., 2018, Ons geld, Vrouwen en mannen over het belang van inkomen en economische zelfstandigheid voor vrouwen, Den Haag: SCP.

[28] Merens, A., 2018, Vijftig jaar deeltijdwerk in Nederland: ontstaan en ontwikkeling van deeltijdbanen, Hoofdstuk 2 in: Portegijs, W., M. Cloïn, S. Keuzenkamp, A. Merens en E. Steenvoorden, 2008, Verdeelde tijd, Den Haag: SCP.

[29] Portegijs, W. en M. van den Brakel, 2016, Emancipatiemonitor 2016, Den Haag: SCP en CBS.

[30] Zo wordt betoogd dat mannen meer bij de zorg betrokken zouden moeten worden teneinde een gelijke(re) verdeling van zorg-taken te bewerkstelligen. Enkele voorbeelden zijn de organisaties Vdrs en Emancipator. Andere organisaties bepleiten dat vrouwen meer uren betaald zouden moeten werken, vaak uit een oogpunt van economische zelfstandigheid en gendergelijkheid, het oplossen van de arbeidsmarktkrapte of de toename van het bbp. Voorbeelden hiervan zijn de organisaties die samenwerken in de Alliantie Samen Werkt Het (WomenInc., Movisie, de Nederlandse Vrouwenraad, Clara Wichmann Instituut, en Wo=men), McKinsey met het rapport 'Het Potentieel Pakken' en de FNV Vrouw met 'Een vrouwproof arbeidsmarkt; een klassieke win-winsituatie'. Daartegenover staat kritiek die stelt dat de overheid steeds dwingender sociale normen oplegt en huishoudens de vrijheid ontneemt de arbeid- en zorgtaken naar eigen inzicht te verdelen. Een voorbeeld is de rechtszaak van een echtpaar ten aanzien van de afschaffing van de algemene heffingskorting.

**Wanneer de huidige sociale norm over de rollen van vrouwen en mannen ongewijzigd blijft, is het niet waarschijnlijk dat de deeltijdsituatie in Nederland verandert.** De sociale norm stuurt tot op zekere hoogte het gedrag en niveau van de arbeidsduur van mannen en vrouwen, hoewel op dit moment de praktijk van verdeling van betaalde arbeid achterloopt op de opvattingen. Daarnaast is duidelijk dat sociale normen en opvattingen over genderrollen van invloed zijn op de arbeidsmarktpositie van mannen en vrouwen. Omgekeerd hebben institutionele veranderingen en economische omstandigheden in het verleden – zoals de krapte op de arbeidsmarkt in de jaren zestig en de wetswijzigingen die het mogelijk maakten voor getrouwde vrouwen om te gaan werken – vermoedelijk bijgedragen aan het veranderen van de sociale norm. Het lijkt dus mogelijk om de sociale norm door middel van beleid te beïnvloeden.

**De kans dat veranderingen in het arbeidsmarktgedrag van vrouwen en mannen beklijven, lijkt het grootst wanneer gedrag en sociale normen tegelijk veranderen.** Sociale normen kunnen met verschillende soorten beleidsmaatregelen worden beïnvloed. Het meest dwingend zijn verboden/geboden of beperkingen. Voorbeelden zijn quota voor het opnemen van verlof of aantallen vrouwen in topfuncties, zoals geïntroduceerd in enkele andere landen en ook in de Nederlandse discussie is gesuggereerd. Ook overheidsbeleid met mediacampagnes over rolmodellen, financiële prikkels en het aanbieden van goede voorzieningen die zorgtaken ontlasten, zijn van invloed op het arbeidsmarktgedrag van vrouwen en mannen.

## 3.3 Arbeidsmarkt: studiekeuze en werkgeversgedrag

**Vrouwen werken vaak vanaf het begin van hun werkzame leven in deeltijd, nog voor er kinderen in het spel zijn.** Er moet dus meer zijn dat de arbeidsurenbeslissing beïnvloedt dan de geboorte van een kind. Het SCP noemt een aantal factoren dat mogelijk een rol speelt, al dan niet in samenhang met elkaar: preferenties en ambities (mogelijk gedreven door sociale normen), opleidingskeuzes en de cultuur binnen organisaties of sectoren.[31]

**Mannen hechten doorgaans meer waarde aan een hoog inkomen, promotie maken en betaalde arbeid dan vrouwen.** Dit is al waarneembaar onder studenten en scholieren. Zo geven vrouwen minder vaak dan mannen aan dat ze in hun werk willen doorgroeien naar een hogere functie of salaris of graag een toppositie bekleden. Bovendien neemt bij jonge mannen de kans toe dat ze spijt hebben van hun studiekeuze wanneer ze de arbeidsmarkt betreden en de arbeidsmarktomstandigheden in hun sector ongunstiger blijken te zijn dan op het moment van de studiekeuze is geanticipeerd. Voor vrouwen kan een dergelijk verband niet worden gevonden.[32] Vrouwelijke studenten en scholieren hechten meer belang aan de mogelijkheid om in deeltijd te kunnen werken dan aan een hoog inkomen en het maken van promotie.[33]

[31] Merens, A. en F. Bucx, 2018, Werken aan de start, Den Haag: SCP. Merens, A. en F. Bucx, 2018, Werken aan de start, Den Haag: SCP.
[32] D. Fouarge en M. Somers, 2018, The Role of Unanticipated Labour Market Conditions in Graduates' Regret of Study Choice, Paper gepresenteerd tijdens EALE 2018, Lyon, Frankrijk.
[33] Merens, A. en F. Bucx, 2018, Werken aan de start, Den Haag: SCP.

**Meisjes en jonge vrouwen kiezen relatief vaak voor opleidingen die impliciet voorsorteren op beroepen en sectoren waarin het gebruikelijk is om in deeltijd te werken.**[34] In sommige sectoren is het meer gebruikelijk om in deeltijd te werken: in het onderwijs werkt 63% van de mensen in deeltijd en in de zorg 78%.[35] Sommige jonge vrouwen in de kinderopvang en de thuiszorg geven aan dat de mogelijkheid van voltijd werken in hun sector zelfs niet of nauwelijks (meer) zou worden aangeboden.[36] Uit een steekproef bij vacaturewebsites komt echter naar voren dat circa een derde tot de helft van de vacatures in de zorg zijn opengesteld voor voltijdsposities. Hierbij is gekeken naar vacatures voor verzorgenden, verpleegkundigen en hulpen, die zijn geplaatst tussen voorjaar 2018 en voorjaar 2019.[37] Onder docenten basisonderwijs lag het aandeel voltijdsvacatures gedurende dezelfde periode op circa 50% en voor medewerkers in de kinderopvang op 30%.[38] De mogelijkheid om in voltijd te werken is dus wel aanwezig. Mannen kiezen verhoudingsgewijs vaak voor een opleiding die hen richting sectoren als de bouw en transport leidt, waar relatief veel mannen werken, de mogelijkheden tot deeltijdwerk geringer zijn en deeltijdwerk ook minder voorkomt.

**Jonge mannen en jonge vrouwen kijken anders aan tegen hun carrièrekansen.** Jonge vrouwen zijn overwegend minder positief over het carrièreperspectief binnen hun huidige functie dan jonge mannen.[39] Hoe minder uren men werkt, hoe negatiever men is over de carrièreperspectieven. Deeltijdwerkers hebben minder vaak een managementfunctie dan voltijdwerkers.[40] Dat zal voor een deel komen doordat het vanuit deeltijdwerk moeilijker kan zijn om carrière te maken, en deels doordat mensen die carrière maken minder ambiëren, gemiddeld genomen eerder geneigd zullen zijn om in deeltijd te werken.

**Deeltijdwerk kan voor werkgevers onder bepaalde voorwaarden een manier zijn om werknemers efficiënt in te zetten.** Deeltijdwerk kan er bijvoorbeeld aan bijdragen dat werknemers zich beter kunnen concentreren op hun werk vanwege de kortere arbeidsduur. Ook stelt het werkgevers in staat pieken in de werkbelasting op te vangen. Dit werd tijdens een van de rondetafelgesprekken in het kader van dit IBO genoemd als verklarende factor voor het grote aandeel deeltijders in de thuiszorg. Vanwege de piekmomenten in het werk – rond opstaan, lunch en avondeten en naar bed gaan – zou het lastig zijn een voltijdsbaan te realiseren. Wanneer daarentegen de overdracht van werk tussen collega's hoge communicatie- en coördinatiekosten met zich meebrengt of wanneer de vaste kosten per werknemer hoger zijn (bijvoorbeeld in de vorm van apparatuur of opleidingskosten), remt deeltijdwerk de productiviteit. Of deeltijdwerk bijdraagt aan een hogere productiviteit van werknemers, is in algemene zin lastig te zeggen. Het effect op productiviteit hoeft bovendien niet constant te zijn; denkbaar is dat bij de overgang van een kleine naar een grote deeltijdbaan de verschillende kosten en baten anders meewegen dan bij de overgang van een grote deeltijdbaan naar een voltijdsbaan. Uit empirisch

[34] Merens, A. en F. Bucx, 2018, Werken aan de start, Den Haag: SCP.
[35] Eurostat.
[36] Merens, A. en F. Bucx, 2018, Werken aan de start, Den Haag: SCP.
[37] Onder deze noemers gaat een breed scala aan functietitels schuil, zoals medewerkers in de thuiszorg, verpleeghulp, verpleegkundige in een ziekenhuis, voedingsassistent, thuishulp, kraamverzorgende en woonzorgmedewerker.
[38] Dit-WERKt, 2019. Onderzoek in opdracht van het IBO Deeltijdwerk.
[39] Merens, A. en F. Bucx, 2018, Werken aan de start, Den Haag: SCP.; Merens, A., F. Bucx en C. Meng, 2017, Eerste treden op de arbeidsmarkt, Den Haag: SCP.
[40] Portegijs, W. en M. van den Brakel, 2018, Emancipatiemonitor 2018, Den Haag: SCP en CBS.

onderzoek komt geen eenduidig beeld naar voren.[41] Uiteindelijk hangt het effect van deeltijdwerk op productiviteit af van de aard van het werk en de werknemers.

**Daarnaast draagt het faciliteren of aanbieden van deeltijdwerk bij aan de aantrekkelijkheid van sommige werkgevers.** Werknemers willen immers graag bij werkgevers werken die bepaalde faciliteiten aanbieden, zoals een goede werk-privébalans. Voor werkgevers vergroot dit de keuzevrijheid voor potentiële werknemers en daarmee in principe de kandidatenpool. Werkgevers staan doorgaans dan ook positief tegenover deeltijdwerk; als het werk het toelaat, steunt de werkgever de keuze van de werknemer. 79% van de werkgevers geeft bovendien aan zich verantwoordelijk te voelen voor een goede combinatie tussen arbeid- en zorgtaken voor hun werknemers en deeltijd is daarop deels het antwoord. In de sectoren zorg en welzijn, overheid, onderwijs en overige dienstverlening – waar relatief veel in deeltijd wordt gewerkt – zien werkgevers het vaker als hun verantwoordelijkheid om bij te dragen aan een goede combinatie van arbeid en zorg. In sectoren waarin vooral in voltijd word gewerkt, zoals als de bouwnijverheid en industrie, is dat minder vaak zo. Verzoeken tot vermindering van de arbeidsduur worden veelal gehonoreerd. In 2015 had 47% van de organisaties te maken met dergelijke verzoeken. Vooral in de sectoren overheid, onderwijs en overige dienstverlening worden verzoeken zelden tot nooit geweigerd. In de bouwnijverheid daarentegen werd een op de tien verzoeken geweigerd.[42]

**Daarbij zijn werkgevers niet immuun voor heersende sociale normen.** Over het algemeen lijken werkgevers mee te gaan in de norm dat minder werken voor vrouwen, zeker als er kinderen komen, in zekere mate vanzelfsprekend is. Zo blijkt bijvoorbeeld dat werkgevers verzoeken van vrouwen om minder of flexibeler te gaan werken positiever te beoordelen dan van mannen.[43]

**Werkgevers ondersteunen een uitbreiding van het aantal gewerkte uren minder vaak.** Verzoeken van werknemers tot uitbreiding van de arbeidsduur worden – met name in zorg en onderwijs – aanmerkelijk vaker geweigerd dan verzoeken tot vermindering.[44] Slechts een kleine minderheid van werkgevers heeft concreet beleid gericht op het stimuleren van deeltijders om meer uren te werken. Hierbij kan men denken aan het maken van afspraken over het later weer opvoeren van het aantal contracturen, op het moment dat een vermindering wordt afgesproken.

**Voor hogere functies wordt voltijdwerk vaker als noodzakelijk gezien.** Enkele jaren geleden bleken mannelijke leidinggevenden kritisch te zijn op de combinatie van deeltijdwerken en carrière maken, of van zorgtaken en loopbaan.[45] Vrouwen waren positiever. Van alle leidinggevenden vond 53% dat deeltijd ook in hogere leidinggevende functies mogelijk was. Wel is het beeld onder werkgevers over de combinatie van deeltijdwerken en leidinggeven de afgelopen vijftien jaar licht positiever geworden. Inmiddels vindt 58% van de werkgevers dat werken in

[41] Zie o.a. Künn-Nelen, A., A. de Grip en D. Fouarge, 2013, Is Part-Time Employment Beneficial for Firm Productivity?, *Industrial and Labor Relations Review*, Vol. 66 (5), pag. 1172-1191; Devicienti, F., E. Grinza en D. Vannoni, 2017, The impact of part-time work on firm productivity: evidence from Italy, *Industrial and Corporate Change*, Vol. 27 (2), pag. 321-347; Pencavel, J., 2016, Whose preferences are revealed in hours of work?, *Economic Inquiry*, Vol. 54 (1), pag. 9-24; en Collewet, M. en J. Sauermann, 2017, *Labor Economics*, Vol. 47 (augustus), pag. 96-106.

[42] Echtelt, P. van en M. de Voogd-Hamelink, 2017, Arbeidsmarkt in kaart: werkgevers 2017, Den Haag: SCP.

[43] Echtelt, P. van en M. de Voogd-Hamelink, 2017, Arbeidsmarkt in kaart: werkgevers 2017, Den Haag: SCP.

[44] Echtelt, P. van en M. de Voogd-Hamelink, 2017, Arbeidsmarkt in kaart: werkgevers 2017, Den Haag: SCP.

[45] Merens, A., Hartgers, M. en Van den Brakel, M., 2012, Emancipatiemonitor 2012, Den Haag: SCP.

deeltijd op alle niveaus moet kunnen.[46] In de praktijk is het aanbod van deeltijdfuncties dan ook divers.

**Een ander aspect van organisatiecultuur dat de arbeidsduur beïnvloedt, is de mogelijkheid tot flexibel werken.** Van de in deeltijd werkende vrouwen geeft 23% aan meer te willen werken wanneer een deel van de werkweek thuisgewerkt zou kunnen worden. 22% zou daarnaast meer willen werken als werktijden beter afgestemd zouden kunnen worden op hun privéleven.[47] Vrouwen die aangeven hun werk flexibel in te kunnen delen, werken in doorsnee meer uren. Mannen die hetzelfde aangeven, werken daarentegen minder uren.[48] In de praktijk blijkt niet iedereen evenveel invloed te hebben op de werktijden. Van de voltijdswerkers met een hoog opleidingsniveau geeft 41,8% aan zelf werktijden te kunnen bepalen, tegenover 20,0% van de middelbaar opgeleiden en 10,3% van de laagopgeleiden.[49] Verder zijn in veel cao's bepalingen opgenomen die werknemers invloed geven op de vaststelling van arbeidstijden in werkroosters. De mogelijkheid tot locatie-onafhankelijk werken komt voor in circa een op de vijf cao's.[50]

## 3.4 Het belasting- en toeslagenstelsel en arbeidsdeelname

Het Nederlandse belastingstelsel kent een aantal heffingskortingen die als doel hebben werken aantrekkelijker te maken. Dit zijn de arbeidskorting (een belastingkorting voor werkenden) en de inkomensafhankelijke combinatiekorting (een belastingkorting voor een alleenstaande of minstverdiener met minimaal één kind jonger dan 12 jaar). Tegelijkertijd ontmoedigt de overdraagbaarheid van de algemene heffingskorting de arbeidsdeelname van de partner in een kostwinnersgezin. Deze overdraagbaarheid wordt afgebouwd en is per 2023 volledig afgeschaft.

Naast het fiscale stelsel zijn er vier toeslagen: de zorg-, huur- en kinderopvangtoeslag en het kindgebonden budget. De toeslagen bouwen af met het inkomen. Het totale recht op kinder-opvangtoeslag is daarnaast gekoppeld aan het aantal gewerkte uren. Naast de heffingskortingen en toeslagen beïnvloedt ook de kinderbijslag (een inkomensonafhankelijke bijdrage voor ouders) de arbeidsurenbeslissing.

In algemene zin geldt dat belastingheffing op individueel niveau plaatsvindt, terwijl toe-slagen op huishoudniveau worden bepaald. De achterliggende gedachte is dat de arbeidsbeslissing op individueel niveau genomen wordt, terwijl de toeslagen een tegemoetkoming in specifieke kosten zijn die veelal op huishoudniveau worden gemaakt.

[46] Echtelt, P. van, 2017, Duurzame inzetbaarheid: ontwikkelingen, Hoofdstuk in: P. van Echtelt en M. de Voogd-Hamelink, 2017, Arbeidsmarkt in kaart: werkgevers 2017, Den Haag: SCP; Merens, A. en F. Bucx, 2018, Werken aan de start, Den Haag: SCP.
[47] Portegijs, W. en M. van den Brakel, 2018, Emancipatiemonitor 2018, Den Haag: SCP en CBS.
[48] WOMEN Inc. en Nibud, 2019, De loonkloof dichten. De rol van werkgevers en de blik van vrouwen en mannen op werk en privé, te verschijnen in november 2019.
[49] CBS-bewerking op de Nationale Enquête Arbeidsomstandigheden.
[50] Cao-onderzoek SZW, 2013.

**In de afweging om al dan niet meer uren per week te gaan werken, speelt de vraag een rol wat dat netto oplevert.[51]** Een belangrijke indicator in dit verband is de marginale druk. De marginale druk geeft aan welk deel van elke extra verdiende bruto-euro *niet* leidt tot een toename van het netto-inkomen. Als de marginale druk 100% is, betekent dit dat een euro extra bruto-inkomen netto gezien niets oplevert. Omgekeerd impliceert een marginale druk van 0% dat één euro extra bruto-inkomen ook tot één euro extra netto-inkomen leidt.

**De marginale druk wordt bepaald door het geheel aan inkomensafhankelijke fiscale regelingen en toeslagen.** De schijftarieven, premies, afbouw van toeslagen met het inkomen en de afbouw van de algemene heffingskorting, dragen op enig moment allemaal bij aan een hogere marginale druk. Een aantal regelingen is daarentegen expliciet gericht op het bevorderen van de arbeidsdeelname. De arbeidskorting verlaagt de marginale druk voor werkenden met maximaal 28,712%-punt.[52] Daarnaast zijn er in Nederland twee instrumenten gericht op het verbeteren van de arbeidsmarktprikkels van huishoudens met jonge kinderen: de inkomensafhankelijke combinatiekorting (IACK) en de kinderopvangtoeslag. De IACK verlaagt de marginale belastingdruk met 11,45%-punt voor minstverdieners met een arbeidsinkomen tussen 4.993 en 29.752 euro in een huishouden met jonge kinderen en stimuleert daarmee de minstverdienende partner om meer uren te werken. Daarnaast hebben ouders van jonge kinderen te maken met de kosten van kinderopvang. Dit vermindert de prikkel om meer te werken. Tenzij er een beroep op informele opvang kan worden gedaan, zal voor elk dagdeel dat ouders van jonge kinderen extra werken, immers extra opvang moeten worden afgenomen. De kosten van deze extra kinderopvang worden deels vergoed via de kinderopvangtoeslag.

**De marginale druk varieert met het inkomen.** Ruw geschat ligt de marginale druk voor minstverdieners en alleenstaanden met een persoonlijk bruto inkomen tot circa 20.000 euro rond de 20% of zelfs lager (figuur 3.4). Dat betekent dat deze personen van elke euro die ze extra verdienen doordat ze meer uren werken, zo'n 80 cent als netto-inkomen overhouden. Hierbij is rekening gehouden met de eventuele kosten van formele kinderopvang.[53] Rond een modaal (voltijds) bruto-jaarinkomen ligt de marginale druk in doorsnee rond 50%. Bij hogere inkomens loopt voor minstverdieners de druk nog verder op. Overigens tonen de figuren alleen de *gemiddelde* marginale druk onder minstverdieners en alleenstaanden. De marginale druk kent in de praktijk een substantiële spreiding en kan fors verschillen tussen personen met een vergelijkbaar bruto-inkomen.

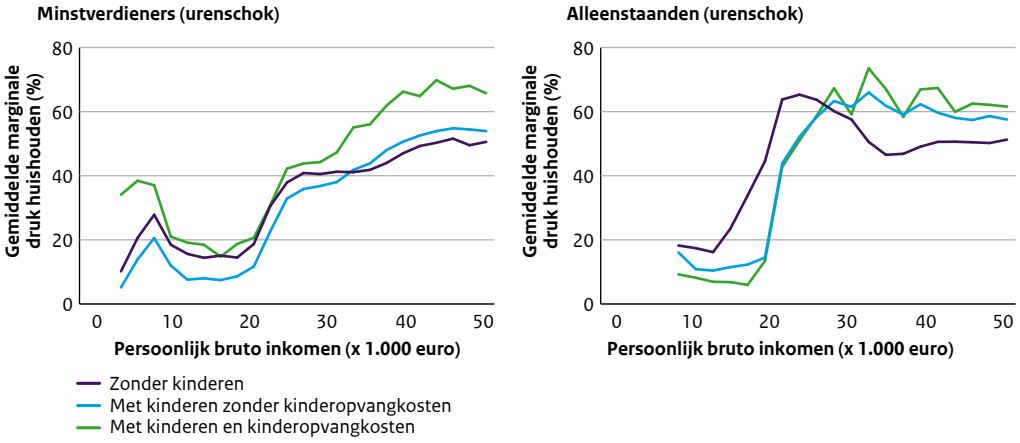
[51] Ook de 'participatiebelasting' is van belang. Deze geeft weer hoeveel procent van het bruto inkomen bij de overgang naar werk niet resulteert in een hoger nominaal beschikbaar huishoudinkomen. De participatiebelasting is relevant voor de keuze om wel of niet te werken. Vanwege de nadruk in dit IBO op de urenbeslissing, wordt hier niet verder ingegaan op d e participatiebelasting.

[52] Bij een arbeidsinkomen tussen 34060 en 90710 euro verhoogt de afbouw van de arbeidskorting de marginale druk met 6%-punt.

[53] In deze marginale-drukcijfers zijn ook de kosten van formele kinderopvang meegenomen. Dat zijn voor ouders relevante kosten in de afweging om al dan niet te gaan werken. In de meer gebruikelijke marginale-drukcijfers worden deze kosten doorgaans niet meegenomen omdat de kosten van kinderopvang niet toevallen aan de staat (kinderopvangkosten zijn formeel private uitgaven, niet een vorm van belastingheffing).

**Naast de schijftarieven leveren kinderopvangkosten voor huishoudens met jonge kinderen de grootste bijdrage aan de marginale druk.**[54] De marginale druk van minstverdieners met kinderen, die meer gaan werken en gebruik maken van formele kinderopvang, is gemiddeld 10 à 15%-punt hoger dan de marginale druk van minstverdieners die geen formele kinderopvangkosten hebben. Bij alleenstaanden is het drukverhogend effect van kinderopvangkosten geringer. Dit komt doordat de hoogte van de kinderopvangtoeslag op basis van het verzamelinkomen op huishoudniveau wordt bepaald. Tot een bepaald inkomensniveau is het kinderopvangtoeslagpercentage constant; voorbij deze grens neemt het toeslagpercentage af met het inkomen, tot het minimum wordt bereikt. Voor alleenstaanden is het inkomen op huishoudniveau gelijk aan het persoonlijk inkomen, maar voor minstverdieners telt het inkomen van de partner ook mee in de bepaling van de hoogte van de kinderopvangtoeslag. Hierdoor bevinden minstverdieners zich vaker in het afbouwpad van de kinderopvangtoeslag.

**Figuur 3.4** De gemiddelde marginale druk voor minstverdieners en alleenstaanden kan oplopen tot meer dan 60%.

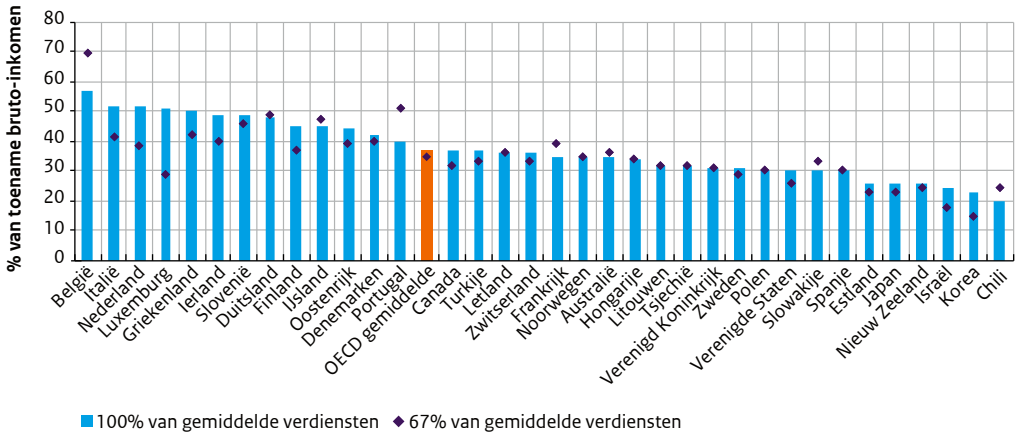



*Toelichting: de figuren tonen de marginale druk die personen ervaren wanneer ze hun arbeidsduur uitbreiden met 0,1 fte (één dagdeel) per week. De marginale druk wordt geschat voor een steekproef van huishoudens, waarna het gemiddelde van deze huishoudenspecifieke marginale drukken wordt berekend. De reeksen beginnen afhankelijk van het aantal observaties bij een bruto-inkomen van 6000 euro (minstverdieners) en 12000 euro (alleenstaanden). Bron: CPB.*

[54] CPB, 2019, Arbeidsparticipatie, gewerkte uren en economische zelfstandigheid van vrouwen, CPB Notitie, 17 september.

**Internationaal gezien is de Nederlandse marginale druk bij de stap naar een voltijdsbaan vrij hoog.** Voor een voorbeeldhuishouden (een huishouden met twee kinderen en een voltijds-werkende partner die het gemiddelde salaris verdient) schat de OESO in dat wanneer de tweede verdiener van 30 uur naar 40 uur werken per week gaat, de marginale druk in Nederland zo'n 52% bedraagt. Daarin is nog geen rekening gehouden met de extra kosten van kinderopvang. Slechts in België en Italië levert de overgang naar een voltijdsbaan in een dergelijk gezin netto minder op (figuur 3.5). Daar staat tegenover dat de OESO aangeeft dat de effectieve belastingdruk bij de stap van niet werken naar werken in deeltijd relatief laag is.[55]

**Figuur 3.5** De Nederlandse marginale druk bij de stap naar een voltijdsbaan is relatief hoog.




*Toelichting: de figuur toont de marginale druk voor een tweede verdiener die van deeltijd naar voltijd gaat. De tweede verdiener heeft een salaris (naar rato van zijn/haar werkduur) ter hoogte van het nationale gemiddelde (blauwe balk) of twee derde daarvan (ruit). De partner werkt voltijd tegen het nationale gemiddelde salaris. Het gezin heeft twee kinderen. Kinderopvangkosten zijn buiten beschouwing gelaten.*

**Naast de marginale druk zijn ook inkomensonafhankelijke regelingen, zoals de kinderbijslag, van belang in de arbeidsurenbeslissing.** De kinderbijslag verhoogt het inkomen van ouders met een bepaald bedrag, ongeacht de arbeidsinzet of het overige inkomen. Dit verkleint de noodzaak voor ouders om te werken en zo een bepaald inkomen te realiseren. Langs deze weg prikkelt de kinderbijslag, zonder de marginale druk te beïnvloeden, ouders om minder uren te werken.

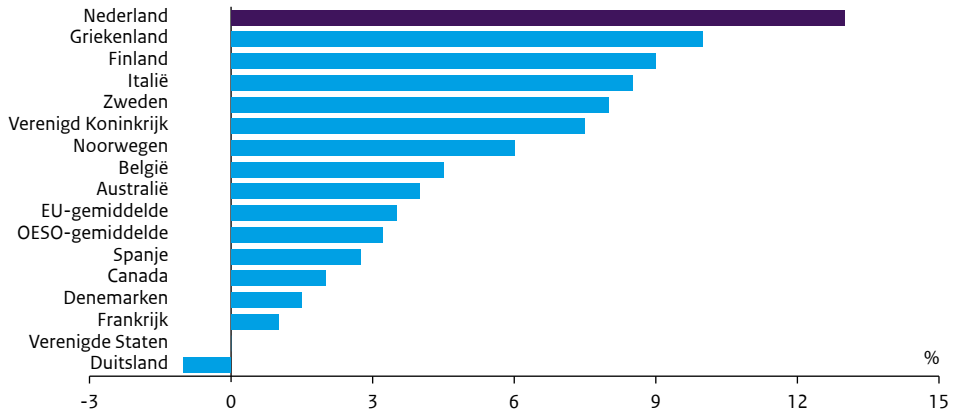
**Vrouwen met jonge kinderen reageren verhoudingsgewijs sterk op financiële prikkels.** CPB heeft voor verschillende groepen becijferd hoeveel meer ze zouden gaan werken wanneer het netto-uurloon stijgt.[56] Mannen en alleenstaanden zonder kinderen reageren nauwelijks op financiële prikkels. Voor een deel komt dit doordat mannen vaak al in voltijd werken. De grootste reactie op financiële prikkels wordt gemeten bij alleenstaande ouders en vrouwen in samenwonende stellen met jonge kinderen. Deze reactie wordt vooral gedreven door het aantal personen dat wil werken, maar er is ook een effect op het aantal uren per werkende: een toename van het uurloon van 1% gaat gepaard met een uitbreiding van het aantal uren per week met zo'n 0,1-0,2%.

[55] OESO, 2019, Part-time and partly equal? Gender inequality and part-time work in the Netherlands, Parijs: OECD.
[56] CPB, 2015, Kansrijk arbeidsmarktbeleid, Den Haag: CPB.

**In termen van geïnvesteerde euro per extra gewerkt uur is het meest kostenefficiënte beleid is te vinden bij de wijzigingen van kindregelingen, zoals het kindgebonden budget en de IACK.** Dit beleid grijpt in de praktijk namelijk relatief sterk aan op vrouwen met jonge kinderen. Generieke maatregelen in het fiscale beleid daarentegen, zoals het aanpassen van schijftarieven, hebben per geïnvesteerde euro weinig effect op het arbeidsaanbod. Ze raken immers ook grote groepen die amper reageren op financiële prikkels.

**Onder invloed van beleid gericht op het vergroten van de arbeidsparticipatie, is het verschil in belastingdruk voor een- en tweeverdieners het afgelopen decennium sterk opgelopen.**[57] Betaald werken werd aantrekkelijker gemaakt door het verhogen van arbeids- en combinatiekorting. Niet-werken werd ontmoedigd door het afbouwen van de uitbetaalbaarheid van de algemene heffingskorting. Dit beleid heeft bijgedragen aan een toename van de arbeidsparticipatie, het aandeel tweeverdieners en het aandeel economisch zelfstandige vrouwen, maar heeft het verschil in belastingdruk tussen een- en tweeverdienershuishoudens vergroot. Het verschil in belastingdruk tussen huishoudtypen is in Nederland internationaal gezien groot (figuur 3.6). CPB duidt het drukverschil tussen een- en tweeverdieners bij stellen met kinderen tussen 0 en 3 jaar inmiddels als 'ondoelmatig hoog'. Een lagere belastingdruk op eenverdieners kan voordelig uitpakken voor deze groep, zonder dat andere groepen erop achteruit gaan. Wel zijn er in dat geval nadelige consequenties voor het arbeidsaanbod.

**Figuur 3.6** Het belastingdrukverschil tussen een- en tweeverdieners is in Nederland relatief groot




*Toelichting: de figuur toont het verschil in belastingdruk tussen een- en tweeverdienershuishoudens met twee kinderen, met een huishoudinkomen van 133% van modaal. Binnen het tweeverdienershuishouden verdient de meestverdiener 100% van modaal en de minstverdiener 33% van modaal. In de berekeningen wordt geen rekening gehouden met de kosten van kinderopvang en een eventuele tegemoetkoming daarin. Bron: OESO (2014), bewerking CPB.*

[57] Jongen, E., H.-W. de Boer en P. Koot, 2018, Eenverdieners onder druk, CPB Policy Brief 2018/03.

## 3.5 Verlofregelingen

- Zwangerschaps- en bevallingsverlof. Het totale verlof voor de moeder bedraagt 16 weken.[58] Daarvan is 4 tot 6 weken vóór de bevalling als zwangerschapsverlof op te nemen. De laatste 6 weken kunnen gespreid over een periode van 30 weken worden opgenomen. Moeders die werknemer zijn, ontvangen gedurende de verlofregeling rond de geboorte een uitkering van 100% van hun salaris tot maximumdagloon. Moeders die als zelfstandige werken, ontvangen afhankelijk van hun inkomsten maximaal de hoogte van wettelijk bruto minimumloon.
- Geboorteverlof. Nu één week, vanaf 1 juli 2020 in totaal zes weken. Hiervan wordt één week volledig doorbetaald; deze moet worden opgenomen binnen de eerste vier weken na de bevalling. Gedurende de additionele vijf weken ontvangt men straks een uitkering van 70% van het (maximum)dagloon. Deze vijf weken moeten worden opgenomen in de eerste zes maanden na geboorte. Tot 1 januari 2019 stond dit bekend als kraamverlof, welke 2 dagen bedroeg.
- Ouderschapsverlof. Ouders die werknemer zijn hebben per kind recht op 26 keer de arbeidsduur per week aan ouderschapsverlof. Ouderschapsverlof is in principe onbetaald. In 16 van de 99 grootste cao's is afgesproken dat ouderschapsverlof (gedeeltelijk) wordt doorbetaald. In het merendeel van deze cao's wordt 40 tot 62,5% van het loon doorbetaald. Verlof kan opgenomen worden tot het kind 8 jaar is en wordt doorgaans in deeltijd opgenomen.
- Kort- en langdurend zorgverlof. Kortdurend zorgverlof kan gedurende maximaal tweemaal de wekelijkse arbeidsuur per jaar opgenomen worden voor een kortdurende zorgsituatie vanwege ziekte van een naaste. De werkgever betaalt ten minste 70% van het salaris door. Langdurend zorgverlof kan worden ingezet voor noodzakelijke zorg of ziekte voor maximaal zesmaal de wekelijkse arbeidsduur per jaar en is wettelijk onbetaald.

### 3.5.1 Verlofregelingen in Nederland

**Nederland kent verschillende soorten verlofrechten voor werkenden, die als doel hebben de combinatie werk en zorg te faciliteren.** De meeste verlofrechten zijn uitsluitend beschikbaar voor werknemers. Zelfstandigen komen alleen in aanmerking voor een uitkering gedurende 16 weken rondom de zwangerschap en bevalling.[59] Zwangerschaps- en bevallingsverlof, geboorte- en ouderschapsverlof en zorgverlof worden hieronder nader besproken.[60]

**Zwangerschaps- en bevallingsverlof zijn bedoeld voor de bescherming van de gezondheid van de moeder, het herstel van de moeder en binding met het kind.** Alle zwangere werknemers maken in principe gebruik van het zwangerschaps- en bevallingsverlof. In 2017 is aan ruim 129.000

[58] Als het pasgeboren kind na de bevalling langer dan een week in het ziekenhuis heeft gelegen wordt het bevallingsverlof aangevuld met couveuseverlof van maximaal tien weken. Bij een meerling wordt het zwangerschapsverlof met vier weken verlengd. Bij kraambedsterfte gaat het resterende zwangerschaps- c.q. bevallingsverlof over naar de partner.

[59] Zwangerschapsverlof wordt voor werknemers gefinancierd uit premies die zij zelf opbrengen. Voor zelfstandigen wordt zwangerschapsverlof gefinancierd uit een Rijksbijdrage.

[60] Andere verlofregelingen zijn calamiteiten- en kort verzuimverlof (volledig doorbetaald verlof voor een paar uur tot een paar dagen, afhankelijk van de situatie) en pleegzorg- en adoptieverlof (zes weken verlof bij adoptie of pleegzorg met een uitkering van 100% van het loon tot maximaal dagloon. Het verlof kan aaneengesloten of gespreid over een periode van 26 weken worden opgenomen.)

werknemers een uitkering voor zwangerschaps- en bevallingsverlof verstrekt. Daarnaast ontvingen ruim 10.000 vrouwen die als zelfstandige werkzaam waren, een uitkering.

**Geboorteverlof – voorheen bekend als kraamverlof – is bedoeld om betrokkenheid van de niet-zwangere partner bij de zorg en opvoeding van het kind te stimuleren.** Volgens cijfers van het CBS heeft 85% van de vaders in de eerste vier weken na de geboorte van hun kind(eren) enige vorm van verlof opgenomen.[61] Dat is niet in alle gevallen kraamverlof, maar kan ook gaan om bijvoorbeeld vakantiedagen.

**Ouderschapsverlof geeft ouders de gelegenheid om werk te combineren met zorg voor hun kinderen.** Van de ouders met kinderen onder de 8 jaar gebruikte in 2017 ten minste 25% ouderschapverlof. Vrouwen (32%) gebruiken bijna twee keer zo vaak ouderschapsverlof als mannen (17%).[62] Het lagere gebruik onder mannen komt onder andere door een gebrek aan sociale acceptatie en het feit dat onderwijs en opvang sneller geneigd zijn een beroep te doen op de moeder.[63] Ouderschapsverlof wordt vaker gebruikt in sectoren waar ouderschapsverlof gedeeltelijk wordt doorbetaald (zoals overheid, zorg en onderwijs) en onder werknemers met een vast contract.[64] In het onderwijs en bij de overheid maakte tussen 2006 en 2010 ongeveer 65% van de werknemers met recht op ouderschapsverlof daarvan gebruik.[65]

**In dit IBO wordt uitgegaan van een situatie waarin ouders recht hebben op 26 weken onbetaald verlof.** Het Europees Parlement heeft onlangs de richtlijn Werk-privébalans aangenomen. Daaruit volgt dat lidstaten ten minste twee maanden betaald ouderschapsverlof dienen in te voeren. Op het moment dat dit IBO geschreven wordt, is echter nog geen besluit genomen over de invulling die Nederland daaraan gaat geven.

[61] CBS, 2018, Monitor arbeid, zorg en kinderopvang. Tweejaarlijkse maatwerkopdracht op basis van de Enquête Beroepsbevolking in opdracht van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.

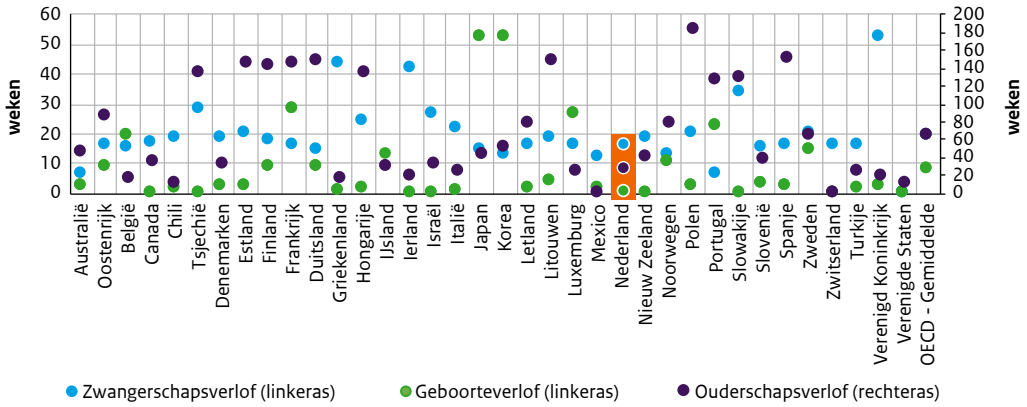
[62] CBS, 2018, Monitor arbeid, zorg en kinderopvang; Het gebruik zou in praktijk hoger kunnen uitvallen omdat in de populatie alle rechthebbenden (ouders met een kind onder de 8 jaar) zijn opgenomen, ook wanneer zij nóg geen ouderschapsverlof hebben opgenomen. Het SCP en CBS melden een lager gebruik (22% voor vrouwen en 11% voor mannen), waarschijnlijk omdat zij alleen personen meenemen die in de 12 maanden voorafgaande aan het onderzoek ouderschapsverlof hebben opgenomen. Portegijs, W. en M. van den Brakel, 2018, Emancipatiemonitor 2018, Den Haag: SCP en CBS.

[63] Rutgers, 2019, The State of Dutch Fathers: Vaderschap in Nederland: van willen naar doen.

[64] Zwinkels, W., 2018, Verlofregelingen arbeid en zorg naar type arbeidsrelatie, Rapport in opdracht van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.

[65] Mooren, F. van der, en M. Souren, 2011, Steeds vaker gebruik van ouderschapsverlof, Hoofdstuk in: CBS, 2011, Sociaaleconomische trends, 3e kwartaal 2011, Den Haag: CBS.

**Figuur 3.7** Verlofrechten in OESO-landen



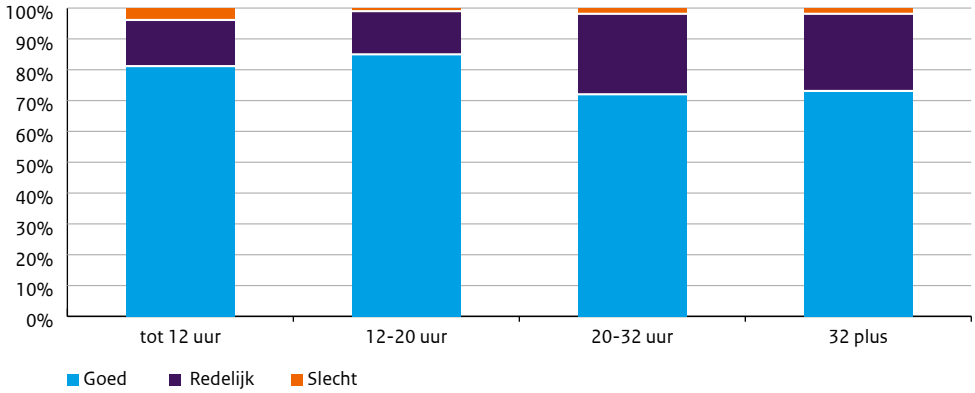

*Toelichting: De figuur toont het aantal weken recht op betaald zwangerschapsverlof, betaald geboorteverlof en betaald ouderschapsverlof voor verschillende OESO-landen. Vanaf juli 2020 wordt het geboorteverlof in Nederland uitgebreid naar zes weken. Bron: OESO.*

**In het geval dat een werknemer noodzakelijke zorg voor een hulpbehoevende naaste (familie, vrienden of bekenden) moet leveren, bestaat er het recht op zorgverlof.** Van de werkende vrouwen biedt 31% mantelzorg, tegenover 22% van de werkende mannen. 10% van de werkende mantelzorgers maakt daarvoor gebruik van kortdurend zorgverlof en 6% van langdurend zorgverlof. Er is in de opname van dat verlof geen verschil tussen mannen en vrouwen. Werknemers met een vast contract nemen iets vaker verlof op dan werknemers met een tijdelijk contract.[66]

**Er zijn geen directe aanwijzingen dat zorgverlofregelingen tekort schieten.** Vrijwel alle werkenden die mantelzorg verlenen, vinden werk en mantelzorg goed of redelijk goed met elkaar combineren (zie figuur 3.8).[67] Voor minder dan 10% van de werkende mantelzorgers vormen (gebrek aan) doorbetaling en bekendheid van de verlofregeling een mogelijk knelpunt. Mogelijk is mantelzorg voor veel mensen goed te combineren met werken, doordat mantelzorg vaker wordt verricht door mensen die in deeltijd werken.[68] Wel is mantelzorg voor een beperkt deel van de mantelzorgers een reden om niet meer uren te gaan werken; 21% van de mensen die informele zorg verleent, geeft aan bereid te zijn om meer te werken wanneer de mensen in hun omgeving (ouders, buren, vrienden) geen hulp meer nodig hebben.[69]

[66] Zwinkels, W., 2018, Verlofregelingen arbeid en zorg naar type arbeidsrelatie, Rapport in opdracht van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.
[67] Boer, A. de, I. Plaisier en M. de Klerk, 2019, Werk en mantelzorg, Den Haag: SCP.
[68] Portegijs, W. en M. van den Brakel, 2018, Emancipatiemonitor 2018, Den Haag: SCP en CBS.
[69] Portegijs, W. en M. van den Brakel, 2018, Emancipatiemonitor 2018, Den Haag: SCP en CBS.

**Figuur 3.8** De meeste werkende mantelzorgers vinden werk en mantelzorg (redelijk) goed te combineren




*Toelichting: de figuur toont het oordeel van werkende mantelzorgers over of zij betaalde arbeid en mantelzorg goed kunnen combineren. Bron: SCP/CBS, nadere analyse op data uit 'Werk en Mantelzorg'.*[70]

### 3.5.2 Effect van verlof

**Vanuit het perspectief van de arbeidsparticipatie bezien lijkt de optimale lengte van zwangerschaps- en bevallingsverlof een 'omgekeerd U-patroon' te volgen.**[71] Buiten kijf staat dat zwangerschaps- en bevallingsverlof niet korter moeten duren dan voor medisch herstel noodzakelijk is. Langer verlof dan deze ondergrens heeft als voordeel dat de urenbeslissing bij de terugkeer op het werk wordt uitgesteld, waardoor het urenverval wordt beperkt. Ouders zijn namelijk vaak terughoudend om hun baby op hele jonge leeftijd naar de opvang te brengen. Zo vindt 49% van de ouders kinderopvang niet goed voor hun baby.[72] Onder ouders die geen kinderopvang gebruiken is dat zelfs 74%. Te lang verlof kan de arbeidsdeelname echter juist weer schaden. Er zijn aanwijzingen dat verlof van langer dan een jaar negatieve effecten heeft op het 'verwachte toekomstige inkomen' en dat de kans toeneemt dat iemand volledig stopt met werken.[73]

**Het effect van gebruik van verlof door vaders op de arbeidsduur van moeders is neutraal tot gematigd positief.** Verschillende mechanismen kunnen een mogelijk effect op de arbeidsduur van moeders verklaren. Zo kan uitbreiding van vaderschapsverlof bijdragen aan het veranderen van sociale normen over de taakverdeling tussen ouders.[74] Een evenwichtiger verdeling van zorgtaken biedt vrouwen meer ruimte om actief te zijn op de arbeidsmarkt.[75] Daarnaast zorgt de huidige situatie ervoor dat jonge vrouwen mogelijk minder aantrekkelijke werknemers zijn voor werkgevers dan jonge mannen, omdat vrouwen bij zwangerschap recht hebben op verlof en hun partner niet. Geboorteverlof zorgt ervoor dat ook mannen een bepaalde periode afwezig kunnen zijn. Hoe gelijker de duur van verlof rondom de geboorte voor beide partners, hoe gelijker het speelveld tussen mannen en vrouwen op de arbeidsmarkt.

[70] Boer, A. de, I. Plaisier en M. de Klerk, 2019, Werk en mantelzorg, Den Haag: SCP.
[71] In de literatuur loopt onderzoek naar de effecten op arbeidsmarktparticipatie van zwangerschaps- en bevallingsverlof vaak door elkaar met ouderschapsverlof voor de moeder omdat de verschillende verlofsoorten in veel landen aaneengesloten worden opgenomen.
[72] Roeters, A. en F. Bucx, 2018, Kijk op Kinderopvang, Den Haag: SCP. Baby's zijn kinderen van tussen de 0,5 en 1,5 jaar.
[73] OESO, 2016, Where are the fathers? Men's uptake of parental leave is rising but still low, OECD Policy Brief, maart 2016.
[74] Unterhofer, U. en K. Wrohlich, 2017, Fathers, parental leave and gender norms, IZA Discussion Paper, No. 10712.
[75] SER, 2018, Optimalisering verlof na geboorte, Advies 18/01, Den Haag: SER.

Empirische bevindingen zijn niet eenduidig. Sommige onderzoeken laten zien dat verlofopname door de vader een positieve impact kan hebben op het inkomen van de vrouw.[76] Andere studies vinden echter op lange termijn weinig tot geen effect van verlof voor vaders op de arbeidsduur van vrouwen met kinderen.[77] Gedurende de verlofperiode werken vaders zelf niet of minder uren, maar er lijkt geen empirisch bewijs te zijn dat het uitbreiden van verlofrechten voor vaders op lange termijn effect heeft op hun eigen arbeidsduur.[78]

**Het uitbreiden van ouderschapsverlof voor vrouwen kan een positief effect hebben op hun arbeidsdeelname, maar heeft een negatief effect op hun toekomstig inkomen.**[79] Het negatieve effect op inkomen komt met name door de verminderde opbouw van menselijk kapitaal (zoals vaardigheden opgedaan op de werkvloer) als gevolg van verlofopname. Het positieve effect op arbeidsparticipatie komt met name doordat verlof ervoor zorgt dat de link met de werkgever beter behouden blijft dan als de vrouw de arbeidsmarkt tijdelijk zou verlaten, en daarna op zoek zou gaan naar nieuw werk. Doorgroeimogelijkheden op de arbeidsmarkt voor vrouwen zijn hoger in landen met beperkte verlofrechten, vermoedelijk omdat werkgevers vrouwen in landen met uitgebreide verlofrechten minder verantwoordelijkheden geven vanuit de verwachting dat vrouwen op een gegeven moment hun verlofrechten gaan gebruiken.

**Een substantiële uitbreiding van verlof leidt tot een gelijkere verdeling van zorgtaken binnen gezinnen**.[80] Partners die direct na de geboorte van hun kind verlof nemen, zijn later over het algemeen meer betrokken bij de opvoeding en huishoudelijke taken.[81] De meeste onderzoeken vinden een positief verband bij verlof vanaf een duur van twee weken, waarbij de correlatie toeneemt naarmate het verlof langer duurt. Van belang hierbij is dat voor sommige onderzoeken niet duidelijk is in hoeverre de geschetste verbanden causaal zijn. Er kan sprake kan zijn van een selectie-effect; meer verlof zou tot meer betrokkenheid kunnen leiden, maar evengoed is denkbaar dat ouders die meer betrokken willen zijn, meer geneigd zijn verlof op te nemen. Verder valt op te merken dat de correlatie tussen verlofgebruik en de verdeling van zorgtaken sterker is wanneer de vader het geboorteverlof opneemt als de moeder buitenshuis aan het werk is. Een van de verklaringen voor dit verband is dat de band tussen vader en kind tijdens het verlof sterker wordt, waardoor het kind op een gegeven moment net zo snel hulp vraagt aan de vader

[76] Johansson, E.-A., 2010, The effect of own and spousal parental leave on earnings, Institute for Evaluation of Labour market and Education Policy Working Paper Series, No. 2010:4; Patnaik, A., 2018, Reserving time for daddy: The consequences of fathers' quotas, *Journal of Labor Economics*, te verschijnen. Inkomen is in beide gevallen vier jaar na geboorte gemeten.

[77] Zie onder meer Ekberg, J., R. Eriksson en G. Friebel, 2013, Parental leave – A policy evaluation of the Swedish "Daddy-Month" reform, *Journal of Public Economics*, Vol. 97 (januari), pag. 131-143; en Abrahamsen, S., 2018, Paternity leave and family outcomes, University of Bergen, Working Papers in Economics, No. 13/18.

[78] Zie onder meer Johansson, E.-A., 2010, The effect of own and spousal parental leave on earnings, Institute for Evaluation of Labour market and Education Policy Working Paper Series, No. 2010:4; Patnaik, A., 2018, Reserving time for daddy: The consequences of fathers' quotas, *Journal of Labor Economics*, te verschijnen.

[79] Versantvoort, M., 2008, Streven naar het Scandinavische model? Effecten van ouderschapsverlof op de arbeidsmarktpositie van vrouwen, *Tijdschrift voor Arbeidsvraagstukken*, Vol 24 (2), pag. 189-207.

[80] Kotsadam, A. en H. Finseraas, 2011, The state intervenes in the battle of the sexes: Causal effects of paternity leave, *Social Science Research*, Vol. 40 (6), pag. 1611-1622; Bünning, M., 2015, What happens after the 'daddy months'? Fathers' involvement in paid work, childcare, and housework after taking parental leave in Germany, *European Sociological Review*, Vol. 31 (6), pag. 738–748 ; Rose J, Brady M, Yerkes MA, et al., 2015, 'Sometimes they just want to cry for their mum': Couples' negotiations and rationalisations of gendered divisions in infant care, *Journal of Family Studies*, Vol. 21 (1), pag. 1-19.

[81] Zie onder meer Tamm, M., 2019, Fathers' Parental Leave-Taking, Childcare Involvement and Mothers, *Labour Economics*, te verschijnen; OESO, 2013, Fathers Leave, Fathers Involvement and Child Development, *OECD Social, Employment and Migration Working Papers*, no. 140; en ILO, 2014, Maternity and paternity at work, Law and practise across the World, Geneva: ILO.

als aan de moeder.[82] Het is overigens niet duidelijk of er een grens is aan de duur van het verlof waarbij het mogelijke effect op de verdeling van zorgtaken niet langer toeneemt.

**Internationaal onderzoek laat zien dat verlof door mannen het meest gebruikt wordt indien het niet-overdraagbaar en goeddeels doorbetaald is.**[83] Aan de eerste voorwaarde voldoet Nederland, aangezien ouderschapsverlof een individueel recht is.[84] Aan de tweede voorwaarde wordt niet voldaan. Net als zes andere EU-landen kent Nederland geen wettelijk betaald ouderschapsverlof. Desalniettemin is het percentage vaders dat in Nederland gebruik maakt van ouderschapsverlof, na Zweden, Duitsland, België en Luxemburg het hoogst in Europa.[85] Naast deze institutionele kenmerken blijken bewustwordingscampagnes effectief in het beïnvloeden van verlofgebruik door vaders. Onderzoek laat ook zien dat mannen vaker verlof opnemen wanneer andere mannen in de omgeving (zoals collega's en broers) dit ook doen.[86]

## 3.6 Kinderopvang en primair onderwijs

### 3.6.1 Kinderopvang

Kinderopvang faciliteert ouders bij de combinatie van arbeid en zorg. Kinderopvang in Nederland is privaat georganiseerd. Ouders kiezen zelf een kinderopvanginstelling uit. De overheid ondersteunt ouders financieel via de kinderopvangtoeslag en houdt toezicht op de kwaliteit.

Kinderopvangtoeslag (KOT) is beschikbaar voor huishoudens waarin beide ouders werken, studeren of een traject volgen om werk te vinden. Ook mensen die een inburgeringscursus volgen komen in aanmerking. Als een van beide ouders niet werkt, komt een huishouden niet in aanmerking voor kinderopvangtoeslag.

De hoogte van de kinderopvangtoeslag is een percentage van het betaalde kinderopvangtarief, tot een door de overheid vastgestelde maximum uurprijs. Het percentage dat ouders vergoed krijgen is het hoogst voor huishoudens met een laag inkomen, en neemt af naarmate het huishoudinkomen stijgt. Huishoudens die meer betalen dan de maximale uurprijs, betalen zelf het verschil tussen de maximale uurprijs en het tarief van de kinderopvang. De maximale uurprijs bedraagt momenteel (2019) 8,02 euro voor kinderdagverblijven (0 t/m 3 jaar), 6,89 euro voor buitenschoolse opvang (4 t/m 12 jaar) en 6,15 euro voor gastouderopvang (0 t/m 12 jaar).

[82] Evertsson, M. et al, 2018, Fathers on call. A study on the sharing of care work among parents in Sweden, *Demographic Research*, Vol. 39 (2), pag. 33-60.

[83] Zie onder meer Belle, J. van, 2016, Paternity and parental leave policies across the European Union, *Rand Corporation*; OESO, 2016, Where are the fathers? Men's uptake of parental leave is rising but still low, OECD Policy Brief, maart 2016.

[84] Binnen de EU zijn er acht landen waarbij het ouderschapsverlof niet-verdraagbaar is: Europese Commissie, 2018, Paternity and parental leave policies across the European Union.

[85] Europees Parlement, 2015, Maternity, paternity and parental leave: Data related to duration and compensation rates in the European Union, Brussels: European Union.

[86] Bygren, M. en A. Duvander, 2006, Parents' Workplace Situation and Fathers' Parental Leave Use, *Journal of Marriage and Family,* Vol. 6 (2), pag. 363-372; Dahl, G., K. Løken en M. Mogstad, 2014, Peer effects in program participation, *American Economic Review,* Vol. 104 (7), pag. 2049-2074.

**Door gebruik te maken van kinderopvang kunnen ouders zelf meer betaald werken, omdat hun kinderen door anderen worden verzorgd.** In de praktijk zijn het met name vrouwen met jonge kinderen (0-4) die door de kinderopvang worden ontlast. Zij verrichten namelijk de meeste zorgtaken. Ook werken zij relatief minder vaak en werken relatief minder uren dan andere groepen. Er is dus sprake van onbenut arbeidspotentieel. Doordat de KOT zich op deze groep richt is de impact van een verhoging van de KOT op het arbeidsaanbod relatief groot vergeleken met andere fiscale instrumenten.[87]

**Vergeleken met andere landen gaan in Nederland veel kinderen naar de kinderopvang, maar wel voor weinig uren.**[88] Van de Nederlandse kinderen tussen 0 en 2 jaar gaat 55,9% naar kinderopvang, vergeleken met gemiddeld 33,2% in andere OESO-landen. Mogelijke oorzaken zijn de lagere arbeidsparticipatie van vrouwen in andere landen en het feit dat sommige andere landen ruimere verlofregelingen kennen, waardoor ouders in de eerste periode zelf voor het kind zorgen. Kinderen tussen 0 en 2 gaan in Nederland gemiddeld 16 uur naar de opvang, terwijl dat in andere OESO-landen gemiddeld meer dan dertig uur is. In andere landen is het gangbaarder om kinderen het grootste deel van de week naar de kinderopvang te brengen. Het lagere gebruik in Nederland zal deels te maken hebben met het relatief grote aandeel deeltijdwerkers en deels een gevolg zijn van informele opvang door bijvoorbeeld grootouders.

**Drie factoren die het gebruik van kinderopvang beïnvloeden zijn de (1.) betaalbaarheid, (2.) de kwaliteit en (3.) de toegankelijkheid van de opvang.** Het verbeteren van deze factoren maakt het aantrekkelijker voor ouders om gebruik te maken van formele opvang. In alle drie de gevallen zijn zowel de perceptie van ouders als de feitelijke situatie van belang.

*1. Betaalbaarheid*

**Een deel van het geld dat ouders uitgeven aan kinderopvang uitgeven, kunnen zij terugkrijgen in de vorm van kinderopvangtoeslag (zie kader).** Hoe hoger de kinderopvangtoeslag, hoe aantrekkelijker het voor ouders wordt om kinderopvang te gebruiken en daarmee om (meer uren) te gaan werken.

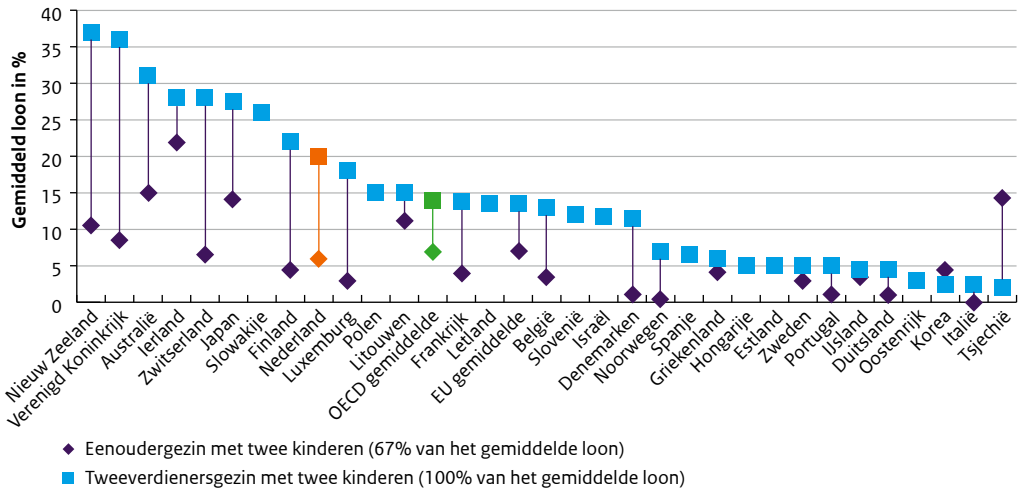
**Onderzoek naar de opvattingen van ouders laat zien dat in 2017 vier op de tien ouders negatief was over de betaalbaarheid van kinderopvang.**[89] Wel zijn ouders die gebruik maken van kinderopvang positiever over de betaalbaarheid van kinderopvang dan niet-gebruikers. Daarnaast zijn ouders met een laag inkomen minder negatief dan ouders met een hoog inkomen, vermoedelijk omdat de kinderopvangtoeslag voor hen het hoogst is. Ouders lijken over het algemeen minder negatief over de betaalbaarheid van kinderopvang dan in 2013.

**Internationaal onderzoek laat zien dat kinderopvang in Nederland voor tweeverdieners duurder is dan in vergelijkbare landen.** Voor een voorbeeldhuishouden komen de kosten uit op 20% van het gemiddelde inkomen voor dit huishoudtype, versus gemiddeld 14% in andere OESO-landen

[87] CPB, 2015, Kansrijk arbeidsmarktbeleid, Den Haag: CPB.
[88] OESO, 2019, Part-time and partly equal? Gender inequality and part-time work in the Netherlands, Parijs: OECD.
[89] "Vindt kinderopvang 'tegenwoordig bijna niet meer te betalen' ". Roeters, A. en F. Bucx, 2018, Kijk op Kinderopvang, Den Haag: SCP.

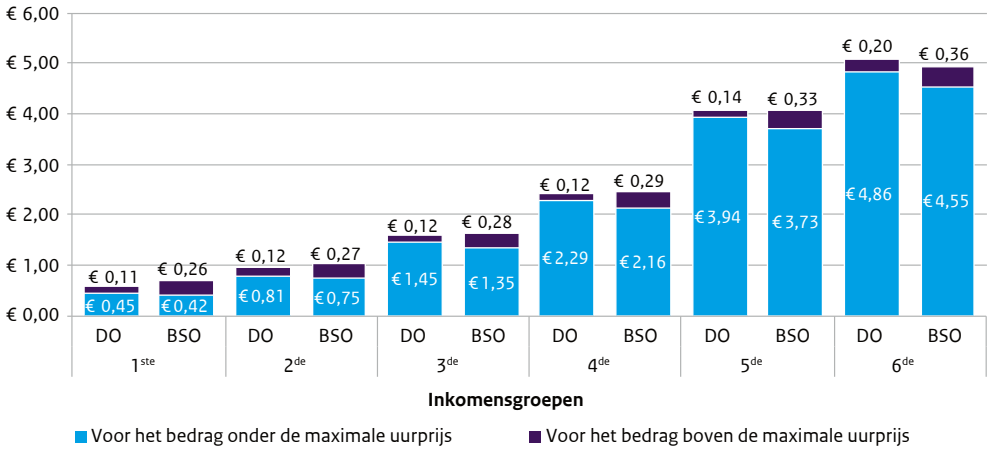
(figuur 3.9).[90] De netto kosten voor alleenstaande ouders liggen licht onder het OESO-gemiddelde (5,7% versus ongeveer 7-8%).[91] Figuur 3.10 laat zien dat de netto kosten van kinderopvang, inclusief het deel boven de maximum uurprijs, afhankelijk zijn van het huishoudinkomen.

**Figuur 3.9** De kosten voor kinderopvang in Nederland vergeleken met elders




*Bron: OESO, 2019, 'Part time and partly equal'.*

**Figuur 3.10** de netto kosten per uur kinderopvang nemen toe met het huishoudinkomen




*DO: Dagopvang*
*1ste: < €27.630*
*2e: € 27.631 - € 35.730*
*BSO: Buitenschoolse opvang*
*3e: € 35.731 - € 54.242*
*4e: € 54.243 - € 72.038*
*5e: € 72.039 - € 111.083*
*6e: > € 111.084*
*Bron: SZW, cijfers over 2018*

[90] Voor vergelijkbaarheid gaat de OESO voor alle landen uit van een situatie waarin vijf dagen kinderopvang afgenomen wordt. Het feitelijke gebruik van kinderopvang is in Nederland lager, waardoor de feitelijke kosten lager uitvallen. Dat laat onverlet dat Nederlanders voor een vergelijkbaar kinderopvanggebruik relatief veel betalen.

[91] OESO, 2019, Part-time and partly equal? Gender inequality and part-time work in the Netherlands, Parijs: OECD.

**Het verhogen van de kinderopvangtoeslag is vergeleken met andere fiscale instrumenten een relatief effectief middel om het arbeidsaanbod te vergroten, omdat de prikkel zich voornamelijk richt op vrouwen met jonge kinderen.** Zij reageren over het algemeen relatief sterk op financiële prikkels.[92] Voor vrouwen in paren met jonge kinderen hebben fiscale prikkels substantiële effecten op de arbeidsparticipatie en de arbeidsduur. Bij alleenstaande ouders heeft een fiscale prikkel vrijwel geen impact op de arbeidsduur, maar wel een sterk effect op de arbeidsparticipatiebeslissing. In absolute zin is het effect van een verdere intensivering van de kinderopvangtoeslag op het arbeidsaanbod overigens beperkt: een intensivering van de kinderopvangtoeslag met 500 miljoen euro levert naar schatting 0,1% extra arbeidsaanbod op.[93] De effectiviteit van kinderopvangtoeslag wordt beperkt door substitutie van formele door informele opvang: voor een deel leidt goedkopere kinderopvang er slechts toe dat de inzet van bijvoorbeeld opa en oma bij het oppassen op kinderen wordt verruild voor opvang door de crèche, zonder dat ouders per saldo meer gaan werken.[94] Omgekeerd wisselen ouders ook van formele naar informele opvang als de kinderopvangtoeslag wordt verlaagd.

**De netto kosten die ouders maken voor kinderopvang zijn te beïnvloeden door de hoogte van de kinderopvangtoeslag of de vormgeving van de tegemoetkoming aan te passen.** De kinderopvangtoeslag kan worden verhoogd door de percentages in de toeslagtabel te verhogen. Het anders vormgeven van de tegemoetkoming is op verschillende manieren mogelijk.[95] Op dit moment is de kinderopvangtoeslag afhankelijk van het huishoudinkomen. Door de kinderopvangtoeslag afhankelijk te maken van uitsluitend het inkomen van de meest- of minstverdienende partner wordt de marginale druk beïnvloed. Het is ook mogelijk om bijvoorbeeld een beperkt aantal uren kinderopvang gratis te maken of over te stappen naar een publieke voorziening voor opvang.

**Een stabielere kinderopvangtoeslag kan bijdragen aan een positievere perceptie van de kosten van kinderopvang.** Het SCP laat zien dat ongeveer de helft van de ouders de kinderopvangtoeslag onvoorspelbaar vindt. Sinds de invoering van de kinderopvangtoeslag heeft de overheid de toeslag eerst verhoogd, daarna sterk verlaagd (tijdens de crisis) en recent weer meermaals verhoogd. Deze snelle wisseling van beleid heeft bij ouders voor onzekerheid gezorgd.[96] Een andere oorzaak van onvoorspelbaarheid is de toeslagsystematiek. Ouders krijgen de kinderopvangtoeslag als voorschot en moeten geld terugbetalen als achteraf blijkt dat bijvoorbeeld het gerealiseerde inkomen hoger of het werkelijke gebruik lager uitvalt dan aanvankelijk ingeschat. Dit element van de toeslagensystematiek wordt nader onderzocht in het IBO Toeslagen.

[92] Jongen, E., H.-W. de Boer en P. Dekker, 2015, De effecten van fiscaal participatiebeleid, CPB Policy Brief 2015/02.
[93] CPB, 2015, Kansrijk arbeidsmarktbeleid, Den Haag: CPB.
[94] SER, 2016, Gelijk Goed van Start, Advies 16/01, Den Haag: SER; Portegijs, W., M. Cloïn en A. Merens, 2014, Krimp in de kinderop-vang, Den Haag: SCP; Roeters, A. en F. Bucx, 2018, Kijk op Kinderopvang, Den Haag: SCP.
[95] Ibid.
[96] Ibid.

*2. Kwaliteit*

**Ouders zullen eerder bereid zijn hun kinderen naar kinderopvang te laten gaan als zij het beeld hebben dat de kwaliteit ervan goed is.** Daarnaast is de kwaliteit van kinderopvang belangrijk voor de andere doelen van kinderopvangbeleid: de cognitieve en niet-cognitieve ontwikkeling van kinderen en het beperken van achterstanden.

**De meerderheid van ouders van baby's is positief over de kwaliteit van kinderopvang.** Circa drie op de vijf ouders meent dat kinderen 'veilig' zijn op een kinderdagverblijf, en ruim twee op de drie ouders onderschrijft dat op een kinderdagverblijf liefdevol met kinderen wordt omgegaan.[97] Ouders die kinderopvang gebruiken, zijn significant positiever dan niet-gebruikers. Onder niet-gebruikers is slechts een derde overtuigd dat de opvang een veilige omgeving is voor hun kind, al is hier waarschijnlijk mede sprake van een selectie-effect: mensen die een negatief beeld hebben van kinderopvang, zullen daar ook minder snel een beroep op doen. Overigens valt op dat hoewel gebruikers doorgaans positief zijn over de kwaliteit van kinderopvang, 45% van de ouders (74% onder niet-gebruikers) van mening is dat kinderopvang niet goed is voor baby's.[98]

**In algemene zin laat onderzoek zien dat de kwaliteit van kinderopvang in Nederland overwegend goed is.**[99] De gemiddelde emotionele proceskwaliteit is voldoende tot goed. De gemiddelde educatieve kwaliteit is in alle opvangtypen lager, maar scoort gemiddeld een voldoende of iets hoger. Ook vergeleken met andere landen scoort Nederland redelijk goed. Op emotionele en educatieve kwaliteit scoort Nederland hoger dan een aantal landen en regio's (Duitsland, Portugal, de VS, Vlaanderen en Zwitserland), waar een vergelijkbare kwaliteitsmeting gehanteerd is. In 2018 is de Wet IKK in werking getreden, die de kwaliteit van kinderopvang beoogt te verhogen en te waarborgen.

**Specifiek voor baby's geldt dat kinderopvang van voldoende kwaliteit goed is voor hun cognitieve ontwikkeling, maar dat kinderopvang van lage kwaliteit mogelijk gevolgen heeft voor hun stressniveau.**[100] Het stressniveau is mede afhankelijk van het aantal begeleiders waarmee het kind op deze leeftijd te maken krijgt. Vandaar dat het aantal pedagogisch medewerkers bij nul-jarigen inmiddels is aangepast naar een op drie, en het vaste-gezichtencriterium van drie naar twee.

**Door het moment dat een kind naar kinderopvang gaat uit te stellen tot een jaar na de geboorte, passen vrouwen hun arbeidsduur mogelijk minder neerwaarts bij.** Vrouwen gaan vaak minder werken in het eerste jaar na de geboorte van het eerste kind. Gegeven het feit dat veel ouders van mening zijn dat kinderopvang voor baby's niet goed is, zou het uitstellen van het keuzemoment, bijvoorbeeld gefaciliteerd door extra verlofmogelijkheden, de daling van de arbeidsduur van vrouwen kunnen beperken.

97 Roeters, A. en F. Bucx, 2018, Kijk op Kinderopvang, Den Haag: SCP.
98 Roeters, A. en F. Bucx, 2018, Kijk op Kinderopvang, Den Haag: SCP.
99 LKK, 2019, Landelijke Kwaliteitsmonitor Kinderopvang 2018, Rapport in opdracht van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.
100 Albers, E., 2010, The Challenges of child care for very young infants, proefschrift, Radboud Universiteit Nijmegen; Unicef, 2008, The child care transition, Innocenti Report Card, No. 8.

### 3 *Toegankelijkheid*

**Over de toegankelijkheid van kinderopvang zijn de meningen verdeeld.** Van de ouders met een baby die gebruik maken van kinderopvang, geeft 45% aan dat de opvang genoeg plekken heeft, maar vindt 17% het aanvragen van de kinderopvangtoeslag ingewikkeld.[101] Ook het brengen en halen van kinderen vormt voor sommige ouders een uitdaging. Onder ouders van baby's die een beroep doen op kinderopvang, geeft respectievelijk 12% en 15% aan het ingewikkeld te vinden om het kind binnen de openingstijden te brengen dan wel te halen. 12% vindt zowel het brengen als halen stressvol. Onder ouders van kleuters liggen die percentages hoger (respectievelijk 19%, 17% en 22%).

**Toegankelijkheid kan in het geding komen doordat te weinig aanbod bestaat.** Het SCP geeft aan dat over toegankelijkheid minder bekend is. Over de beschikbaarheid van plekken is bekend dat het gemiddelde aantal kinderopvangcentra binnen een straal van 1 kilometer ongeveer gelijk is gebleven. Het aantal locaties voor buitenschoolse opvang (bso's) is tussen 2012 en 2014 gedaald, maar daarna stabiel gebleven. Ook wachtlijsten kunnen de toegankelijkheid beperken. Een analyse van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid laat zien dat geen van de regio's een bezettingsgraad kent van meer dan 80%.[102] De wachtlijsten die bestaan komen voor twee derde door ouders die hun kind alvast inschrijven voordat zij daadwerkelijk opvang willen afnemen, kinderen die al geplaatst zijn, kinderen die op meerdere wachtlijsten staan of kinderen die te oud zijn voor de opvang.

**De eerder genoemde verhogingen en verlagingen in de hoogte van de kinderopvangtoeslag heeft niet alleen bij ouders, maar ook bij ondernemers tot onzekerheid geleid.**[103] De vraag naar kinderopvang is van nature conjunctuurgevoelig. Tijdens economisch slechte tijden verliezen sommige ouders hun baan en daarmee hun recht op de kinderopvangtoeslag of de noodzaak om formele kinderopvang af te nemen. Door de kinderopvangtoeslag in economisch slechte tijden te verlagen, versterkt de overheid onzekerheid over de toeslagen bij de gebruikers en de afname van de vraag. Onvoorspelbaarheid vanuit de overheid creëert ook voor ondernemers in kindvoorzieningen een onzeker investeringsklimaat en kan de bereidheid om in goede tijden te investeren, beperken. Een stabieler toeslagbeleid kan onzekerheid voor ondernemers beperken, wat kan leiden tot meer investeringsbereidheid en dus kortere wachtlijsten.

**Samengevat kan worden geconcludeerd dat er weinig grond is voor negatieve opvattingen over de kwaliteit en toegankelijkheid van kinderopvang, maar ook dat Nederlandse kinderopvang relatief duur is vergeleken met andere Europese landen.** Een rode draad door de opvattingen over verschillende aspecten van kinderopvang is echter dat gebruikers van kinderopvang positiever zijn dan niet-gebruikers. Het is aannemelijk dat een negatief beeld van kinderopvang eraan bijdraagt dat ouders besluiten geen kinderopvang te gebruiken. Daarnaast zijn opvattingen over kinderopvang positiever onder moeders met een grote deeltijdbaan.[104] Een betere informatievoorziening over de kwaliteit, toegankelijkheid en kosten van kinderopvang kan

[101] Roeters, A. en F. Bucx, 2018, Kijk op Kinderopvang, Den Haag: SCP.
[102] De bezettingsgraad is het aantal kinderen dat naar de opvang gaat met kinderopvangtoeslag gedeeld door het aantal geregistreerde kindplaatsen per kinderopvangvoorziening. De bezettingsgraad is een gemiddelde voor een week en zal hoger liggen op maandag, dinsdag en donderdag (Tweede Kamerstuk, 2018/2019, 31322, No. 392).
[103] SER, 2016, Gelijk Goed van Start, Advies 16/01, Den Haag: SER.
[104] Roeters, A. en F. Bucx, 2018, Kijk op Kinderopvang, Den Haag: SCP.

bijdragen aan het vergroten van de aantrekkelijkheid van kinderopvang. Dat geldt dan met name voor niet-gebruikers.

### 3.6.2 Primair onderwijs

**Basisscholen hebben de vrijheid om binnen wettelijk vastgelegde kaders het onderwijsrooster vorm te geven.** Zo moeten leerlingen minimaal 7.520 uur les krijgen over acht schooljaren. De Rijksoverheid stelt de data voor de zomervakantie, mei- en kerstvakantie vast. In 2014 werkte ongeveer drie op de vijf reguliere basisscholen met traditionele schooltijden, waarbij kinderen 's ochtends en 's middags les krijgen en tussen de middag en woensdagmiddag vrij zijn. Bij scholen met een alternatief model komt het Hoorns model (woensdag- en vrijdagmiddag vrij) en het continurooster (meestal geen middagpauze, en alle schooldagen tot 14:00 uur) het meest voor. 30% van de scholen hanteert een Hoorns model of continurooster. De afgelopen jaren heeft een experiment met de schooltijden plaatsgevonden.[105] Scholen mochten afwijken van de vijfdaagse schoolweek en de centraal vastgestelde vakanties. Betrokken ouders waren tevreden over de geboden flexibiliteit, maar het experiment heeft laten zien dat het invoeren van flexibele onderwijstijden risico's met zich mee kan brengen voor de onderwijskwaliteit. Daarom is besloten de wet nu niet te wijzigen, maar is een vervolgtraject gestart waarin wordt gekeken onder welke randvoorwaarden die ruimte voor meer flexibiliteit wel te geven is.[106]

**Basisscholen zijn verplicht om de aansluiting met tussen- en buitenschoolse opvang (bso) te regelen, indien ouders daarom vragen.**[107] Vrijwel alle basisscholen werken hiervoor samen met de kinderopvang. De helft van de scholen werkt een-op-een samen met één kinderopvangorganisatie, de andere helft met twee of meer.[108] Het aandeel kinderen van 4 tot 12 dat deelneemt aan buitenschoolse opvang is 26%. Dit is een stuk lager dan het aandeel kinderen van 0 tot 4 (50%) dat gebruik maakt van kinderopvang.[109] Gezien de toename in het gebruik van het continurooster, is de tussenschoolse opvang in omvang afgenomen en wordt het vaak verzorgd door de leerkrachten.

**Veel basisscholen doen een beroep op ouderparticipatie.** De monitor over ouderbetrokkenheid uit 2014 wijst uit dat de inzet van ouders met name in het primair onderwijs zeer hoog is.[110] 80% van de ouders helpt soms op school of in de klas. Schooldirecteuren geven aan dat het vooral gaat om ondersteuning bij buitenschoolse activiteiten, projecten of vervoer.

**De manier waarop het primair onderwijs georganiseerd is – ook in relatie tot de kinderopvang en buitenschoolse opvang – beïnvloedt de manier waarop gezinnen keuzes maken in de arbeidsurenbeslissing.** In combinatie met de in paragraaf 3.2 beschreven sociale normen, kunnen de gehanteerde schooltijden en het op sommige dagen beperkte aanbod van tussen- en buitenschoolse opvang bijdragen aan het gevoel dat werken in deeltijd voor een lid van het huishouden noodzakelijk is. Verder hangt de omvang van de baan van de moeder samen met de

[105] Regioplan, 2014, Indeling schooltijden. Inventarisatie onder basisscholen en besturen.
[106] Kamerbrief, 2019, Uitkomst experiment flexibele onderwijstijden basisonderwijs (Tweede Kamerstuk, 2018/2019, 27923, No. 347).
[107] Naar aanleiding van de Motie van Aartsen-Bos, Kamerstukken II, 2005-2006, 30 300, nr. 14.
[108] Oberon, 2019, Samenwerking in beeld 2019.
[109] Begroting Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, 2019.
[110] Panteia, 2014. Monitor ouderbetrokkenheid po, vo en mbo, onderzoek in opdracht van het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap.

mate van ouderparticipatie op de basisschool, al is de richting van causaliteit hier onduidelijk.[111] Mogelijk zijn moeders in de gelegenheid om op school te participeren omdat ze al in deeltijd werken, maar evenzeer is denkbaar dat ze in deeltijd blijven of gaan werken, om (onder meer) op school te kunnen participeren en hun kinderen en de school daarmee te helpen.

**Volledige integratie van onderwijs en kinderopvang kan de deelname aan de arbeidsmarkt bevorderen.** Het ontbreekt aan Nederlands onderzoek naar het effect van een volledige integratie van onderwijs en kinderopvang op de keuze die ouders maken om deeltijd te werken. Internationaal onderzoek laat echter zien dat deze integratie significante effecten kan hebben op de deelname van vrouwen met kinderen aan de arbeidsmarkt.[112] Daarnaast wijst onderzoek uit dat moeders iets meer gaan werken wanneer hun jongste kind naar een school gaat die van 9 tot 15 uur open is.[113] Langere openingstijden – zoals bij een brede school, waarbij school-, sportieve en muziekactiviteiten geïntegreerd worden – hebben mogelijk grotere effecten op de arbeidsduur.

**Vanwege de verschillen in publieke en private financiering is de samenwerking tussen de kinderopvang, primair onderwijs en buitenschoolse opvang momenteel lastig.** Zo hebben de verschillende instanties een ander oogmerk, verschillende financiering, verschillende cao's, een andere vorm van toezicht en andere vormen van huisvesting. Deze verschillen bemoeilijken de uitwisseling en samenwerking van personeel en de mogelijkheid voor werknemers in de sector om banen te combineren, en vormen dus een uitdaging bij de verdere integratie van kindvoorzieningen.

## 3.7 De interactie tussen factoren

**De verschillende hiervoor besproken mechanismen hebben een effect op de urenbeslissing en versterken elkaar bovendien; er is sprake van een vicieuze cirkel.**[114] Doordat vrouwen veelal in deeltijd werken, wordt mogelijk slechts in geringe mate druk uitgeoefend op de overheid of andere instanties om beleid te veranderen (verlof, fiscaliteit) of diensten in voltijd aan te bieden (kinderopvang). Hierdoor blijft het werken in deeltijd voor nieuwe generaties vrouwen een voor de hand liggende keuze.

**Een voorbeeld van deze vicieuze cirkel doet zich voor rond het gebruik van kinderopvang.** Mede onder invloed van de huidige sociale norm over betaald werkende vrouwen met kinderen gebruiken de meeste gezinnen maar twee of drie dagen kinderopvang per week. Daardoor heeft de overheid weinig prikkels om kinderopvang financieel zodanig in te richten dat het aantrekkelijk wordt om vijf dagen kinderopvang af te nemen. De betaalbaarheid van kinderopvang beïnvloedt op haar beurt op deze manier de vraag. De hoge kosten voor een vijfdaagse plek stimuleren immers niet om een kind voltijds van de kinderopvang gebruik te laten maken. Dat vervolgens vrijwel iedereen twee of drie dagen kinderopvang gebruikt, versterkt op zijn beurt weer de initiële sociale norm over betaald werkende vrouwen en mannen.

[111] R. Vogels, 2002, Ouders bij de les, Den Haag: SCP.

[112] Berthelon, M., D. Kruger en M. Oyarzún, 2015. The effects of longer school days on mother's labor force participation, IZA Discussion Paper, No. 9212; Shure, N. 2019, School hours and maternal labor supply, *Kyklos*, Vol. 72(1), pag. 118-151.

[113] Swart, L., W. van den Berge en K. van der Wiel, 2019, Do parents work more when children start school?, CPB Discussion Paper, februari 2019.

[114] Zie bijvoorbeeld Plantenga, J., 2010, Domweg gelukkig met een deeltijdbaan, Hoofdstuk 4 in: Broek, A. van den en M. Cloïn, 2010, Komt tijd, komt raad?, Den Haag: SCP.

**Ook het internationaal gezien korte verlof na een zwangerschap speelt vermoedelijk een rol.** Het ouderschapsverlof is in Nederland nog onbetaald en na het gecombineerd geboorteverlof van beide ouders van circa drie tot vier maanden dienen ouders de keuze te maken tussen betaald werken, kinderopvang en thuisblijven.[115] Dat is internationaal gezien vroeg. Vanwege het korte verlof is deeltijdwerk een aantrekkelijke optie. Deeltijdwerk biedt een mogelijkheid zorgtaken en betaald werk te combineren; in de praktijk kiezen Nederlandse vrouwen met kinderen vanwege zorgtaken inderdaad relatief vaak voor deeltijdwerk.[116] En omdat deeltijdwerk zo goed is gefaciliteerd, ontstaat er weinig druk om de duur van het verlof aan te passen. Zo houden ook verlof en deeltijdarbeid elkaar in stand.[117]

**Vrouwen die werkzaam zijn in sectoren waar veel vrouwen in deeltijd werken, zullen vanwege hun sociaal-sectorale omgeving zelf ook eerder in deeltijd gaan werken.** Mensen hebben de neiging zich aan te passen aan hun sociale omgeving. Een sector waarin initieel veel in deeltijd wordt gewerkt, zal vanwege gewoontevorming ook lastiger transformeren in een sector waar meer in voltijd wordt gewerkt.

**Uit het bovenstaande vloeit voort dat een coherente beleidsaanpak nodig is om een duurzame verandering in arbeidsmarktgedrag – in welke richting dan ook - te bewerkstelligen.** Het effect van maatregelen op individuele beleidsterreinen is beperkt doordat andere knelpunten in stand blijven. Stel dat de marginale druk op arbeid omlaag gaat, maar de (waargenomen) kwaliteit en betaalbaarheid van kinderopvang niet veranderen. Als ouders hun kinderen om die reden niet meer dagen per week naar de opvang willen brengen, zal de arbeidsduur niet veranderen. Beleidspakketten die aangrijpen op meerdere relevante determinanten van deeltijdwerk, lijken dan ook het meest kansrijk om daadwerkelijk tot veranderingen in de arbeidsduur te leiden.

[115] Europese Commissie, 2018, Paternity and parental leave policies across the European Union, Luxemburg: Europese Unie.
[116] OESO, 2019, Part-time and partly equal? Gender inequality and part-time work in the Netherlands, Parijs: OECD.
[117] Zie bijvoorbeeld Plantenga, J., 2010, Domweg gelukkig met een deeltijdbaan, Hoofdstuk 4 in: Broek, A. van den en M. Cloïn, 2010, Komt tijd, komt raad?, Den Haag: SCP.

# 4 De gevolgen van deeltijdwerk

## 4.1 Deeltijdwerk en huishoudens

**Om te bepalen hoeveel uren ze willen werken, wegen mensen de baten en kosten van extra uren werken af tegen de baten en kosten van extra vrije tijd.** De weging van deze baten en kosten hangt af van allerlei factoren, zoals het inkomen dat verdiend zou kunnen worden, persoonlijke voorkeuren, de gezinssituatie en sociale normen. Het is goed mogelijk dat de uitkomst van de afweging voor veel mensen is dat ze graag in deeltijd willen werken. Hoofdstuk 2 liet zien dat veel deeltijdwerkers tevreden zijn met hun arbeidsduur. Dat wil overigens niet zeggen dat wanneer mensen in deeltijd werken, dat ook altijd de gewenste of optimale uitkomst is. Soms zouden mensen wellicht meer uren willen werken, maar laat de gezondheid dat niet toe of is een grotere baan niet beschikbaar. Zie voor een nadere beschouwing ook de box over de (on) vrijwilligheid van deeltijdwerk aan het einde van hoofdstuk 2.

**Hoeveel uur per week iemand werkt, heeft een directe invloed op iemands inkomen.** Bij een gelijk uurloon verdient iemand die minder werkt immers ook minder. In een gezinssituatie levert dit niet direct problemen op, zolang er een partner is die voldoende verdient. Wanneer de partner of een alleenstaande echter in een (kleine) deeltijdbaan werkt, maakt dit het moeilijker om een inkomen te verwerven waarvan rond te komen is. Zo valt een belangrijk deel van de werkende armen – mensen die werken en toch onder de armoedegrens vallen – onder de armoedegrens omdat ze in deeltijd werken.[118] Figuren 2.7 en 2.8 lieten zien dat mensen met een kleine deeltijdbaan vaak een laag inkomen hebben.

**Een kleine deeltijdbaan kan een opstap vormen naar een grotere baan.** Van de mensen met een kleine deeltijdbaan, stroomt 31,8% binnen een jaar uit naar een grotere baan.[119] Deeltijdwerkers in de bijstand hebben ook een grotere kans om uit de bijstand te stromen. Van de bijstandsgerechtigden die ten minste een maand een deeltijdbaan hebben gehad, stroomde in 2016-2017 30,1% uit naar betaald werk met een inkomen waarbij men economisch zelfstandig is.[120] Dat is een drie keer zo hoog uitstroompercentage als bijstandsgerechtigden zonder deeltijdbaan, waarvan 11% uitstroomt naar werk. De hogere uitstroomkans voor deeltijdwerkers kan komen doordat deeltijdwerk een opstap vormt naar een grotere baan en door het feit dat het gaat om een relatief kansrijk deel van de bijstandspopulatie. Mogelijke redenen voor het feit dat sommige bijstandsgerechtigden met een deeltijdbaan niet meer uren gaan werken, zijn de onzekerheid en administratieve lasten die gepaard gaan met de inkomensverrekening[121] en het niet kunnen vinden van een grotere baan.

**Deeltijdwerk kan in de toekomst problemen opleveren voor personen die nu nog prima rond kunnen komen.** Zoals gezegd kunnen mensen die in (kleine) deeltijdbanen werken vaak goed rondkomen zolang zij samenwonen met een partner die genoeg verdient. Maar paren kunnen om verschillende redenen uit elkaar gaan, zoals door het overlijden van een partner of bij scheiding. Dit heeft vaak directe financiële gevolgen voor met name een deeltijdwerkende of niet-betaald werkende partner. Zo waren mannen die in de loop van 2012 scheidden er twee jaar

[118] Vrooman, C., E. Josten, S. Hoff, L. Putman en J. Wildeboer Schut, 2019, Als werk weinig opbrengt, Den Haag: SCP.

[119] Deze cijfers hebben betrekking op mensen die in 2015 een deeltijdfactor van minder dan 0,3 hadden, ofwel mensen die een baan hadden die kleiner was dan 0,3 voltijdsbaan. Maatwerkcijfers van het CBS op verzoek van het IBO Deeltijd.

[120] Divosa, 2019, Factsheet 'Parttime werk in de bijstand'.

[121] Divosa, 2019, Werkwijzer Verrekening parttime inkomen. Met het project Simpel Switchen in de Participatieketen werkt het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid in samenwerking met Divosa, het Inlichtingenbureau, UWV en VNG hiervoor aan oplossingsrichtingen.

later 0,2% in koopkracht op achteruitgegaan, maar liepen vrouwen tegen een koopkrachtverlies van bijna 25% aan. Dat komt deels doordat vrouwen, wanneer ze werken, meestal een deeltijdbaan hebben.[122] De financiële gevolgen van een scheiding kunnen in de toekomst toenemen, aangezien recentelijk wetgeving is aangenomen waardoor de maximale duur van partneralimentatie, behoudens uitzonderingen, is teruggebracht van twaalf naar vijf jaar.[123]

**Ook kan deeltijdwerk de inkomensperspectieven op langere termijn beïnvloeden.** Carrière maken is voor deeltijdwerkers veelal moeilijker dan voor voltijdwerkers.[124] Daarnaast heeft deeltijdwerk een negatief effect op het inkomen als iemand na een periode van deeltijdwerk overstapt naar voltijdwerk, in vergelijking met de situatie waarin deze persoon altijd in voltijd had gewerkt. Een periode van deeltijdwerk heeft dus een blijvend negatief effect op iemands inkomen. Deeltijdwerk raakt ook iemands inkomen na pensionering. Aangezien vrouwen relatief vaak niet betaald of in deeltijd werken, bouwen zij veelal minder pensioen op dan mannen.[125] Voor paren is dat wederom vaak geen probleem, mits ze bij elkaar blijven. Alleenstaanden die in deeltijd hebben gewerkt, bouwen ook in deeltijd pensioen op.

**Deeltijdwerk maakt het mogelijk voor mensen om betaald werk te combineren met zorg of vrije tijd.** In veel gevallen kiezen mensen ervoor om de tijd die ze niet betaald werken, ten dele te besteden aan activiteiten zoals zorg voor het kind, huishouden of naasten. Deeltijdwerk in Nederland maakt daarmee meer combinaties van arbeid en zorg mogelijk dan in veel andere landen waar de arbeid-/zorgkeuze vaker binair is: ofwel iemand werkt, of iemand draagt zorgt voor het huishouden en de eventuele kinderen.

**Nederlandse vrouwen besteden minder tijd aan betaald werk dan mannen en dragen meer uren per week zorg voor het huishouden.**[126] De totale 'verplichte tijd' (tijd die men besteedt aan activiteiten in het kader van onderwijs, betaald werk of ten behoeve van het huishouden of de zorg voor kinderen) voor mannen en vrouwen in Nederland is vrijwel gelijk (tabel 4.1). Vrouwen in Nederland besteden meer tijd aan onbetaalde zorgtaken of het huishouden dan in andere Noord-Europese landen.[127] Vergeleken met andere OESO-landen worden zorgtaken binnen een huishouden in Nederland echter relatief gelijk verdeeld.

[122] Van den Brakel, M. en K. Arts, 2017, Trends in de financiële gevolgen van een echtscheiding voor man en vrouw, Den Haag: CBS. Zie ook bijlage 4.

[123] Hoofdregel in de nieuwe wet is dat partneralimentatie niet langer zal zijn dan de helft van de duur van het huwelijk, met een maximum van vijf jaar. Hierop zijn enkele uitzonderingen, bijvoorbeeld een maximale duur van 12 jaar zolang er kinderen jonger dan 12 zijn. Zie Kamerstuk 34231, nr. D.

[124] Román, A., 2006, Deviating from the standard: effects on labor continuity and career patterns, proefschrift, Utrecht: Utrecht University.

[125] CBS, 2019, Verwacht pensioen van mannen derde meer dan van vrouwen.

[126] Dit houdt ook in dat er minder behoefte is aan (formele) persoonlijke dienstverlening, zoals hulp in het huishouden of bij de mantelzorg. Door een groter beroep te doen op dergelijke dienstverlening kunnen huishoudens ruimte creëren om te participeren op de arbeidsmarkt. De SER doet enkele aanbevelingen om deze markt te formaliseren (SER, 2019, te verschijnen).

[127] OESO, 2019, Part-time and partly equal? Gender inequality and part-time work in the Netherlands, Parijs: OECD.

**Tabel 4.1** Verdeling van tijd in uren, personen van 12 jaar en ouder, 2016

| | Betaald werk | Scholing | Zorg voor het huishouden | Zorg voor anderen | Totaal |
|---|---|---|---|---|---|
| Mannen | 25,3 | 3,3 | 15,4 | 2,1 | 46,0 |
| Vrouwen | 15,9 | 3,3 | 22,8 | 3,7 | 45,7 |

*Bron: SCP/CBS (TBO'16), gewogen gegevens*

**Het effect van een voltijds- of deeltijdbaan op de mentale en fysieke gezondheid van werkenden is onduidelijk.** Het is namelijk moeilijk om te achterhalen of psychosociale of fysieke klachten veroorzaakt worden door de arbeidsduur, of dat bestaande klachten iemand ertoe bewegen een bepaalde (beperkte) arbeidsduur te kiezen. Daarnaast lijkt het niet zo te zijn dat voltijdswerkers consistent meer fysieke of psychosociale arbeidsbelasting ervaren (zie tabel 4.2). Of mensen met een kleine of grote deeltijdbaan dan wel een voltijdsbaan meer arbeidsbelasting ervaren, hangt met name af van de vorm van de arbeidsbelasting. Bepalende factoren hierbij zijn de mate van controle over het roosteren van werkactiviteiten en de fysieke belasting, zeker naarmate iemand ouder wordt.[128] Structureel meer uren werken dan een reguliere voltijdsbaan heeft daarnaast duidelijke negatieve gevolgen voor iemands gezondheid.[129]

**Tabel 4.2** Percentage werkenden dat een bepaalde vorm van fysieke of psychosociale arbeidsbelasting ervaart naar arbeidsduur

| | <20 | 20-35 | 35> | | <20 | 20-35 | 35> | | <20 | 20-35 | 35> |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| Regelmatig veel kracht zetten | 25,9 | 20,2 | 19,1 | Zelf beslissen | 44,4 | 56,1 | 68,9 | Uitgeput door werk | 10,2 | 15,9 | 15,3 |
| Emotioneel betrokken bij werk | 9,5 | 16,3 | 14,9 | Volgorde werkzaam-heden bepalen | 45,1 | 58,3 | 69,7 | Emotioneel uitgeput | 8,2 | 17,6 | 15,3 |
| Verlof nemen | 45,2 | 41,2 | 55,6 | Werktempo bepalen | 44,1 | 49,9 | 63,7 | Burn-out klachten | 9,9 | 18,8 | 16,7 |

*Bron: Data uit de NEA (TNO/CBS).*

**Hoewel deeltijdwerkers in doorsnee tevreden zijn met hun deeltijdbaan, is het niet gezegd dat individuele arbeidsduurbeslissingen tot optimale uitkomsten leiden.** Vanuit individueel perspectief kunnen beslissingen bijvoorbeeld niet-optimaal uitpakken doordat men moeite heeft de langetermijngevolgen van gemaakte keuzes te overzien of doordat men met sommige risico's liever geen rekening houdt. Zo wordt soms aangegeven dat rekening houden met een scheiding, en om die reden meer uren werken, als een gebrek aan vertrouwen in de relatie

[128] Ravesteijn, B., H. van Kippersluis en E. van Doorslaer, 2018, The wear and tear on health: What is the role of occupation?, *Health Economics*, Vol. 27(2), pag. E69-e86.

[129] Kivimäki, M. en anderen, 2015, Long working hours and risk of coronary heart disease and stroke: a systematic review and meta-analysis of published and unpublished data for 603 838 individuals, *The Lancet*, Vol 386(10005), pag. 1739-1746.

aanvoelt.[130] Bijna vier op de tien huwelijken eindigt echter in een scheiding, waarbij het cijfer onder laagopgeleiden hoger ligt dan onder hoogopgeleiden.[131] Ook kunnen individuele beslissingen – zelfs wanneer ze voor het individu optimaal zijn – leiden tot een uitkomst die maatschappelijk gezien niet optimaal is. De volgende paragraaf gaat hier verder op in.

## 4.2 Effecten voor de samenleving

Keuzes van individuele mensen kunnen consequenties hebben voor anderen. Doordat individuen niet altijd rekening houden met deze gevolgen, kunnen individuele beslissingen maatschappelijk minder positief uitpakken. Deze sectie beschrijft een aantal van deze effecten van de keuze voor een bepaalde arbeidsduur.

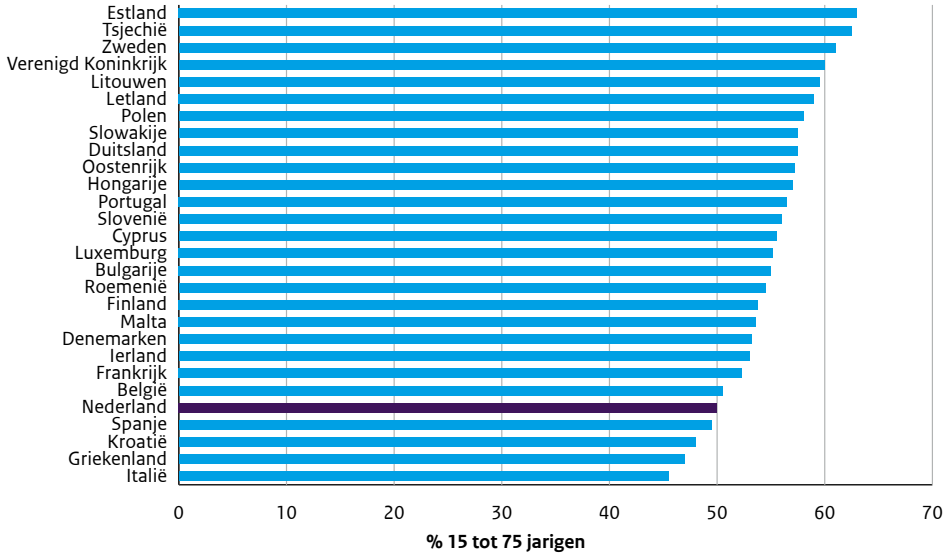
**Allereerst zouden onze economie en materiële welvaart groter zijn als mensen meer uren zouden werken.** In vergelijking met andere Europese landen werken relatief veel Nederlanders, maar doordat ze gemiddeld weinig uren werken, ligt de arbeidsdeelname uitgedrukt in voltijdsequivalenten laag (figuur 4.1). Wanneer vrouwen even vaak, even veel uren en bovendien in dezelfde sectoren als mannen zouden werken, zou de Nederlandse economie tot wel een derde groter kunnen zijn.[132] Een grotere economie betekent een bredere basis voor onze collectieve voorzieningen zoals zorg en onderwijs. Die brede basis is in het bijzonder van belang in het licht van de vergrijzing. Vergrijzing drukt de groei van de beroepsbevolking, terwijl het aantal inactieven toeneemt. Dit zet de betaalbaarheid van overheidsvoorzieningen onder druk en kan arbeidstekorten in maatschappelijk relevante sectoren zoals politie, zorg en onderwijs doen ontstaan of vergroten. Uitbreiding van de gemiddelde arbeidsduur biedt hier tegenwicht aan. Later in dit hoofdstuk gaat een box nader in op de relatie tussen deeltijdwerk en arbeidsmarktkrapte in specifieke sectoren.

[130] Portegijs, W., 2018, Ons geld, Vrouwen en mannen over het belang van inkomen en economische zelfstandigheid voor vrouwen, Den Haag: SCP.

[131] CBS, 2019, Relaties meest stabiel bij klein leeftijdsverschil.

[132] McKinsey, 2018, Het potentieel pakken: de waarde van meer gelijkheid tussen mannen en vrouwen op de Nederlandse arbeidsmarkt, McKinsey & Company: Amsterdam. Het gaat hierbij overigens om de omvang van de economie zoals afgemeten aan het bbp; een deel van dit effect betreft een verschuiving van onbetaalde naar betaalde activiteiten en naar uitbesteding van diensten, zodat de netto-productietoename kleiner is.

**Figuur 4.1** Uitgedrukt in voltijdsequivalenten ligt de arbeidsdeelname in Nederland relatief laag




*Toelichting: arbeidsdeelname in voltijdsequivalenten, als percentage van de bevolking tussen 15-75 jaar. Cijfers uit 2016. Bron: CBS.*

**Deeltijdwerk impliceert dat menselijk kapitaal slechts ten dele wordt benut, terwijl daar wel in is geïnvesteerd.** Als Nederlandse maatschappij investeren we in het opleiden van onze beroepsbevolking. Hoe meer uren Nederlanders betaald werken, hoe beter die investering zich terugverdient via belastingen en een geringer beroep op de sociale zekerheid. Vooral het verschil in arbeidsdeelname tussen mannen en vrouwen wijst op een inefficiëntie: in de opleiding van beide is over het algemeen evenveel geïnvesteerd, maar mannen benutten het menselijk kapitaal gemiddeld meer. Bovendien biedt voltijdswerken meer mogelijkheden om te leren op het werk. Daar staat tegenover dat deeltijdwerk helpt bij het deels benutten van menselijk kapitaal voor zover het eraan bijdraagt dat mensen die anders niet betaald zouden werken, dat wel in deeltijd doen.

**Als meisjes zien dat vrouwen in hun omgeving in deeltijd werken, zijn ze mogelijk zelf ook eerder geneigd in deeltijd te werken.** Zo is bekend dat het al dan niet werken van moeders een significant effect heeft op de arbeidsduur van hun dochters.[133] Vrouwen die zijn opgegroeid met een werkende moeder werken gemiddeld meer uren dan vrouwen die zijn opgegroeid met een moeder die niet betaald werkte, en zijn ook vaker economisch zelfstandig. Ook blijkt dat de vroege verdeling van huishoudelijk werk tussen ouders tot voorbeeld dient voor de latere taakverdeling tussen volwassen kinderen en hun partners.

[133] Van Putten, 2009, The role of intergenerational transfers in gendered labour patterns, Amsterdam: Aksant.

**Een gebrek aan economische zelfstandigheid kan tot kosten leiden voor de maatschappij.** Een gebrek aan economische zelfstandigheid is niet alleen een probleem voor mensen zelf. Wie niet genoeg verdient om rond te komen, kan onder bepaalde voorwaarden aanspraak maken op een aanvulling vanuit de bijstand. Daarnaast hebben mensen die scheiden een grotere kans om gebruik te maken van overheidsvoorzieningen (bijlage 4). De financiële gevolgen van een gebrek aan economische zelfstandigheid worden dan deels door de maatschappij gedragen. Het CPB heeft berekend met hoeveel het begrotingssaldo zou verbeteren wanneer een niet-economisch zelfstandige minstverdiener of alleenstaande, die vier of minder dagen per week werkt, de arbeidsduur zou uitbreiden met een halve dag. Rekening houdend met het effect op belastingen en toeslagen komt het positieve effect voor de overheidsfinanciën uit op 260 euro per jaar per alleenstaande en 332 euro per jaar per minstverdiener in een gezin.[134]

**Dit alles betekent niet dat meer uren betaald werken zonder meer het maatschappelijk welzijn bevordert.** Zoals al eerder benoemd, wordt op individueel niveau de afweging tussen betaald werk en andere activiteiten – zoals een zorgtaak, vrijwilligerswerk en hobby's – gemaakt. Mensen vragen meer uren te werken dan ze zelf zouden willen, maakt ze in principe niet gelukkiger.

**Daarnaast profiteren we als maatschappij ook van de onbetaalde tijdsbesteding van deeltijdwerkers.** Deeltijdwerkers verrichten bijvoorbeeld (mantel)zorgtaken en doen vrijwilligerswerk.[135] Dat zijn onbetaalde taken waar we als samenleving baat bij hebben, en die anders mogelijk voor rekening van de belastingbetaler zouden zijn. Dergelijke activiteiten vallen echter niet onder gebruikelijke definities van het bbp.[136]

**Meer betaald werken kan ook nadelige gevolgen hebben voor anderen.** In extreme vorm geldt dit bijvoorbeeld wanneer iemands gezondheid verslechtert doordat hij/zij te veel werkt, waardoor hij/zij een beroep moet doen op formele zorg. Ook kan zich op specifieke markten – waarin het aanbod niet of beperkt flexibel is – de situatie voordoen dat het extra vergaarde inkomen de prijs van een product opdrijft. Zo heeft het meetellen van tweede inkomens bij het bepalen van de maximaal toegestane hypotheek bijgedragen aan het opdrijven van de gemiddelde huizenprijs.[137] Hierdoor hebben nieuwe toetreders tot de woningmarkt een hoger inkomen nodig om hetzelfde huis te kunnen kopen. Meer uren werken is een van de manieren om dit hogere inkomen te realiseren.

[134] Zie CPB, 2019, Arbeidsparticipatie, gewerkte uren en economische zelfstandigheid van vrouwen, CPB Notitie, 17 september. Dit zijn ex ante berekeningen die geen rekening houden met eventuele gedragseffecten. Ook wordt geen rekening gehouden met eventuele extra kosten die de overheid moet maken om de groei in arbeidsduur te realiseren of verdere baten zoals afgewende bijstandskosten en hogere inkomsten van pensioenen.

[135] Zo doen Nederlanders in Europees opzicht relatief vaak aan vrijwilligerswerk. Zie ook Schmeets, H., M. Parigini en M. van Hoof, 2016, Het sociaal kapitaal in Europese regio's, Den Haag: CBS.

[136] Zoals Nobelprijswinnaar Samuelson in vroege edities van zijn tekstboek '*Economics*' opmerkte, daalt het bbp wanneer een man zijn huishoudster trouwt.

[137] Peels, R. en R. Dankers, 2018, Een nieuw prognosemodel voor de huizenprijs in Nederland, Mejudice, 14 juni 2018.

## *Deeltijdwerk en krapte*

Uitbreiding van de gemiddelde arbeidsduur wordt regelmatig genoemd als oplossing voor de huidige krapte op de arbeidsmarkt. Daarbij wordt vaak gerefereerd aan de zorg en het onderwijs, waar veel in deeltijd wordt gewerkt en personeelstekorten groot zijn.

Hoewel in sommige sectoren langdurig sprake kan zijn van krapte, is krapte in beginsel een conjunctureel probleem. Gaat het goed met onze economie, dan vinden veel mensen werk en neemt het aantal openstaande vacatures toe. Werkgevers hebben dan meer moeite geschikt personeel te vinden. Zit het economisch tegen, dan doet de omgekeerde situatie zich voor en kunnen werkgevers vaak kiezen uit meerdere kandidaten. De Nederlandse economie bevindt zich momenteel in hoogconjunctuur. We zien momenteel dan ook grote krapte in alle sectoren – vaak nog sterker dan in zorg en onderwijs – en ook in sectoren waar veel in voltijd wordt gewerkt, zoals de bouw en industrie (zie figuur 4.2).

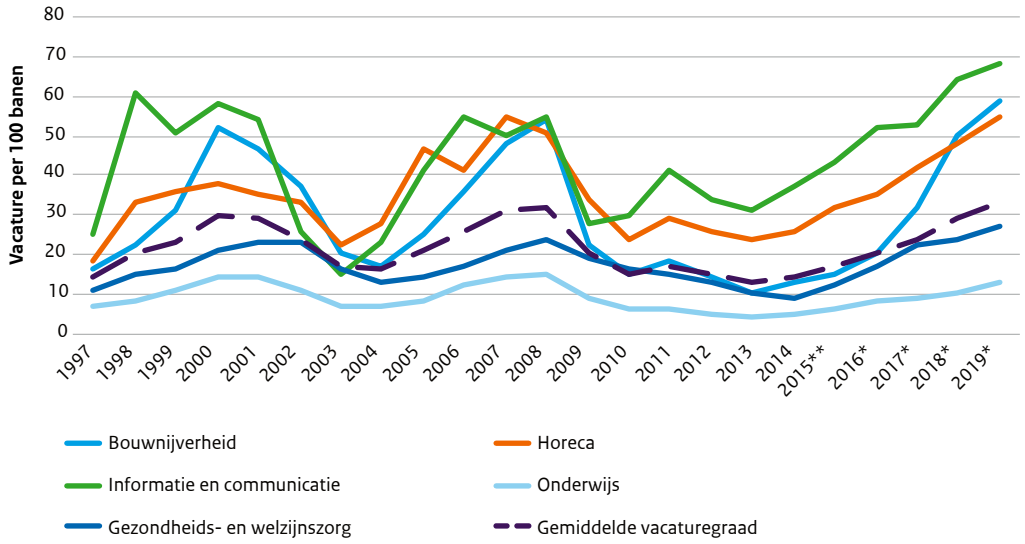
In theorie zou uitbreiding van de arbeidsduur van betaald werkenden – in elke sector – op korte termijn soelaas kunnen bieden om de krapte op te lossen. In de praktijk is dat ingewikkelder: de deeltijdcultuur in Nederland is namelijk niet conjunctureel, maar structureel van aard. Of het nu goed gaat met onze economie of niet de gemiddelde arbeidsduur verandert slechts langzaam en reageert nauwelijks op de conjuncturele situatie (zie figuur 4.3). Dat komt mede doordat deeltijdwerk samenhangt met veel beleidsaspecten en sociale normen langzaam veranderen. Het is dus maar de vraag of het praktisch gezien haalbaar is om op korte termijn – tijdens deze hoogconjunctuur – een substantiële toename van de arbeidsduur te realiseren.

Als het zou lukken om de arbeidsduur op korte termijn uit te breiden, betekent dat niet dat tekorten daarmee voor altijd van de baan zijn. Als mensen meer werken, kunnen zij meer consumeren. Dit stimuleert de bedrijvigheid en zwengelt de roep om nieuwe arbeidskrachten weer aan. Dat geldt uiteindelijk voor vrijwel alle sectoren. Meer arbeidsaanbod zorgt dus op de lange termijn voor meer economische groei en een hoger inkomen. Dit hogere inkomen heeft weer een positief effect op bijvoorbeeld de zorgvraag. Op langere termijn doet dit de initiële terugdringing van de krapte deels teniet. Kortom: ook als deeltijdwerkers massaal meer uren zouden gaan werken, kan er mogelijk in een volgende hoogconjunctuur nog steeds krapte ontstaan. Maar dan wel met een hoger arbeidsaanbod en een hoger materieel welvaartsniveau.

Dit alles betekent niet dat sectorale tekorten onoplosbaar zijn. Wanneer zich sectorspecifieke arbeidstekorten voordoen, zal linksom of rechtsom het werken in die sector aantrekkelijker moeten worden gemaakt. Dat kan bijvoorbeeld door de inhoud van het werk aan te passen om zo het werkplezier te vergroten of financieel beter te belonen in de vorm van een hoger salaris. Dit zal vooral mensen uit andere sectoren of studenten aantrekken, maar kan wellicht ook zittend personeel ertoe verleiden de arbeidsduur uit te breiden. Niet voor niets worden in de zorg en het onderwijs momenteel sectorspecifieke maatregelen genomen (zie bijlage 7) en is bijvoorbeeld onlangs de stichting Het Potentieel Pakken van start gegaan, die zich richt op het vergroten van de arbeidsduur van medewerkers in de zorg.[138]

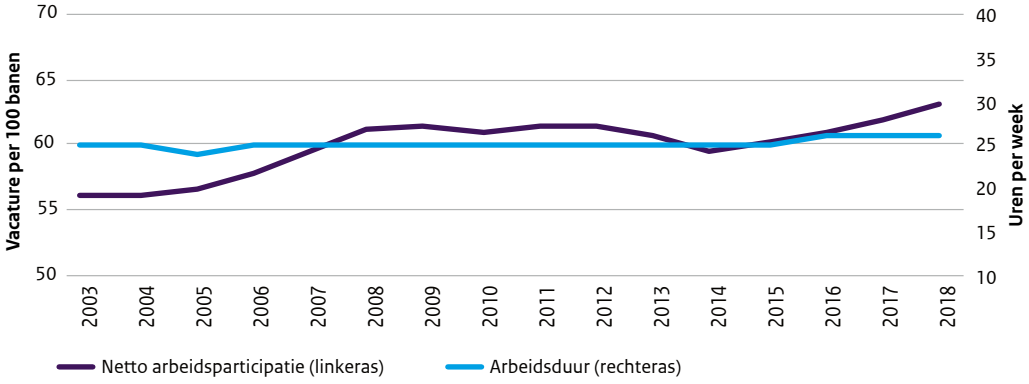
[138] Deze stichting is opgericht naar aanleiding van de bevindingen in het rapport 'Het potentieel pakken: De waarde van meer gelijkheid tussen mannen en vrouwen op de Nederlandse arbeidsmarkt' van McKinsey & Company uit 2018.

**Figuur 4.2** In vrijwel alle sectoren ligt de vacaturegraad in 2019 op een hoog niveau




*Bron: CBS.*

**Figuur 4.3** De gemiddelde arbeidsduur van vrouwen reageert nauwelijks op de conjuncturele situatie




*Toelichting: netto arbeidsparticipatie en arbeidsduur van vrouwen, 15-75 jaar. Bron: CBS.*

# 5 Beleidspakketten

De Nederlandse deeltijdcultuur wordt verschillend gewaardeerd. Sommigen zien deeltijd als een uiting van de vrijheid die veel Nederlanders ervaren om een deel van hun tijd te besteden aan andere zaken dan betaald werk, zoals vrije tijd, (mantel)zorg en vrijwilligerswerk. Anderen wijzen op de grote belastingdrukverschillen tussen een- en tweeverdienershuishoudens, die zijn ontstaan door beleid gericht op het stimuleren van de arbeidsparticipatie van minstverdienende partners. Hierdoor worden huishoudens nadrukkelijk in de richting van een bepaalde arbeid-zorgverdeling gestuurd. Weer anderen benadrukken de nadelige gevolgen voor economische zelfstandigheid en het carrièreperspectief van – veelal – vrouwen of zien in deeltijdwerk een onderbenutting van de beschikbare talenten en arbeidskrachten waardoor de houdbaarheid van de collectieve voorzieningen en de sociale zekerheid afneemt.

De taakopdracht van dit IBO vraagt om het "*formuleren van beleidsvarianten ten aanzien van beleid dat impact heeft op de beslissing van mannen en vrouwen om meer of minder uren te gaan werken, waarbij beleidsvarianten uiteindelijk verschillende doelen kunnen dienen en er zowel oog is voor de kosten als de baten van de verschillende keuzes op de korte en lange termijn ten aanzien van die verschillende doelen.*"

In dit hoofdstuk worden voor vier doelen beleidspakketten uitgewerkt. Paragraaf 5.1 geeft een toelichting op deze doelen. Vervolgens schetst paragraaf 5.2 de algemene uitgangspunten bij het samenstellen van de beleidspakketten gericht op de vier doelen. De verschillende beleidspakketten worden nader uitgewerkt en toegelicht in paragraaf 5.3. Tevens komen in deze paragraaf de besparingsopties aan de orde.

## 5.1 Vier beleidsdoelen

Voor de volgende vier doelen worden beleidspakketten uitgewerkt: het vergroten van economische zelfstandigheid, het bevorderen van gelijkheid tussen mannen en vrouwen, het vergroten van het arbeidsaanbod, en het verkleinen van het belastingdrukverschil tussen een- en tweeverdieners. Deze doelen komen veelvuldig naar voren in het maatschappelijk debat, en kwamen ook vaak aan bod tijdens gesprekken met stakeholders.

Om een zo helder mogelijk beeld te presenteren van de vier doelen wordt hierna verwoord wat iemand die het betreffende doel voorstaat, voor ogen heeft. Dat laat onverlet dat de vier doelen niet noodzakelijkerwijs door iedereen worden onderschreven of even belangrijk worden geacht. Achter elk van de doelen gaan bepaalde perspectieven, normatieve waarden en opvattingen schuil, die van individu tot individu kunnen verschillen. Op de wenselijkheid van deze doelen gaat dit rapport niet in. Soms gaat het nastreven van het ene doel echter ten koste van een ander doel. Waar relevant, worden dergelijke afruilen bij de beschrijving van de beleidspakketten in beeld gebracht.

Het lijstje van vier doelen is vanzelfsprekend niet uitputtend. Deeltijdwerk raakt aan verscheidene andere thema's, zoals de ontwikkeling van het kind – thuis, in de kinderopvang of het onderwijs – of het bewaken van een goede werk-privébalans. Om verschillende redenen zijn voor deze overige doelen geen afzonderlijke beleidspakketten ontwikkeld, bijvoorbeeld omdat ze slechts indirect met de arbeidsduurkeuze samenhangen of omdat niet objectief vast te stellen is of een bepaalde uitkomst als gunstig of ongunstig moet worden gezien. Waar mogelijk en relevant worden de gevolgen van beleid op dergelijke aangrenzende thema's wel benoemd.

**Economische zelfstandigheid**
Dit perspectief benadrukt het belang van economische zelfstandigheid. Mensen zijn economisch zelfstandig als ze individueel een inkomen uit arbeid verdienen van ten minste 70% van het netto minimumloon. Wie niet economisch zelfstandig is, kan afhankelijk zijn van overheidsvoorzieningen, of loopt een grotere kans dat in de toekomst te worden. Daarnaast belemmert economische afhankelijkheid van een partner of sociale voorzieningen de carrièreperspectieven van een deeltijdwerker en vertaalt het zich op termijn in lagere pensioenen. Hoewel veel partners weinig rekening houden met de mogelijkheid van een scheiding, eindigt bijna vier op de tien huwelijken in een scheiding. In zo'n geval is het behulpzaam om zelfredzaam te zijn en niet afhankelijk te hoeven zijn van een uitkering of het pensioen van een ex-partner. Op dit moment zijn vier op de tien vrouwen en twee op de tien mannen tussen de 15 jaar en de AOW-leeftijd niet economisch zelfstandig, omdat ze niet of niet genoeg uren betaald (kunnen) werken.

Het beleidspakket gericht op dit doel beoogt mensen te stimuleren en te faciliteren om een arbeidsinkomen van ten minste 70% van het netto minimumloon te realiseren.

**Bevorderen gelijkheid tussen vrouwen en mannen**
Betaald werk is in Nederland niet gelijk verdeeld. Dat uit zich in ongelijkheden binnen het huishouden, bijvoorbeeld waar mannen meer betaald werk verrichten en vrouwen meer zorgtaken, maar ook in ongelijke arbeidsduren op de arbeidsmarkt. Hierbij dient een onderscheid te worden gemaakt naar opleidingsniveau. Vrouwen met een laag opleidingsniveau werken vaker in een kleine deeltijdbaan en zijn vaker niet economisch zelfstandig dan vrouwen met een hogere opleiding. Vrouwen werken daarnaast over de gehele levenscyclus minder uren dan mannen. Vanaf de start op de arbeidsmarkt werken ze vaak al in deeltijdbanen en bij de komst van kinderen in het huishouden, wordt de arbeidsduur vaak verder neerwaarts bijgesteld. De arbeidsduur wordt vaak niet meer opgevoerd, wanneer de kinderen naar school of het huis uit gaan. Deze ongelijkheid op de arbeidsmarkt uit zich in verschillen tussen vrouwen en mannen in een lager inkomen, lagere pensioenen, beperkte carrièreontwikkeling en meer (financiële) afhankelijkheid van een partner en/of sociale voorzieningen voor vrouwen.

Het beleidspakket gericht op dit doel beoogt enerzijds de arbeidsduur van vrouwen uit te breiden, en anderzijds mannen te stimuleren zorgtaken op zich te nemen.

**Vergroten van het arbeidsaanbod**
Vanuit dit perspectief zouden mensen in voltijd of in grotere deeltijdbanen moeten werken. Als mensen gemiddeld meer uren werken, heeft dat namelijk gunstige economische effecten. Een toename van de arbeidsduur draagt in de eerste plaats bij aan hogere huishoudinkomens en daarmee een hogere materiële welvaart. Daarnaast zijn er baten voor de maatschappij als geheel. Zo biedt uitbreiding van de gemiddelde arbeidsduur tegenwicht aan het drukkende effect van vergrijzing op het arbeidsaanbod en draagt het daarmee bij aan de houdbaarheid van de collectieve voorzieningen. Een groter arbeidsaanbod leidt namelijk tot hogere belastinginkomsten en kan op termijn tegemoetkomen aan tekorten in sectoren waar de vraag naar arbeid groter is dan het aanbod, zoals zorg en onderwijs. Ook wordt het menselijk kapitaal in Nederland, waar veel in is geïnvesteerd door individu en collectief, vollediger benut en neemt het beroep op diverse sociale voorzieningen en toeslagen af wanneer mensen meer betaald werken.

Het beleidspakket gericht op dit doel beoogt de arbeidsduur van deeltijders – mannen en vrouwen – uit te breiden.

**Verkleinen verschil in belastingdruk tussen een- en tweeverdienershuishoudens**
Het belastingstelsel, inclusief toeslagen en subsidies, is op dit moment zo ingericht dat de minstverdienende persoon in een huishouden – in de praktijk vaak de vrouw – gestimuleerd wordt (meer) te gaan werken. Bij een vergelijkbaar bruto-huishoudinkomen betalen kostwinnershuishoudens daarom vaak meer belasting dan huishoudens waarin beide partners werken, waardoor ze een lager besteedbaar inkomen overhouden De overheid stuurt via het belastingstelsel sterk op arbeidsdeelname door beide partners. Echter, ook tijd die niet besteed wordt aan betaald werk, is waardevol. Bovendien is het huidige drukverschil tussen een- en tweeverdieners met een jongste kind tussen 0 en 3 jaar volgens het CPB 'ondoelmatig hoog': een lagere belastingdruk op eenverdieners kan voordelig uitpakken voor deze groep, zonder dat andere groepen erop achteruit gaan. Vanuit dit perspectief is het dan ook wenselijk om verschillen in belastindruk tussen één- en tweeverdieners te verkleinen.

Het beleidspakket gericht op dit doel bouwt fiscale maatregelen en subsidies af die uitsluitend ten bate van tweeverdienershuishoudens komen en maakt voorzieningen die tot op heden alleen beschikbaar zijn voor betaald werkenden, ook toegankelijk voor eenverdienershuishoudens.

## 5.2 Van analyse naar beleid

Uit de analyse in voorgaande hoofdstukken komt op hoofdlijnen het volgende beeld naar voren:

- Deeltijdwerk komt vaker voor onder vrouwen dan onder mannen, en vaker onder vrouwen met een laag of middelbaar opleidingsniveau dan onder hoogopgeleide vrouwen. (H2)
- Vrouwen beginnen aan de start van hun carrière al relatief vaak met werken in deeltijd. Wanneer het eerste kind wordt geboren daalt het aantal gewerkte uren gemiddeld, om daarna niet meer te herstellen. (H2)
- Relatief veel vrouwen geven aan een voorkeur te hebben voor deeltijdwerk, omdat ze dan meer tijd hebben voor huishouden en vrije tijd. Onder randvoorwaarden geven ze aan meer uren te willen werken. (H2)
- Vrouwen en mannen geven aan arbeid en zorg gelijker te willen verdelen dan feitelijk gebeurt. Desalniettemin bestaat nog altijd een sociale norm dat vaders meer betaald behoren te werken en vinden veel mannen dat vrouwen beter voor kinderen zorgen. (H2)
- De keuze voor profiel of vervolgstudie wordt mede gedreven door genderstereotypen. Het gevolg is dat veel vrouwen en mannen voorsorteren op vrouwen- dan wel mannensectoren en daarmee op deeltijd- respectievelijk voltijdsbanen. (H3)
- Werkgevers keuren verzoeken tot vermindering van arbeidsduur aanmerkelijk vaker goed dan verzoeken tot uitbreiding van de arbeidsduur. (H3)
- Gemiddeld genomen reageren vrouwen met jonge kinderen verhoudingsgewijs sterk op financiële prikkels. Maatregelen die specifiek deze groep raken – de kinderopvangtoeslag, inkomensafhankelijke combinatiekorting, kinderbijslag en het kindgebonden budget – hebben een grotere invloed op het arbeidsaanbod dan generieke fiscale maatregelen. (H3)
- Onder invloed van beleid gericht op het vergroten van de arbeidsparticipatie is het verschil in belastingdruk voor een- en tweeverdieners opgelopen. (H3)

- Verlofregelingen kunnen bijdragen aan een gelijkere verdeling van arbeid en zorg als vaders hierdoor meer verlof opnemen. (H3)
- Gebruik van kinderopvang kan worden gestimuleerd door een hogere en/of andere kinderopvangtoeslag en het verbeteren van de perceptie van de kwaliteit van kinderopvang onder niet-gebruikers. Volledige integratie van onderwijs en kindvoorzieningen kan de deelname van vrouwen met kinderen aan de arbeidsmarkt bevorderen. (H3)
- Sociale normen en verschillende beleidsmaatregelen houden elkaar in stand: het grote aandeel deeltijdbanen kan ertoe leiden dat er minder vraag is naar beleid dat het makkelijker maakt om een zorgtaak met een grotere baan te combineren. Om een duurzame verandering in arbeidsmarktgedrag te bewerkstelligen, is dan ook een coherente beleidsaanpak nodig. (H3)
- Deeltijdwerk heeft gevolgen voor huishoudens: deeltijdwerk betekent onder andere een lager inkomen en een grotere kans op afhankelijkheid van overheidsvoorzieningen bij scheiding of overlijden van een partner. (H4)
- Daarnaast heeft een periode van deeltijdwerk vaak een blijvend negatief effect op iemands inkomen en bouwen veel deeltijdwerkers minder pensioen op. Echter, deeltijdwerk laat ook meer tijd over voor alternatieve tijdsbestedingen, zoals de zorg voor kinderen of naasten, studeren of vrijwilligerswerk. (H4)
- De deeltijdcultuur heeft ook gevolgen voor de samenleving. Door meer uren betaald te werken zou onze economie groter zijn, de houdbaarheid van de uitgaven aan zorg, pensioen en AOW beter zijn geborgd, menselijk kapitaal beter worden benut en zouden minder mensen afhankelijk zijn van overheidsvoorzieningen. Daar staat tegenover dat de samenleving profiteert van de tijd die deeltijdwerkers besteden aan (onder andere) zorgtaken. (H4)

**Op basis van deze bevindingen is een scala aan beleidsmaatregelen uitgewerkt.** Deze beleidsmaatregelen sluiten aan bij een of meer van de in de analyse genoemde factoren die de arbeidsurenbeslissing beïnvloeden. De beleidsmaatregelen zijn vastgesteld door de werkgroep van het IBO en mede uitgewerkt door de departementen die beleidsmatig over de maatregel gaan.[139] Bijlage 8 bevat een overzicht van alle uitgewerkte beleidsopties. Maatregelen kunnen om verschillende redenen zijn opgenomen: omdat de maatregel een bijdrage kan leveren aan een of meerdere van de voor dit IBO vastgestelde doelen, omdat de maatregel tot een efficiëntere inzet van overheidsmiddelen leidt of omdat de maatregel in het maatschappelijk debat vaak naar voren komt.

**Waar mogelijk zijn de budgettaire effecten van individuele maatregelen gekwantificeerd.** Van alle maatregelen is een inschatting van de ex ante budgettaire kosten en opbrengsten gemaakt. Dit betekent dat alleen de initiële kosten en opbrengsten voor de Rijksoverheid worden ingeschat. Na doorwerking van de maatregelen kunnen die kosten en opbrengsten hoger of lager uitvallen. Conform de reguliere aanpak bij IBO's wordt geen rekening gehouden met mogelijke inverdieneffecten. Dit zijn mogelijke extra belastinginkomsten die ontvangen worden als bijvoorbeeld de arbeidsparticipatie toeneemt.

[139] Uitgangspunt bij een IBO is het non-vetoprincipe: departementen mogen niet weigeren een bepaalde beleidsvariant uit te werken wanneer ten minste één werkgroeplid om de variant vraagt.

**De impact van fiscale en toeslagenmaatregelen op het arbeidsaanbod is in veel gevallen doorgerekend door het CPB.** Van sommige maatregelen valt echter hooguit te beargumenteren wat de gevolgen voor het betreffende doel zijn, bijvoorbeeld omdat ze omvangrijke stelselwijzigingen behelzen waarvan de uitkomsten vooraf lastig in te schatten zijn. De voor deze gevallen gebruikte argumentatie is zo veel mogelijk gebaseerd op bevindingen uit de wetenschappelijke literatuur. Mocht worden overwogen dergelijke niet-doorgerekende maatregelen tot uitvoer te brengen, dan wordt aanbevolen om na te gaan of het mogelijk is aanvullend onderzoek te doen naar hun verwachte effectiviteit, bijvoorbeeld door middel van experimenten. Wanneer maatregelen belangrijke te voorziene neveneffecten hebben, wordt dit benoemd.

**Vervolgens zijn aan de hand van de individuele maatregelen per doel zowel een basispakket als een ambitieus beleidspakket samengesteld.** Het basispakket is (vrijwel) budgettair neutraal; het ambitieuze pakket bevat verdergaande maatregelen die veelal fundamentele keuzes vergen en waarvoor aanvullende financiële dekking buiten het beleidsdomein van dit IBO nodig is. Ook wordt, conform de IBO-opdracht, een aantal opties gepresenteerd waarmee een significante besparing voor de overheidsfinanciën kan worden gerealiseerd.

**De beleidspakketten bevatten steeds maatregelen op diverse beleidsterreinen, waardoor de impact van individuele beleidsmaatregelen wordt versterkt.** Zoals in hoofdstuk 3 werd geconcludeerd, is een brede aanpak nodig om een duurzame verandering in arbeidsmarktgedrag te bewerkstelligen. Het effect van maatregelen op afzonderlijke beleidsterreinen is waarschijnlijk beperkt wanneer elders knelpunten in stand blijven of tegengesteld beleid wordt ontwikkeld. Bovendien zal een breed pakket aan maatregelen er eerder toe bijdragen dat de onderliggende sociale norm meebeweegt. Dit alles betekent dat de economische impact van de verschillende beleidspakketten waarschijnlijk groter is dan de effecten van de individuele maatregelen zoals weergegeven in de beleidsfiches – het effect van een pakket is meer dan de som der delen.

**Waar mogelijk grijpen beleidsmaatregelen aan op zogenaamde *teachable moments*.** Dit zijn momenten waar mensen openstaan voor nieuwe informatie, bijvoorbeeld omdat gewoontegedrag doorbroken wordt als gevolg van een levensgebeurtenis. Inzichten uit de gedragswetenschappen laten zien dat beleidsinterventies gericht op dergelijke momenten mogelijk effectiever zijn.[140] De momenten die in het kader van de urenbeslissing het meest relevant zijn, zijn profiel- en studiekeuze, de start op de arbeidsmarkt, de geboorte van het eerste en latere kinderen, de start van een kind op de kinderopvang of basisschool, de leeftijd waarop kinderen min of meer zelfstandig worden en tot slot het naderende pensioen.

**Daarbij geldt dat niet elk beleidsinstrument in elke levensfase even bruikbaar is.** Veel vrouwen beginnen hun loopbaan al in deeltijd. In aanloop naar én aan het begin van de loopbaan is het beleidsinstrumentarium echter beperkt. Middelbare scholieren zijn via campagnes en voorlichting wellicht te bewegen tot een bepaalde studiekeuze. Voor studenten komen daar nog opties als collegegelddifferentiatie of studiefinanciering bij. Maar bijvoorbeeld fiscale maatregelen of verlofregelingen bieden onder deze groepen weinig aanknopingspunten.

[140] Bandura, A., 1977, Social learning theory, New Jersey: Englewood Cliffs, N.J., Prentice Hall; The Behavioural Insights Team, 2014, EAST: Four simple ways to apply behavioural insights.

**Veel van het beleid dat raakt aan deeltijdwerk focust op huishoudens met kinderen.** De geboorte van een kind is een moment waarop belangrijke keuzes over de verdeling van het betaalde en onbetaalde werk worden gemaakt. In het verleden was na de geboorte van een kind dan ook een significante dip in de arbeidsparticipatie van vooral moeders zichtbaar. Deze dip lijkt weliswaar kleiner te worden, maar is er ondanks alle beleid en faciliteiten nog steeds. Omdat de gevolgen van eenmaal gemaakte keuzes lang kunnen doorwerken, ligt het voor de hand dat beïnvloeding van het gedrag van huishoudens bij het krijgen van hun eerste kind ook op latere leeftijd nog effect heeft. Het gaat hierbij om zowel huishoudens met twee of meer partners als om alleenstaande ouders. Beleid dat keuzes omtrent de arbeidsduurbeslissing wil beïnvloeden, zal momenteel slechts een deel van de bevolking betreffen, maar via de arbeid-/zorgverdeling ook toekomstige huishoudens beïnvloeden.

**Uiteraard zijn er beperkingen aan wat beleid vermag.** Het spreekt voor zich dat beleid juridisch haalbaar moet zijn. Ook moeten maatregelen praktisch uitvoerbaar zijn. Gegeven de nadruk op de urenbeslissing, zou het bijvoorbeeld voor de hand liggen beleidsmaatregelen te bedenken die direct samenhangen met het aantal gewerkte uren. Bij gebrek aan een betrouwbare urenregistratie en de vooralsnog beperkte mogelijkheden daartoe (zie box) zijn diverse maatregelen momenteel gebaseerd op het verdiende inkomen in plaats van gewerkte uren. Een ander voorbeeld is de rol van de werkgever. De overheid heeft geen directe invloed op cao's, en een groot deel van de invulling van de urenbeslissing op het werk is een zaak van werkgever en werknemer. Toch is een aantal maatregelen denkbaar (zie box). Deze maatregelen kunnen de beleidspakketten ondersteunen.

### *Beleidsopties gericht op de studiekeuze en werkgevers*

De analyse in hoofdstuk 3 laat zien dat niet alleen de komst van een eerste kind in een huishouden de arbeidsuren beslissing van werknemers beïnvloedt. Nieuwe toetreders tot de arbeidsmarkt, vooral jonge vrouwen, werken vaak al minder uren betaald dan jonge mannen, nog voor er sprake is van een partner, samenwonen en het krijgen van kinderen. Jonge mannen werken als nieuwe toetreders tot de arbeidsmarkt veelal in voltijdsbanen. Deze verschillen tussen jonge vrouwen en mannen kunnen een aantal oorzaken hebben, zoals heersende sociale normen, eigen preferenties en ambities, de in het verleden gemaakte keuzes voor een specifieke opleiding of de keuze voor een bepaald beroep of sector.

De aangrijpingspunten voor overheidsbeleid rond studiekeuzes van jonge vrouwen en mannen zijn beperkt. Via voorlichting en informatieverstrekking en in sommige gevallen financiële prikkels zijn de keuzes in het voortgezet en hoger onderwijs en daarna enigszins te beïnvloeden. Zie ook de Box 'Maatregelen die bijdragen aan een bewustere keuze in de arbeidsduurbeslissing'.

Ook werkgevers zouden een rol kunnen spelen in het bewerkstelligen van een verandering in de arbeidsduur van (jonge) vrouwen. Dit kwam naar voren tijdens de rondetafelgesprekken in het kader van dit IBO. Veel HRM-afdelingen in bedrijven zien het aanbieden van deeltijdwerk of flexibel werk als het vergroten van de eigen aantrekkelijkheid om in de sector te komen werken. Bovendien vergroot het de beschikbare kandidatenpool waaruit gerekruteerd kan worden. Werkgevers lijken hiermee (onbedoeld) heersende sociale normen over verschillen in arbeidsduur, functies, loonschalen, et cetera tussen vrouwen en mannen te bestendigen. In sommige sectoren worden verzoeken van vrouwen om minder uren te gaan werken als vanzelfsprekend gezien. Bij mannen is dit beleid minder eenduidig of meestal niet aan de orde. In HRM-gesprekken komt het aantal contracturen in latere fases van de loopbaan (als de kinderen zelfstandiger worden of uit huis gaan) nauwelijks aan de orde. Onderwerpen als deeltijdwerk in relatie tot de kans op carrière worden ook weinig aangesneden.

De overheid heeft slechts beperkte mogelijkheden om werkgevers te stimuleren een actieve rol te spelen in het veranderen van de gemiddelde arbeidsduur. Een aantal hiervan is opgenomen in de beleidsfiches in bijlage 8 en kan een of meer van de vier beleidsdoelen in dit IBO-rapport versterken. Die opties betreffen onder andere een moreel appel op werkgevers om de voltijds- of deeltijdsnorm aan te passen; een financiële prikkel voor onderwijsinstellingen om voltijdsbanen aan te bieden; of het initiëren van een *best practices* programma onder werkgevers, om te kijken of zij werknemers bijvoorbeeld meer flexibiliteit kunnen bieden om privé en werk op elkaar af te stemmen, meer grotere deeltijdbanen of voltijdbanen kunnen bieden of vaker werknemers alert kunnen maken op de mogelijkheid van een grotere of kleinere arbeidsduur. Een uitgebreide toelichting op deze maatregelen is te vinden in bijlage 8, fiches CON1, CON2, WG2 en INF3.

### *Uitvoerbaarheid belastingen en toeslagen op basis van aantal gewerkte uren*

Bij maatregelen die zien op het aantal gewerkte uren, dient rekening gehouden te worden met de controleerbaarheid en begrijpelijkheid van het criterium.

Voor toeslagen die afhankelijk zijn van het aantal gewerkte uren, zou een nieuwe registratie nodig zijn van het aantal gewerkte uren. Voor werknemers wordt al het aantal uren waarover men loon ontvangt bijgehouden door de werkgevers. Werkgevers leveren deze gegevens aan het UWV voor de polisadministratie. De juistheid en zuiverheid van deze gegevens zijn echter lastig controleerbaar. In de praktijk blijkt dat de vastlegging in de salarisadministratie van werkgevers niet altijd juist is. Voor zzp-ers en resultaatgenieters[141] is controle op het aantal gewerkte uren complexer. Voor hen komt vaker voor dat zij niet altijd een goede administratie hebben van het aantal gewerkte uren. Dit levert een significante administratieve last op voor de zzp-er. De Belastingdienst heeft geen contra-informatie tot zijn beschikking. Het inkomen van een burger is beter controleerbaar en handhaafbaar. De Belastingdienst haalt deze informatie uit het Basisregister Inkomens. Voor burgers en bedrijven is inkomen controleerbaar door bijvoorbeeld loonstroken.

Voor de kinderopvangtoeslag geldt overigens al een koppeling met de gewerkte uren. Het aantal uren waarvoor een ouder kinderopvangtoeslag kan krijgen, is afhankelijk van het aantal gewerkte uren. Bij een aanvraag geeft de ouder het aantal gewerkte uren op van de minst (betaald) werkende partner. De ouder kan kinderopvangtoeslag aanvragen tot waar hij of zij – op basis van het aantal gewerkte uren – recht op heeft. De Belastingdienst voert hier reguliere controles op uit. De Belastingdienst kan bij de ouder aanvullende bewijsstukken opvragen over het aantal gewerkte uren.

Mochten in de toekomst meer toeslagen gebaseerd worden op het aantal gewerkte uren, dan is registratie van de gewerkte uren nodig. In dat geval dient een keuze te worden gemaakt welke definitie van gewerkte uren men hanteert (inclusief of exclusief overuren, vakantie of verlof). Daarnaast dient rekening te worden gehouden met de extra administratieve lasten voor werkgevers en eventuele perverse prikkels in het stelsel. Het moet immers voor de werkgever niet te aantrekkelijk te zijn om de werknemer meer uren toe te schrijven dan daadwerkelijk wordt gewerkt.

[141] Als er geen sprake is van ondernemerschap voor de inkomstenbelasting of van een dienstbetrekking, maar een persoon wel werkzaamheden verricht die rendabel zijn, geniet deze persoon inkomsten uit overig werk: een 'resultaatgenieter'. Een voorbeeld hiervan is een huisbaas die geen ander inkomen ontvangt dan de huur van huurders.

## 5.3 Verschillende visies, verschillende beleidspakketten

Voor de vier vastgestelde doelen – vergroten van economische zelfstandigheid, bevorderen van gelijkheid tussen vrouwen en mannen, het vergroten van het arbeidsaanbod en het verkleinen van verschillen in belastingdruk tussen een- en tweeverdienershuishoudens – worden hieronder beleidspakketten uitgewerkt. De eerste drie pakketten liggen deels in elkaars verlengde.

Voor elk doel wordt steeds eerst puntsgewijs aangegeven wat de analyse uit hoofdstukken 2 tot en met 4 over dit doel te zeggen heeft. Vervolgens wordt een korte beschrijving van zowel het basis- als het ambitieuze beleidspakket gegeven, inclusief hun effecten op de arbeidsduur. Daarna volgt steeds een weergave van de voornaamste neveneffecten per pakket. Daarna volgt dan weer een overzicht van de individuele beleidsmaatregelen. Tot slot wordt kort ingegaan op mogelijke alternatieve maatregelen die al dan niet in het betreffende pakket zouden passen.

De beschrijving van individuele maatregelen in dit hoofdstuk beperkt zich tot de titel van de maatregel, de kosten daarvan en een beknopte toelichting. Een uitgebreide toelichting is te vinden in bijlage 8. Maatregelen waarbij de omvang van de besparing of intensivering kan variëren, zijn ten behoeve van de onderlinge vergelijkbaarheid in principe zo opgesteld dat ze min of meer 500 miljoen kosten of opleveren, maar kunnen voor een ander bedrag worden ingezet.

Alle basispakketten zijn budgettair neutraal vormgegeven binnen het domein van dit IBO. Dit betekent dat financiële dekking is gezocht in ombuigingen van relevant beleid. Voor de ambitieuze pakketten is gezien de fundamentele keuzes en veranderingen die ze impliceren, gekozen voor de mogelijkheid van dekking via hogere belastingen. Het gaat in die gevallen namelijk om uitbreiding van collectieve stelsels.

### *Maatregelen die bijdragen aan een bewustere keuze in de arbeidsduurbeslissing*

De analyse in hoofdstuk 3 laat zien dat overheidsbeleid op diverse terreinen een rol speelt in de arbeidsduurbeslissing van mensen. Maar ook kwam naar voren dat die beslissing in belangrijke mate wordt gedreven door sociale normen, gewoontegedrag en in sommige gevallen een beperkt overzicht van de gevolgen van bepaalde keuzes. Zo:

- wordt vaak niet expliciet gesproken over de arbeid-/zorgverdeling binnen een gezin met kinderen of de consequenties daarvan op de arbeidsmarkt en binnen het huishouden;
- spreken werknemers en werkgevers vaak niet expliciet over mogelijke veranderingen in de arbeidsduur in verschillende levensfases, zeker niet waar het de mogelijkheden tot uitbreiding van de arbeidsduur betreft;
- is de perceptie omtrent kwaliteit, toegankelijkheid en kosten van kinderopvang onder niet-gebruikers vaak negatiever dan onder gebruikers;
- en zijn voor veel huishoudens de financiële gevolgen van arbeidsduurveranderingen lastig te overzien.

Het adresseren van deze punten draagt bij aan beter geïnformeerde keuzes, zonder de keuzevrijheid van burgers in te perken en daarmee dus ook zonder noodzakelijkerwijs te sturen in de

richting van een bepaalde visie op deeltijdwerk. Maatregelen die in dit licht bezien nuttig kunnen zijn, zijn onder meer:

- voorlichting gericht op specifieke doelgroepen, de context waarin zij zich begeven en de momenten waarop zij urenbeslissingen nemen;
- het initiëren en ontwikkelen van een ***best practices*** programma onder werkgevers, zodat werkgevers van elkaar kunnen leren of ze bijvoorbeeld werknemers meer flexibiliteit kunnen bieden om privé en werk op elkaar af te stemmen;
- het verbeteren van de informatievoorziening over de kwaliteit, toegankelijkheid en kosten van kinderopvang.
- het ontwikkelen van een app die inzicht geeft in de effecten op het netto-inkomen van een eventuele uitbreiding of vermindering van het aantal gewerkte uren.

Een uitgebreide toelichting op deze maatregelen is te vinden in bijlage 8, fiches INF1, INF2, KO5 en INF3. Van de individuele maatregelen kan op zichzelf niet te veel worden verwacht. Ze kunnen wel de maatregelen in het bredere beleidspakket versterken door ze opvallend te maken voor de doelgroep.[142] De effectiviteit van deze maatregelen is waarschijnlijk groter wanneer deze worden uitgevoerd als onderdeel van een breder beleidspakket. Om die reden zijn de maatregelen, waar mogelijk meer toegespitst op het betreffende doel, soms ook opgenomen in de beleidspakketten die in paragrafen 5.2.1 tot en met 5.2.4 worden besproken.

### 5.3.1 Economische zelfstandigheid

Het pakket aan maatregelen ter bevordering van economische zelfstandigheid heeft primair tot doel de arbeidsduur van personen met een arbeidsinkomen lager dan 70% van het wettelijk minimumloon uit te breiden, zodat zij voortaan wel economisch zelfstandig zijn. Uit de voorafgaande analyses komt met betrekking tot het doel 'economische zelfstandigheid' het volgende naar voren:

- Mensen met een kleine deeltijdbaan zijn vaker niet economisch zelfstandig dan mensen met een grote deeltijd- of voltijdbaan. Economisch zelfstandig zijn is met name moeilijk voor mensen met een kleine deeltijdbaan. (paragraaf 2.2)
- De grootte van een deeltijdbaan hangt voor vrouwen samen met het opleidingsniveau. Naarmate het opleidingsniveau stijgt, neemt het aandeel deeltijdwerkers af. Voor mannen blijft de ratio hetzelfde, onafhankelijk van opleiding. (paragraaf 2.2)
- Er bestaat een groep werkende armen die wel werkt, maar toch een huishoudinkomen heeft dat onder de armoedegrens ligt. Daaronder bevinden zich veel zelfstandigen en deeltijdwerkers. (paragraaf 4.1)
- Vrouwen die vóór scheiding niet economisch zelfstandig zijn, maken na scheiding vaker gebruik van sociale voorzieningen dan vrouwen die vóór scheiding wel economisch zelfstandig zijn. Bijna vier op de tien huwelijken eindigt in een scheiding, waarbij dat percentage hoger ligt onder laag- dan onder hoogopgeleiden. (paragraaf 4.1)
- Vrouwen met jonge kinderen zijn vergeleken met andere groepen relatief gevoelig voor financiële prikkels. De arbeidsaanbodelasticiteit van mannen is zeer laag. (paragraaf 3.4)

[142] Chetty, R., A. Looney, en K. Kroft, 2009, Salience and taxation: theory and evidence, *American Economic Review*, Vol. 99 (4), pag. 1145-1177; E. Higgins, 1996, Knowledge activation: Accessibility, applicability and salience, Hoofdstuk 5 in: Higgins, E. en A. Kruglanski, 1996, Social psychology: Handbook of basic principles, New York: The Guilford Press.

***Het pakket***

Onderstaande tabel presenteert een basis- en een ambitieus pakket gericht op het bevorderen van de economische zelfstandigheid. De pakketten zijn gestoeld op vier onderdelen. In de eerste plaats wordt ingezet op het lonender maken van extra uren werken, in het bijzonder voor minstverdieners met kinderen. Tegelijk wordt door het versoberen van inkomensondersteuning aan huishoudens met relatief lage inkomens de noodzaak om betaald te werken en zo te voorzien in het levensonderhoud vergroot. Met dit geld wordt het goedkoper gemaakt om kinderen naar de kinderopvang te brengen, zodat de financiële en praktische belemmering om meer uren te werken wordt verkleind. Tot slot worden de pakketten ondersteund met voorlichting gericht op groepen die economisch onzelfstandig zijn of daar een relatief groot risico op lopen.

Het basispakket vergroot ook het arbeidsaanbod, omdat zowel de extra uitgaven als de besparende maatregelen een stimulans geven om (meer) te gaan werken. Het arbeidsaanbod neemt toe doordat meer mensen gaan werken en ze gemiddeld meer uren gaan werken. Doordat de meeste maatregelen vooral personen met een verhoudingsgewijs laag arbeidsinkomen raken, ligt het in de rede dat het aantal economisch onzelfstandige personen afneemt. Op termijn vertaalt het grotere arbeidsaanbod zich in een grotere omvang van de economie en een verbetering van de houdbaarheid van de overheidsfinanciën.

Het verschil tussen de pakketten zit in de maatregelen omtrent kinderopvang. Het basispakket is goedkoper en wordt gedekt door relevante besparingen. Het basispakket maakt het financieel aantrekkelijker voor huishoudens waarbij de minstverdienende partner niet economisch zelfstandig is, om kinderen naar de kinderopvang te brengen. Het ambitieuze pakket maakt dit voor alle huishoudens aanzienlijk aantrekkelijker door kinderopvang voor de eerste twee dagen vrijwel gratis aan te bieden. Dit betekent dat ook huishoudens waarvan beide partners meer dan 70% van het wettelijk minimumloon verdienen, een lastenverlichting ontvangen. Daardoor wordt het voor huishoudens met kinderen aantrekkelijker om meer uren te werken. Tegelijkertijd wordt niet werken aantrekkelijker, aangezien de twee dagen kinderopvang onafhankelijk zijn van de arbeidsduur van de minstverdienende partner. Het CPB stelt dat het verwachte arbeidsaanbodeffect van deze maatregel per saldo nihil is. Via een normeffect, namelijk dat het gebruik van kinderopvang gebruikelijker wordt, is echter denkbaar dat op lange termijn een toename van de arbeidsparticipatie optreedt.

Aangezien met name vrouwen relatief vaak economisch onzelfstandig zijn, heeft dit pakket ook een positief effect op het bevorderen van gelijkheid tussen vrouwen en mannen (5.2.2). De te verwachte toename van arbeidsparticipatie betekent ook een gedeeltelijke overlap met het pakket gericht op de toename van het arbeidsaanbod (paragraaf 5.2.3).

De pakketten kennen een aantal significante neveneffecten. Vooral huishoudens met een laag inkomen gaan er relatief op achteruit. Zij zullen meer betaald moeten gaan werken om hun levensstandaard op peil te houden. Voor zover zij hierin slagen, wordt hun inkomensterugval beperkt. Doordat nadrukkelijk wordt ingezet op tweeverdienershuishoudens – via bijkomende voorzieningen – vergroten de pakketten verschillen in belastingdruk (in brede zin) tussen eenverdieners- en tweeverdienershuishoudens.

**Tabel 5.1** Beleidspakketten gericht op bevorderen economische zelfstandigheid

| Code | Maatregel | Basis | Ambitieus |
|---|---|---|---|
| **Uitgaven** | | | |
| KO1* | Kinderopvangtoeslag verhogen | -1077 | -1077 |
| KO7* | Kinderopvang 0-4 toegankelijk voor alle kinderen | | -1300 |
| KO8* | Hoogte Kinderopvangtoeslag bepaald door inkomen minstverdiener | 0 | 0 |
| FK9 | Verlagen kindgebonden budget (1e en 2e kindbedrag) | 500 | 500 |
| FK10 | Verlagen kindgebonden budget (ALO-kop) | 500 | 500 |
| FK11 | Verlagen kinderbijslag voor kinderen tot 12 jaar | 250 | 250 |
| INF1 | Een voorlichtingsprogramma gericht op vrouwelijke studenten en starters op de arbeidsmarkt | -1 | -1 |
| **Lasten** | | | |
| FK3 | Vormgeving IACK: steilere opbouw | -172 | -172 |
| Stelpost** | Verhoging schijftarieven 2-4 Box 1 met 0,8%-punt | | 1300 |
| **Totaal** | | **0** | **0** |

Dit pakket kan worden ondersteund door maatregelen gericht op werkgevers en maatregelen die bijdragen aan een bewustere keuze in de arbeidsduurbeslissing. Zie de betreffende tekstboxen.

*Bedragen zijn in miljoenen euro. Positieve bedragen zijn saldoverbeterend.*

* *De budgettaire derving van deze maatregelen wordt verlaagd als ze in combinatie worden genomen.*

** *Het in het Belastingplan 2019 geïntroduceerde tweeschijvenstelsel wordt in dit pakket ongedaan gemaakt. De benodigde dekking is een plafond en waarschijnlijk lager (zie onder *).*

In het basispakket:

- wordt de kinderopvangtoeslag verhoogd. Dit gebeurt door een verhoging van de percentages in de eerstekindtabel. Doordat het gebruik van kinderopvang goedkoper wordt, wordt het financieel aantrekkelijker meer te gaan werken. (KO1)
- hangt het kinderopvangtoeslagpercentage niet langer af van het huishoudinkomen, maar van het inkomen van de minstverdienende partner en wordt de kinderopvangtoeslag afgebouwd voor huishoudens waarbij de minstverdienende partner economisch zelfstandig is. Dat betekent dat wanneer de niet-economisch zelfstandige minstverdienende partner meer gaat werken, het subsidiepercentage voor de kinderopvang niet langer daalt. Deze maatregel verlaagt de marginale druk van de niet-economische zelfstandige minstverdienende partner en daardoor neemt de stimulans om meer betaald te werken voor deze groep toe. (KO8)
- gaan het basisbedrag voor het eerste en tweede kind van het kindgebonden budget omlaag met 340 euro (indien voor een besparing van 500 miljoen euro in totaal wordt gekozen). Hierdoor gaat het inkomen van huishoudens met relatief lage inkomens omlaag, waardoor de noodzaak om te werken toeneemt. Tegelijk neemt de marginale druk voor een deel van de huishoudens af doordat het kindgebonden budget eerder volledig is afgebouwd; dit maakt extra uren werken aantrekkelijker voor deze groep. (FK9)
- wordt de alleenstaande-ouderkop in het kindgebonden budget met 1500 euro verlaagd (indien voor een besparing van 500 miljoen euro in totaal wordt gekozen). Dit is conform de bevinding in de beleidsdoorlichting tegemoetkoming ouders dat deze tegemoetkoming

gemiddeld genomen de feitelijke kosten van kinderen overstijgt voor alleenstaande ouders met 1 of 2 kinderen. Voor ouders die aanspraak maken op deze regeling neemt noodzaak om te werken toe, aangezien hun inkomen daalt. Tegelijk neemt de marginale druk af, waardoor extra uren werken aantrekkelijker wordt. (FK10)

- gaat de kinderbijslag voor kinderen van 0 tot 5 jaar omlaag met 26,50 euro per kwartaal en voor 6 tot 11 jarigen met 32 euro (indien voor een besparing van 250 miljoen euro wordt gekozen). Voor ouders die aanspraak maken op kinderbijslag wordt het noodzakelijker om te werken. Dit effect is relatief groot voor ouders met een laag inkomen, aangezien de kinderbijslag voor hen een relatief groot deel van het inkomen uitmaakt. (FK11)
- is een voorlichtingsprogramma opgenomen, gericht op jonge studenten en starters op de arbeidsmarkt. Door gericht te informeren over de effecten van een beperkte arbeidsduur op de pensioenopbouw, verder carrièreverloop en economische zelfstandigheid, wordt getracht op een belangrijk *teachable moment* van de arbeidsduurbeslissing een bewuste(re) keuze te maken. (INF1)
- verdubbelt het opbouwpercentage van de IACK tot 22,9%, terwijl de maximale IACK ongewijzigd blijft. Hierdoor gaat voor minstverdienende partners met een arbeidsinkomen tot ca. 17.900 euro de marginale druk omlaag en wordt betaald werken lonender. (FK3)

In het ambitieuze pakket:

- is kinderopvang voor 16 uur per week gratis toegankelijk voor alle kinderen van 0 tot 4 jaar. Voor extra uren vallen alle kinderen van 0-4 jaar onder de KOT, ongeacht of hun ouders werken. Gratis kinderopvang geeft een sterk signaal af dat het gebruikelijk is om het kind naar de kinderopvang te brengen, waardoor de drempel voor gebruik kan afnemen. Dit maakt het voor ouders gemakkelijker om (meer uren) te gaan werken en dus economisch zelfstandig te worden. (KO7)
- gaan de 2e, 3e en 4e schijf in de inkomstenbelasting omhoog met 0,8%-punt. Het in het Belastingplan 2019 geïntroduceerde tweeschijvenstelsel wordt in dit pakket ongedaan gemaakt. Het verhogen van de schijftarieven is nodig om het pakket budgetneutraal te maken. Gezien de overlap tussen enkele van de intensiveringsmaatregelen in het pakket is het genoemde percentage een bovengrens.

In aanvulling op bovenstaande pakketten is een aantal maatregelen overwogen, die om verschillende redenen niet in de pakketten zijn opgenomen maar wellicht toch effect kunnen hebben. Zo kan ervoor gekozen worden een publieke voorziening in te richten voor alle kinderen van 0 tot 12 jaar door het samenvoegen van de kinderopvang, buitenschoolse opvang en primair onderwijs (SC3). Deze optie is een alternatief voor de basisvoorziening kinderopvang van 16 uur per week (KO7). Het normeffect van de verdergaande maatregel kan aanzienlijk sterker zijn in het effect op economische zelfstandigheid. Dit effect kan echter niet worden gekwantificeerd omdat onderzoek hierover ontbreekt.

### 5.3.2 Bevorderen van gelijkheid tussen vrouwen en mannen

Deze pakketten hebben als doel om het verschil te verkleinen in de tijd die vrouwen en mannen besteden aan betaald werken en zorgtaken. Uit de voorafgaande analyses komt met betrekking tot het doel 'bevorderen gelijkheid tussen vrouwen en mannen' het volgende naar voren:

- Al aan de start van hun carrière werken vrouwen vaker in deeltijd dan mannen, mede vanwege bepaalde verwachtingen over hun carrière en de mogelijkheden binnen een sector. Later wordt de zorg voor het huishouden en kinderen door veel vrouwen genoemd als reden om in deeltijd te werken. De overgrote meerderheid van de mannen werkt voltijds. (paragraaf 2.2)
- Vrouwen met jonge kinderen zijn vergeleken met andere groepen relatief gevoelig voor financiële prikkels. De arbeidsaanbodelasticiteit van mannen is zeer laag. (paragraaf 3.4)
- Maatregelen die de minstverdienende partner – vaak de vrouw – stimuleren om meer betaald te gaan werken, dragen bij aan een gelijke verdeling van arbeid. Als de vader kort na de bevalling verlof opneemt, kan dit leiden tot een gelijkere verdeling van zorgtaken tussen ouders. Als de vader meer zorgtaken op zich neemt, biedt dit de moeder de mogelijkheid om meer uren betaald te werken en carrière te maken of zich verder te scholen of te ontwikkelen gedurende de levensloop. (paragraaf 3.5).
- Het verbeteren van de aansluiting tussen de kindvoorzieningen (kinderopvang, buitenschoolse opvang en primair onderwijs) heeft naar verwachting een positief effect op de arbeidsdeelname en -duur van vrouwen met kinderen. (paragraaf 3.6)
- Uitstel van de arbeidsduurbeslissing door verlof na de geboorte van een kind kan tot op zekere hoogte helpen het urenverval te beperken. Dit komt doordat ouders vaak terughoudend zijn om hun kind al op hele jonge leeftijd naar de opvang te brengen (paragraaf 3.6).

***Het pakket***

Onderstaande tabel presenteert een basis- en een ambitieus pakket gericht op bevordering van gelijkheid tussen vrouwen en mannen. De pakketten zijn gestoeld op vier pijlers. In de eerste plaats wordt door het versoberen van inkomensondersteuning aan huishoudens met relatief lage inkomens de noodzakelijkheid om betaald te werken vergroot. Daarnaast worden verlofregelingen rond de geboorte van een kind meer gelijkgetrokken tussen vrouwen en mannen, om de vader in staat te stellen meer zorgtaken op zich te nemen en om discriminatie op de arbeidsmarkt te verminderen. Ook wordt het goedkoper om kinderen naar de kinderopvang te brengen, zodat de financiële belemmering om meer uren betaald te werken wordt verkleind. Tot slot worden de pakketten ondersteund door voorlichtingsprogramma's gericht op het uitbreiden van de arbeidsduur van vrouwen en het uitbreiden van zorgtaken door mannen.

Het basispakket vergroot het arbeidsaanbod per saldo licht. Dat komt met name doordat de besparende maatregelen een stimulans geven om (meer) te gaan werken. Niet-bevallende partners worden in staat gesteld langer thuis te blijven na de bevalling, wat op zichzelf het arbeidsaanbod op korte termijn licht drukt, maar op termijn tot een gelijkere verdeling van zorgtaken kan leiden.

Het ambitieuze pakket gaat verder dan het basispakket op het gebied van kindvoorzieningen, verlof en de IACK. In het ambitieuze pakket bestaat geen recht op kinderopvangtoeslag tijdens het eerste jaar en wordt tegelijk de duur van betaald verlof op gezinsniveau uitgebreid tot een jaar. Dit verlof is – op bevallingsverlof na – gelijk verdeeld tussen de bevallende en niet-bevallende partner en is niet overdraagbaar. Door het beslissingsmoment over gebruik van de kinderopvang uit te stellen tot een jaar na de geboorte stellen vrouwen hun uren mogelijk minder neerwaarts bij. Daarnaast worden vaders geprikkeld verlof op te nemen waardoor zij meer betrokken worden bij de zorg voor kinderen. Na dit eerste jaar geldt dat er een publieke voorziening wordt geboden voor kinderen tot 12 jaar, waardoor de eventuele financiële en tijdsbelemmering om meer uren te

werken wordt verkleind. Met deze maatregel wordt relatief sterk ingezet op verandering van de norm dat vrouwen veel zorgtaken op zich nemen en dus eerder in deeltijd werken dan mannen. Ook wordt de IACK verhoogd waardoor het voordeliger wordt voor de minstverdienende partner in een huishouden met kinderen tot 12 jaar om meer uren te werken.

De pakketten kennen een aantal neveneffecten. Vooral huishoudens met een laag inkomen gaan er relatief op achteruit. Zij zullen meer moeten gaan werken om hun levensstandaard op peil te houden. Dat leidt vermoedelijk tot een toename van het aantal economisch zelfstandigen, maar ook – onder diegenen die hun arbeidsduur niet of niet voldoende uitbreiden – tot een stijging van het aantal mensen in armoede. Doordat tweeverdienershuishoudens nadrukkelijk worden bevoordeeld, via bijkomende voorzieningen, vergroten de pakketten verschillen in belastingdruk (in brede zin) tussen eenverdieners- en tweeverdienershuishoudens.

**Tabel 5.2** Beleidspakketten gericht op bevorderen op gelijkheid tussen vrouwen en mannen

| Code | Maatregel | Basis | Ambitieus |
|---|---|---|---|
| **Uitgaven** | | | |
| FK9 | Verlagen kindgebonden budget (1e en 2e kindbedrag) | 500 | 500 |
| FK10 | Verlagen kindgebonden budget (ALO-kop) | 500 | 500 |
| FK11 | Verlagen kinderbijslag voor kinderen tot 12 jaar | 250 | 250 |
| KO2 | Hoogte KOT bepaald door inkomen meest verdienende partner | 0 | |
| SC3* | Publiek aanbod alle kindvoorzieningen van 0 tot 12 jaar. | | -5400 |
| KO4 | Korting voor ouders die meer dan 2 dagen kinderopvang afnemen | -420 | |
| VL2* | Uitbreiding betaalde verlofregelingen naar 1 jaar en geen KOT in dat jaar | | -2400 |
| VL3** | Beperken verschillen geboorteverlof en bevallingsverlof | -750 | |
| INF1 | Voorlichtingsprogramma's gericht op vrouwelijke studenten, starters op de arbeidsmarkt en jonge vaders | -1 | -1 |
| **Lasten** | | | |
| FK1 | Verhogen IACK | | -506 |
| Stelpost*** | Verhoging alle schijftarieven Box 1 met 1,8%-punt | | 7087 |
| **Totaal** | | **79** | **0** |

Dit pakket kan worden ondersteund door maatregelen gericht op werkgevers en maatregelen die bijdragen aan een bewustere keuze in de arbeidsduurbeslissing. Zie de betreffende tekstboxen.

*Bedragen zijn in miljoenen euro. Positieve bedragen zijn saldoverbeterend.*

* *de budgettaire derving van deze maatregelen wordt lager als ze in combinatie worden genomen. Van maatregel SC3 is een goedkopere variant beschikbaar (KO3; vrijwel gratis kinderopvang), waar waarschijnlijk wel een minder sterk normeffect van uit gaat.*

** *het precieze budgettaire beslag hangt af van de uitkomsten rond de implementatie van de EU-richtlijn over betaald ouderschapsverlof.*

*** *Het in het Belastingplan 2019 geïntroduceerde tweeschijvenstelsel wordt in dit pakket ongedaan gemaakt. De benodigde dekking is een plafond en waarschijnlijk lager (zie onder *). Een alternatieve bekostiging is het afschaffen of verlagen van de IACK.*

In het basispakket:

- gaan het basisbedrag voor het eerste en tweede kind van het kindgebonden budget omlaag met 340 euro (indien voor een besparing van 500 miljoen euro in totaal wordt gekozen). Hierdoor gaat het inkomen van huishoudens met relatief lage inkomens omlaag, waardoor de noodzaak om te werken toeneemt. Tegelijk neemt de marginale druk voor een deel van de huishoudens af doordat het kindgebonden budget eerder volledig is afgebouwd; dit maakt extra uren werken aantrekkelijker voor deze groep. (FK9)
- wordt het kindgebonden budget met 1500 euro verlaagd door de alleenstaande-ouderkop te verlagen (indien voor een besparing van 500 miljoen euro in totaal wordt gekozen). Dit is conform de bevinding in de beleidsdoorlichting tegemoetkoming ouders dat deze tegemoetkoming gemiddeld genomen de feitelijke kosten van kinderen overstijgt voor alleenstaande ouders met 1 of 2 kinderen. Voor ouders die aanspraak maken op deze regeling neemt noodzaak om te werken toe, aangezien hun inkomen daalt. Tegelijk neemt vanaf een bepaald inkomen de marginale druk af, waardoor extra uren werken aantrekkelijker wordt. (FK10)
- gaat de kinderbijslag voor 0 tot 5-jarigen omlaag met 26,50 euro per kwartaal en voor 6 tot 11-jarigen met 32 euro (indien voor een besparing van 250 miljoen euro in totaal wordt gekozen). Voor ouders die aanspraak maken op kinderbijslag wordt het noodzakelijker om te werken. Dit effect is relatief groot voor ouders met een laag inkomen, aangezien de kinderbijslag voor hen een relatief groot deel van het inkomen uitmaakt. (FK11)
- hangt het kinderopvangtoeslagpercentage niet langer af van het huishoudinkomen, maar van het inkomen van de meestverdienende partner. Dat betekent dat wanneer de minstverdienende partner meer gaat werken, het subsidiepercentage voor de kinderopvang niet langer daalt. Deze maatregel verlaagt de marginale druk van de minstverdienende partner als deze (meer) gaat werken. Daarnaast leidt deze maatregel tot een verschuiving van inkomens van huishoudens met een ongelijke verdeling naar huishoudens met een meer gelijke verdeling van inkomens (KO2)
- ontvangen ouders die meer dan twee dagen (20 uur) gebruik maken van kinderopvang een hogere kinderopvangtoeslag dan nu het geval is. Dit maakt het afnemen van meer dan twee dagen kinderopvang voor veel huishoudens financieel haalbaarder, waardoor een belemmering om meer betaald te werken afneemt. (KO4)
- krijgen formele partners van de moeder recht op 16 weken betaald verlof rond de geboorte van een kind. Daarmee wordt het verschil in verlof tussen moeders en partners volledig weggenomen. Dit beïnvloedt zowel de mogelijkheden van de partner om betrokken te zijn in eerste levensfase van het kind als discriminatie op de arbeidsmarkt tussen vrouwen en mannen. Als onderdeel van een breder pakket draagt de maatregel bovendien mogelijk bij aan verandering van de norm dat vrouwen veel zorgtaken op zich nemen, en dus eerder in deeltijd werken. Het is overigens onduidelijk of de maatregel juridisch haalbaar is, omdat deze mannen evenveel verlof geeft als vrouwen, terwijl voor mannen de medische grond ontbreekt die dat verlof voor vrouwen rechtvaardigt. (VL3)
- is een voorlichtingsprogramma opgenomen dat zich enerzijds richt op uitbreiding van de (toekomstige) arbeidsduur door jonge studenten en starters op de arbeidsmarkt, en anderzijds op het op zich nemen van zorgtaken door jonge vaders. Door gericht te informeren op een belangrijk *teachable moment* wordt getracht van de verdeling van arbeid- en zorgtaken binnen het huishouden een bewuste(re) keuze te maken. (INF1)

In het ambitieuze pakket:

- komt de kinderopvangtoeslag in het eerste jaar te vervallen, maar ouders krijgen daar wel uitgebreide verlofregelingen voor terug. Naast het bevallingsverlof (10 tot12 weken) en geboorteverlof (2 weken) krijgen beide ouders elk 21 weken ouderschapsverlof met doorbetaling van 100% dagloon (tot maximum dagloon). Het verlof mag niet tegelijk door beide ouders worden opgenomen. Ouders kunnen zich dus in het eerste jaar op de zorg voor het kind richten. (VL2)
- wordt een publieke voorziening ingericht voor alle kinderen van 0 tot 12 jaar door het samenvoegen van de kinderopvang, buitenschoolse opvang en primair onderwijs. (SC3)
- wordt de IACK verhoogd. Hierdoor wordt het voor minstverdienende partners in huishoudens met kinderen tot 12 jaar goedkoper om meer uren te werken. (FK1)
- gaan de 1e tot en met de 4e schijf in de inkomstenbelasting omhoog met 1,8%-punt. Het in het Belastingplan 2019 geïntroduceerde tweeschijvenstelsel wordt in dit pakket dus ongedaan gemaakt. Het verhogen van de schijftarieven is nodig om het pakket budgetneutraal te maken. Gezien de overlap tussen enkele van de intensiveringsmaatregelen in het pakket, is het genoemde percentage een bovengrens.

In aanvulling op bovenstaande pakketten zijn diverse maatregelen overwogen, die om verschillende redenen niet in de pakketten zijn opgenomen maar wellicht toch effect kunnen hebben. Zo kan ervoor gekozen worden kinderopvang vrijwel gratis te maken voor alle werkenden (KO3). Het gebruik van kinderopvang wordt daarmee goedkoper, waardoor de financiële belemmering om meer betaald te werken kleiner wordt. Bovendien kan een vrijwel gratis kinderopvang sterker het signaal geven dat het gebruikelijk is om het kind naar de kinderopvang te brengen, zodat de drempel voor gebruik kan afnemen. Deze optie is een alternatief voor de publieke voorziening voor alle kinderen van 0 tot 12 jaar (SC3). Het normeffect van deze maatregel is waarschijnlijk kleiner dan dat van de verdergaande maatregel SC3. Dit effect kan echter niet goed worden gekwantificeerd. Bij het invoeren van een van deze opties, is het verstandig rekening te houden met de variëteit aan werktijden van werknemers. Wellicht laat KO3 meer dan SC3 ruimte om daarop in te spelen, wat bijvoorbeeld nuttig kan zijn voor werknemers in sectoren waar flexibele werktijden vaak voorkomen, zoals de zorg. Tot slot, aangezien in het ambitieuze pakket veel arbeid- en zorgbelemmeringen worden opgelost door het instellen van een publiek aanbod van alle kindvoorzieningen, kan worden betoogd dat verdere fiscale stimulering van het arbeidsaanbod minder noodzakelijk is. Daarom kan worden overwogen de IACK te verlagen of zelfs af te schaffen. Hiermee kan tot circa 2 miljard euro worden bespaard.

### 5.3.3 Vergroten van het arbeidsaanbod

Het pakket aan maatregelen ter vergroting van het arbeidsaanbod breidt de arbeidsduur van deeltijders mannen en vrouwen uit. Uit de voorafgaande analyses komt met betrekking tot het doel ‘vergroten van het arbeidsaanbod’ het volgende naar voren:

- Het onbenut arbeidspotentieel in Nederland is in Europees perspectief groot. Dit is voor een belangrijk deel toe te schrijven aan het lage gemiddeld aantal gewerkte uren. (paragrafen 2.1 en 4.2)
- Al aan de start van hun carrière werken vrouwen vaker in deeltijd dan mannen, mede vanwege bepaalde verwachtingen over hun carrière en de mogelijkheden binnen de sector. Later wordt de zorg voor het huishouden en kinderen door veel vrouwen genoemd als reden om in deeltijd te werken. De overgrote meerderheid van de mannen werkt voltijds. (paragraaf 2.2)
- Vrouwen met jonge kinderen zijn vergeleken met andere groepen relatief gevoelig voor financiële prikkels die werken lonender maken. De arbeidsaanbodelasticiteit van mannen is zeer laag. (paragraaf 3.4)

- Het verbeteren van de infrastructuur en de aansluiting rondom de kindvoorzieningen (kinderopvang, buitenschoolse opvang en primair onderwijs) hebben naar verwachting een positief effect op de arbeidsdeelname en -duur van moeders. (paragraaf 3.6)
- Wanneer niet-economisch zelfstandige minstverdieners en alleenstaanden hun arbeidsduur zouden uitbreiden met een halve dag, heeft dat een positief effect op de overheidsfinanciën van respectievelijk 260 euro en 332 euro per jaar per persoon (paragraaf 4.2).[143]
- De Nederlandse economie zou groter zijn als mensen meer uren zouden werken. Een grotere economie betekent een bredere basis voor onze collectieve voorzieningen zoals veiligheid, zorg en onderwijs. (paragraaf 4.2)

***Het pakket***

Onderstaande tabel presenteert een basis- en een ambitieus pakket gericht op het vergroten van het arbeidsaanbod. De pakketten bevatten in de kern vier elementen. In de eerste plaats wordt ingezet op het lonender maken van extra uren betaald werken. Tegelijkertijd wordt door het versoberen van inkomensondersteuning aan huishoudens met relatief lage inkomens de noodzakelijkheid om te werken vergroot. Daarnaast wordt het goedkoper gemaakt om kinderen naar de kinderopvang te brengen en/of worden schooltijden verruimd, zodat financiële en praktische belemmeringen om meer uren betaald te werken wordt verkleind. De pakketten worden ondersteund door voorlichting gericht op groepen die ruimte hebben om meer uren te werken.

Het basispakket vergroot het arbeidsaanbod. Dat komt doordat zowel de extra uitgaven als de besparende maatregelen een stimulans geven om (meer) te gaan werken. Het arbeidsaanbod neemt toe doordat meer mensen gaan werken en ze gemiddeld meer uren gaan werken. Op termijn vertaalt het grotere arbeidsaanbod zich in een grotere omvang van de economie en een verbetering van de houdbaarheid van de overheidsfinanciën.

Het ambitieuze pakket gaat verder dan het basispakket op het vlak van schooltijden, kinderopvangtoeslag en verlof. In dit pakket wordt kinderopvang in de eerste vier jaren vrijwel gratis voor werkenden. Zodra het kind vier jaar is, kan het van acht uur ‘s ochtends tot zes uur ‘s avonds naar een school die ook een gratis buitenschools programma aanbiedt. Het idee achter deze maatregelen is dat ze een sterker effect op sociale normen zullen hebben, waardoor de gevolgen voor de gemiddelde arbeidsduur groter zijn. De uitbreiding van geboorteverlof voor vaders heeft op korte termijn weliswaar een nadelig effect op het arbeidsaanbod van de vader, maar het idee is dat de maatregel op termijn een gunstig effect op het arbeidsaanbod van vrouwen kan hebben – doordat pas op een later moment de keuze hoeft te worden gemaakt of en zo ja, voor hoeveel uur gebruik zal worden gemaakt van kinderopvang – en past in een ambitieus pakket dat de norm rond voltijdswerken wil veranderen. Voorts worden scholen gestimuleerd meer voltijders in dienst te nemen door basisscholen met een hoog aandeel voltijders, onder voorwaarden, extra financiering te geven. Niet alleen kan dit helpen personeelstekorten in de sector te verkleinen, maar mogelijk maakt dit het ook vanzelfsprekender om een voltijdsbaan in het basisonderwijs te kiezen.

[143] Zie CPB, 2019, Arbeidsparticipatie, gewerkte uren en economische zelfstandigheid van vrouwen, CPB Notitie, 17 september. Dit zijn ex-ante berekeningen die geen rekening houden met eventuele gedragseffecten. Ook wordt er geen rekening gehouden met eventuele extra kosten voor de overheid die gemoeid gaan met het stimuleren van een groei in arbeidsduur of verdere baten zoals afgewentelde bijstandskosten en hogere inkomsten van pensioenen.

Voor zover het pakket niet-economisch zelfstandige vrouwen stimuleert meer betaald te gaan werken, komt dit pakket deels overeen met het pakket gericht op economische zelfstandigheid (paragraaf 5.2.1). Wel gaat dit pakket verder, omdat het ook deeltijdwerkers die wel economisch zelfstandig zijn, aanzet tot meer uren werken. Het pakket wijkt af van het pakket gericht op gelijkere van arbeid- en zorgtaken (paragraaf 5.2.2), omdat nadrukkelijker wordt beoogd dat mannen zo veel mogelijk voltijds kunnen blijven werken.

De pakketten kennen een aantal neveneffecten. Vooral huishoudens met een relatief laag inkomen gaan er relatief op achteruit. Zij zullen meer moeten gaan werken om hun levensstandaard op peil te houden. Voor zover zij hierin slagen, wordt hun inkomensterugval beperkt. Uitgebreidere schooltijden, met bijbehorende activiteiten, hebben mogelijk gunstige gevolgen voor de cognitieve, sociale en taalkundige ontwikkeling van kinderen met een lage sociaaleconomische status. De aanpassingen in verlof, fiscale regelingen en toeslagen, en campagnes dragen mogelijk bij aan een gelijkere verdeling van betaald werk tussen mannen en vrouwen. Doordat nadrukkelijk wordt ingezet op het uitbreiden van voorzieningen voor tweeverdienershuishoudens, vergroten de pakketten verschillen in belastingdruk (in brede zin) tussen eenverdieners- en tweeverdienershuishoudens.

**Tabel 5.3** Beleidspakketten gericht op vergroten van het arbeidsaanbod

| Code | Maatregel | Basis | Ambitieus |
|---|---|---|---|
| **Uitgaven** | | | |
| FK9 | Verlagen kindgebonden budget (1e en 2e kindbedrag) | 500 | 500 |
| FK10 | Verlagen kindgebonden budget (ALO-kop) | 500 | 500 |
| FK11 | Verlagen kinderbijslag voor kinderen tot 12 jaar | 250 | 250 |
| KO1 | Kinderopvangtoeslag verhogen | -749 | |
| KO2 | Hoogte KOT bepaald door inkomen meest verdienende partner | 0 | |
| KO3* | Kinderopvang zeer goedkoop voor werkenden | | -1800 |
| VL3 | Beperken verschillen geboorteverlof en bevallingsverlof | | -750 |
| SC2* | Brede schoolarrangement van vier tot twaalf jaar als publieke voorziening | | -1700 |
| INF1 | Campagnes gericht op gedragsbeïnvloeding voor vrouwelijke studenten en starters op de arbeidsmarkt om meer uren werken | -1 | -1 |
| WG2 | Scholen in het primair onderwijs met een hoge deeltijdfactor of voltijdsratio extra bekostigen | | -500 |
| **Lasten** | | | |
| FK1 | Verhogen IACK | -499 | -500 |
| Stelpost** | Verhoging alle schijftarieven Box 1 met 1,1 %-punt | | 4001 |
| **Totaal** | | **0** | **0** |

Dit pakket kan worden ondersteund door maatregelen gericht op werkgevers en maatregelen die bijdragen aan een bewustere keuze in de arbeidsduurbeslissing. Zie de betreffende tekstboxen.

*Bedragen zijn in miljoenen euro. Positieve bedragen zijn saldoverbeterend.*

* *de budgettaire derving van deze maatregelen is lager als ze in combinatie worden genomen.*

** *Het in het Belastingplan 2019 geïntroduceerde tweeschijvenstelsel wordt in dit pakket ongedaan gemaakt. De benodigde dekking is een plafond en waarschijnlijk lager (zie onder *).*

In het basispakket:

- gaan het basisbedrag voor het eerste en tweede kind van het kindgebonden budget omlaag met 340 euro (indien voor een besparing van 500 miljoen euro in totaal wordt gekozen). Hierdoor gaat het inkomen van huishoudens met relatief lage inkomens omlaag, waardoor de noodzaak om te werken toeneemt. Tegelijk neemt de marginale druk voor een deel van de huishoudens af doordat het kindgebonden budget eerder volledig is afgebouwd; dit maakt extra uren werken aantrekkelijker voor deze groep. (FK9)
- wordt de alleenstaande-ouderkop in het kindgebonden budget met 1500 euro verlaagd (indien voor een besparing van 500 miljoen euro in totaal wordt gekozen). Dit is conform de bevinding in de beleidsdoorlichting tegemoetkoming ouders dat deze tegemoetkoming gemiddeld genomen de feitelijke kosten van kinderen overstijgt voor alleenstaande ouders met 1 of 2 kinderen. Voor ouders die aanspraak maken op deze regeling neemt de noodzaak om te werken toe, aangezien hun inkomen daalt. Tegelijk neemt de marginale druk af, waardoor extra uren werken aantrekkelijker wordt. (FK10)
- gaat de kinderbijslag voor 0 tot 5 jarigen omlaag met 26,50 euro per kwartaal en voor 6 tot 11 jarigen met 32 euro (indien voor een besparing van 250 miljoen euro in totaal wordt gekozen). Voor ouders die aanspraak maken op kinderbijslag wordt het noodzakelijker om te werken. Dit effect is relatief groot voor ouders met een laag inkomen, aangezien de kinderbijslag voor hen een relatief groot deel van het inkomen uitmaakt. (FK11)
- wordt de kinderopvangtoeslag verhoogd. Dit gebeurt door een verhoging van de percentages in de eerstekindtabel. Doordat het gebruik van kinderopvang goedkoper wordt, wordt het financieel aantrekkelijker meer te gaan werken. (KO1)
- hangt het kinderopvangtoeslagpercentage niet langer af van het huishoudinkomen, maar van het inkomen van de meestverdienende partner. Dat betekent dat wanneer de minstverdienende partner meer gaat werken, het toeslagpercentage voor de kinderopvang niet langer daalt. Deze maatregel verlaagt de marginale druk van de minstverdienende partner als deze (meer) gaat werken. Daarnaast leidt deze maatregel tot een verschuiving van inkomens van huishoudens met een ongelijke verdeling naar huishoudens met een meer gelijke verdeling van inkomens. (KO2)
- is een voorlichtingsprogramma opgenomen, gericht op jonge studenten en starters op de arbeidsmarkt. Door gericht te informeren over de effecten van de keuze voor een studie, keuze voor een specifieke sector, arbeidsmarktkansen in specifieke sectoren, effect van een beperkte arbeidsduur op de pensioenopbouw, verder carrièreverloop en economische zelfstandigheid, wordt getracht op een belangrijk *teachable moment* van de arbeidsduurbeslissing een bewuste(re) keuze te maken. (INF1)
- wordt de IACK verhoogd. Hierdoor wordt het voor minstverdienende partners in huishoudens met kinderen tot 12 jaar goedkoper om meer uren te werken. (FK1)

In het ambitieuze pakket:

- wordt kinderopvang vrijwel gratis voor alle werkenden (vanaf een leeftijd van vier jaar gaat het kind naar de basisschool met hele-dagarrangement, zie beschrijving maatregel SC2 hieronder). Het kinderopvangtoeslagpercentage gaat naar 96%. Het gebruik van kinderopvang wordt daarmee goedkoper, waardoor de financiële belemmering om meer betaald te werken kleiner wordt. Bovendien kan een vrijwel gratis kinderopvang sterker het signaal geven dat het gebruikelijk is om het kind naar de kinderopvang te brengen, waar de drempel

voor gebruik kan afnemen. Bij het invoeren van deze opties, is het verstandig rekening te houden met de variëteit aan werktijden van werknemers. Wellicht laat deze maatregel – vergeleken met een publieke voorziening zoals in SC3 – meer ruimte om daarop in te spelen, wat bijvoorbeeld nuttig kan zijn voor werknemers in sectoren waar flexibele werktijden vaak voorkomen, zoals de zorg. (KO3)

- krijgen formele partner(s) van de moeder recht op 16 weken betaald verlof rond de geboorte van een kind. Daarmee wordt het verschil in verlof tussen moeders en partners volledig weggenomen. Dit beïnvloedt zowel de mogelijkheden van de partner om betrokken te zijn in eerste levensfase van het kind als discriminatie op de arbeidsmarkt tussen vrouwen en mannen. Het directe arbeidsaanbodeffect is negatief – vaders werken tijdens verlof immers niet –, maar mogelijk heeft de maatregel op termijn een gunstig effect op het arbeidsaanbod van vrouwen doordat de keuze voor hoeveel uur een kind eventueel naar de kinderopvang gaat, kan worden uitgesteld. Als onderdeel van een breder pakket draagt de maatregel bovendien bij aan verandering van de norm dat vrouwen veel zorgtaken op zich nemen, en dus eerder in deeltijd werken. Het is overigens onduidelijk of de maatregel juridisch haalbaar is, omdat deze mannen evenveel verlof geeft als vrouwen, terwijl voor mannen de medische grond ontbreekt die dat verlof voor vrouwen rechtvaardigt. (VL3)
- biedt de basisschool een gevarieerd sluitend brede schoolarrangement aan voor alle kinderen van 4 tot 12 jaar. Het hele-dagarrangement vindt plaats tussen circa 8 en 18 uur en biedt naast onderwijs ook vrijetijdsbesteding, ontspanning, sport en/of cultuur. Er zijn geen kosten voor ouders aan verbonden. Voor ouders die opvang nodig hebben vóór 8 uur of na 18 uur, blijft kinderopvang bestaan. Deze optie biedt ouders de mogelijkheid hun arbeidsduur uit te breiden. (SC2)
- ontvangen scholen met relatief veel voltijders of een hoge deeltijdfactor extra bekostiging. Deze extra bekostiging is niet persoonsgebonden, maar komt ten goede aan het schoolbestuur. Het bestuur kan dit budget in overleg met de (G)MR naar eigen inzicht besteden. Deze maatregel kan ook als voorbeeld dienen voor andere sectoren met soortgelijke problematiek. Als de kwaliteit van onderwijs gegeven door leraren met grote deeltijdbanen en of voltijdsbanen groter is dan onderwijs gegeven door veel (kleine) deeltijders, is dit een extra stimulans om deze maatregel uit te voeren. (WG2)
- gaan alle schijftarieven in de inkomstenbelasting omhoog met 1,1%-punt. Het in het Belastingplan 2019 geïntroduceerde tweeschijvenstelsel wordt in dit pakket ongedaan gemaakt. Het verhogen van de schijftarieven is nodig om het pakket budgetneutraal te maken. Gezien de overlap tussen enkele van de intensiveringsmaatregelen in het pakket, is het genoemde percentage een bovengrens.

In aanvulling op bovenstaande pakketten is een aantal maatregelen overwogen, die om verschillende redenen niet in de pakketten zijn opgenomen maar wellicht toch effect kunnen hebben. Zo kan ervoor gekozen worden een publieke voorziening in te richten voor alle kinderen van 0 tot 12 jaar door het samenvoegen van de kinderopvang, buitenschoolse opvang en primair onderwijs (SC3). Deze optie is een alternatief voor de hogere kinderopvangtoeslag die kinderopvang vrijwel gratis maakt (KO3) en het sluitende brede schoolarrangement voor kinderen van vier tot twaalf jaar (SC2). Het normeffect van de verdergaande maatregel kan sterker zijn. Dit effect kan echter niet goed worden gekwantificeerd. Om de gemiddelde arbeidsduur onder zorgmedewerkers te vergroten, kunnen combinatiebanen in de zorg worden gestimuleerd door middel van het verspreiden van goede voorbeelden en informatievoorziening over hoe om te gaan met de uitleen van personeel (OV3).

### 5.3.4 Verkleinen verschil in belastingdruk een- en tweeverdienershuishoudens

Het pakket aan maatregelen gericht op het verkleinen van het verschil in belastingdruk tussen een- en tweeverdienershuishoudens bouwt fiscale maatregelen en subsidies af die uitsluitend ten bate van tweeverdienershuishoudens komen, en maakt voorzieningen die tot op heden alleen beschikbaar zijn voor betaald werkenden, ook toegankelijk voor niet-werkenden. Aangezien het pakket bewust ruimte laat voor de keuze door de partner van de eenverdiener om niet betaald te werken, gaat het op veel punten in tegen de pakketten in de voorgaande drie paragrafen.

Uit de voorafgaande analyses komt met betrekking tot het doel 'verkleinen verschil in belastingdruk een- en tweeverdienershuishoudens' het volgende naar voren:

- Om het arbeidsaanbod te stimuleren zijn het afgelopen decennium maatregelen genomen waardoor het verschil in belastingdruk tussen een- en tweeverdienershuishoudens is opgelopen. Voorbeelden hiervan zijn aanpassingen in het belastingstelsel (verhoging van de IACK, afbouw van de uitbetaalbaarheid van de algemene heffingskorting) en het toeslagenstelsel (intensiveringen in de kinderopvangtoeslag). (paragraaf 3.4)
- Het verschil tussen een- en tweeverdienershuishoudens is het laatste decennium gestegen, en vergeleken met andere landen groot. Dit verschil is inmiddels voor gezinnen met jonge kinderen volgens het CPB wellicht ondoelmatig hoog: het extra stimuleren van het arbeidsaanbod vergt erg hoge publiek gefinancierde financiële prikkels (paragraaf 3.4).

***Het pakket***

Onderstaande tabel presenteert een basis- en een ambitieus pakket gericht op het verkleinen van het verschil in belastingdruk, inclusief toeslagen en subsidies, tussen een- en tweeverdienershuishoudens. Beide pakketten bouwen fiscale maatregelen af die uitsluitend ten goede komen aan tweeverdienershuishoudens. Ook ontvangen huishoudens met relatief lage inkomens meer inkomensondersteuning, los van hun arbeidssituatie. In het basispakket is ervoor gekozen om de kinderopvangtoeslag, waarop alleen tweeverdieners en alleenstaanden recht hebben, te versoberen. In het ambitieuze pakket wordt niet de tegemoetkoming in de kosten van kinderopvang versoberd, maar wordt de toegang tot kinderopvang en buitenschoolse opvang verruimd, zodat deze ook (deels) kosteloos toegankelijk is voor kinderen van niet-betaald werkende ouders.

De pakketten verkleinen het verschil in belastingdruk, inclusief toeslagen en subsidies, tussen een- en tweeverdienershuishoudens. Dit leidt tot een kleinere inkomensongelijkheid tussen huishoudens en stuurt huishoudens minder sterk in de richting van tweeverdienersschap. Daardoor ontstaat meer tijd voor andere tijdsbestedingen zoals bijvoorbeeld de zorg voor kinderen en naasten of vrijwilligerswerk.

De pakketten kennen een aantal significante neveneffecten. Dit pakket leidt ertoe dat de minstverdiener binnen een huishouden weinig of geen prikkel heeft om te gaan werken. Hierdoor zal het arbeidsaanbod en het percentage economische zelfstandige vrouwen afnemen. Op termijn vertaalt dit zich in een kleinere omvang van de economie en een verslechtering van de houdbaarheid van de overheidsfinanciën. Doordat de minstverdiener minder wordt gestimuleerd om te werken, wordt de verdeling van betaald werk tussen mannen en vrouwen waarschijnlijk ongelijker.

**Tabel 5.4** Beleidspakketten gericht op verkleining van het belastingdrukverschil tussen een- en tweeverdienershuishoudens

| Code | Maatregel | Basis | Ambitieus |
|---|---|---|---|
| **Uitgaven** | | | |
| FK9 | Verhogen kindgebonden budget | -500 | -500 |
| KO1 | Kinderopvangtoeslag verlagen | 500 | |
| KO7 | Kinderopvang 0-4 toegankelijk voor alle kinderen | | -1300 |
| SC2 | Brede schoolarrangement van 4 tot 12 jaar als publieke voorziening | | -1700 |
| **Lasten** | | | |
| FK4 | IACK: de leeftijdsgrens wordt verlaagd van 12 naar 4 jaar | 913 | |
| FK1 | Afschaffen van de inkomensafhankelijke combinatiekorting | | 2000 |
| FK6 | Uitbetaalbaarheid AHK herinvoeren | -927 | -927 |
| FK12 | Arbeidskorting niet afbouwen en maximum verlagen | 0 | 0 |
| Stelpost | Verhoging schijftarieven Box 1 met 0,7%-punt | | 2427 |
| **Totaal** | | **-14** | **0** |

Dit pakket kan worden ondersteund door maatregelen gericht op werkgevers en maatregelen die bijdragen aan een bewustere keuze in de arbeidsduurbeslissing. Zie de betreffende tekstboxen.

*Bedragen zijn in miljoenen euro. Positieve bedragen zijn saldoverbeterend.*

In het basispakket:

- gaan het basisbedrag voor het eerste en tweede kind van het kindgebonden budget omhoog met circa 340 euro (indien voor een intensivering van 500 mln euro in totaal wordt gekozen). Hierdoor gaat het inkomen van huishoudens met relatief lage inkomens omhoog. Wel neemt de marginale druk voor een deel van de huishoudens toe doordat het kindgebonden budget pas later volledig is afgebouwd; dit maakt extra uren werken minder aantrekkelijk voor deze groep. (FK9)
- wordt de kinderopvangtoeslag verlaagd. Dit gebeurt door een verlaging van de percentages in de eerstekindtabel. Aangezien alleen huishoudens waar beide partners werken recht hebben op kinderopvangtoeslag, neemt het verschil tussen een- en tweeverdienershuishoudens af. (KO1)
- wordt de leeftijdsgrens om in aanmerking te komen voor de inkomensafhankelijke combinatiekorting (IACK) verlaagd. Het jongste kind dient op 1 januari jonger te zijn dan vier jaar; deze leeftijdsgrens ligt nu op twaalf jaar. Kostwinnershuishoudens worden hier niet door geraakt. Deze maatregel verkleint de prikkel voor de minstverdiener om (meer uren) te gaan werken. (FK4)
- wordt de volledige uitbetaalbaarheid van de algemene heffingskorting weer ingevoerd. Wanneer een belastingplichtige geen of een laag inkomen heeft en een fiscale partner heeft die voldoende belasting verschuldigd is, dan wordt de algemene heffingskorting volledig uitbetaald. Deze maatregel verkleint het verschil tussen een- en tweeverdienershuishoudens, en geeft belastingplichtigen met een voldoende verdienende partner een prikkel om niet/weinig te werken. (FK6)

- wordt het maximumbedrag van de arbeidskorting verlaagd en bouwt deze niet meer af met het inkomen. De arbeidskorting is momenteel een belangrijke drijfveer voor de fiscale verschillen tussen één- en tweeverdieners, ten voordele van laatstgenoemde groep. De maatregel verkleint het verschil tussen een- en tweeverdienershuishoudens. (FK12)

In het ambitieuze pakket:

- om gelijkheid tussen een en twee verdienershuishoudens te bevorderen en ook eenverdiener huishoudens toegang te geven tot voorzieningen, is kinderopvang tot 16 uur per week gratis toegankelijk voor alle kinderen van 0 tot 4 jaar. Voor meer uren vallen alle kinderen van 0 tot 4 jaar onder de KOT, ongeacht of hun ouders werken. Momenteel maken in de praktijk werkende ouders meer gebruik van kinderopvang, waardoor zij hier in eerste instantie meer baat bij hebben. (KO7)
- biedt de basisschool een gevarieerd sluitend brede schoolarrangement aan voor alle kinderen van 4 tot 12 jaar. Het hele-dagarrangement vindt plaats tussen circa 8 en 18 uur en biedt naast onderwijs ook vrijetijdsbesteding, ontspanning, sport en/of cultuur. Er zijn geen kosten voor ouders aan verbonden. Voor ouders die opvang nodig hebben vóór 8 uur of na 18 uur, blijft kinderopvang bestaan. In de praktijk hebben in eerste instantie vooral werkende ouders baat bij verruimde schooltijden. (SC2)
- wordt de IACK volledig afgeschaft. Kostwinnershuishoudens worden hier niet door geraakt. Deze maatregel verkleint de prikkel voor de minstverdiener om (meer uren) te gaan werken. (FK1)
- gaat de 1e schijf in de inkomstenbelasting omhoog met 0,7%-punt. Het in het Belastingplan 2019 geïntroduceerde tweeschijvenstelsel wordt in dit pakket ongedaan gemaakt. Deze maatregel is nodig om het pakket budgetneutraal te maken.

In aanvulling op of als alternatief voor bovenstaande pakketten is overwogen een publieke voorziening in te richten voor alle kinderen van 0 tot 12 jaar door het samenvoegen van de kinderopvang, buitenschoolse opvang en primair onderwijs (SC3). Deze optie is een uitgebreide variant op optie SC2. De maatregel is kostbaar, zeker wanneer deze wordt opengesteld voor alle kinderen.

### 5.3.5 Besparingsvariant

De taakopdracht van het IBO vraagt om een significante besparingsvariant.[144] Hieronder zijn vier opties geïdentificeerd.

***Variant 1: het verminderen van tegengestelde prikkels in bestaand beleid***

In deze variant worden de IACK en het kindgebonden budget met een (ongeveer) gelijk bedrag verlaagd. De IACK geeft een minstverdiener in een huishouden met kinderen een prikkel om meer te gaan werken door een belastingkorting die oploopt met het inkomen. Het kindgebonden budget is een vorm van inkomensondersteuning voor ouders met kinderen onder de 18. Doordat het kindgebonden budget afneemt met het huishoudinkomen, maakt het extra werken juist minder aantrekkelijk.

[144] IBO's bevatten in de regel ten minste één besparingsvariant ter grootte van 20% van de voor het betreffende IBO relevante grondslag. De taakopdracht van dit IBO stelt dat 'er in ieder geval één beleidsvariant wordt uitgewerkt die een significante besparing oplevert'.

Dit besparingspakket verkleint de tegenstrijdige arbeidsmarktprikkels die uitgaan van de IACK en het kindgebonden budget. Het pakket heeft geringe (positieve) effecten op het arbeidsaanbod, de verdeling van betaald werk tussen mannen en vrouwen en economische zelfstandigheid. Het pakket heeft wel een negatief inkomenseffect; het verlagen van de IACK raakt tweeverdieners met kinderen onder de 12, het verlagen van het kindgebonden budget raakt ouders met kinderen onder de 18.

**Tabel 5.5** Verkleinen tegenstrijdige arbeidsmarktprikkels als besparingsoptie

| Code | Maatregel | Bedrag |
|---|---|---|
| FK1 | Verlagen IACK | 500 |
| FK9 | Verlagen kindgebonden budget (1e en 2e kindbedrag) | 500 |
| **Totaal** | | **1000** |

*Toelichting: Bedragen zijn in miljoenen euro's. Positieve bedragen zijn saldoverbeterend.*

***Variant 2: IACK gericht op de geboorte van een kind***

De IACK geeft tweeverdieners met kinderen een prikkel om meer te gaan werken met een belastingkorting die oploopt met het inkomen. In deze besparingsvariant blijft de IACK direct na de geboorte ongewijzigd, maar bouwt deze vervolgens af met de leeftijd van het jongste kind. Dat sluit aan bij de gedachte dat de geboorte van een kind een belangrijk moment is in de arbeidsdeelnamebeslissing van vrouwen. Op dat moment is de IACK dus nog maximaal in dit voorstel. In de tabel worden twee afbouwvarianten weergegeven: een geleidelijke afbouw naarmate het kind ouder wordt, of een meer abrupt einde aan het recht op IACK zodra het kind vier jaar wordt en financiële en praktische belemmeringen om te werken afnemen doordat het kind naar school gaat.

Hoewel deze maatregel het negatieve effect op de arbeidsdeelname van een verlaging van de IACK beoogt te minimaliseren, neemt het arbeidsaanbod per saldo wel af. Deze maatregel verkleint de economische zelfstandigheid van minstverdieners en zorgt voor een ongelijkere verdeling van betaald werk tussen mannen en vrouwen. De maatregel verkleint het verschil in belastingdruk, inclusief toeslagen en subsidies, tussen een- en tweeverdienershuishoudens.

**Tabel 5.6** Afbouwen IACK als besparingsoptie

| Code | Maatregel | Bedrag |
|---|---|---|
| FK4 | IACK: de leeftijdsgrens wordt verlaagd van 12 naar 4 jaar | 913 |
| FK5 | IACK: geleidelijk afbouwen met leeftijd jongste kind | 772 |

*Toelichting: Bedragen zijn in miljoenen euro's. Positieve bedragen zijn saldoverbeterend.*

***Variant 3: Tegemoetkoming kindgebonden budget meer in lijn met de kosten van een kind***

Uit de beleidsdoorlichting 'Tegemoetkoming ouders' is gebleken dat de alleenstaande-ouderkop in het kindgebonden budget ertoe leidt dat de kostendekkendheid van de tegemoetkoming ouders bij alleenstaande ouders fors hoger is dan bij paren. In het geval van alleenstaanden met een of enkele kinderen met een laag inkomen overtreft de tegemoetkoming gemiddeld genomen de feitelijke kosten van kinderen. Deze maatregel zorgt ervoor dat de tegemoetkoming meer in lijn komt met

de kosten. De maatregel kent een negatief inkomenseffect voor alleenstaande ouders met een laag inkomen. Het aantal alleenstaande ouders met een risico op armoede kan door deze maatregel toenemen.

**Tabel 5.7** Verlagen alleenstaande-ouderkop in het kindgebonden budget als besparingsoptie

| Code | Maatregel | Bedrag |
|---|---|---|
| FK10 | Verlagen kindgebonden budget (ALO-kop) | 500 |

*Toelichting: Bedrag in miljoenen euro's. Een positief bedrag is saldoverbeterend.*

***Variant 4: Minder opbouw AOW-rechten per jaar dat minder dan 70% van het wettelijk minimumloon wordt verdiend***

Mensen die werken bouwen op dit moment evenveel AOW op als mensen die niet betaald werken. In deze variant zijn de AOW-rechten die iemand opbouwt afhankelijk van het aantal jaren waarin iemand werkt en daarmee meer dan 70% van het wettelijk minimumloon verdient. Het doel is mensen te stimuleren door middel van betaald werk ten minste 70% van het wettelijk minimumloon te verdienen, en daarmee economisch zelfstandig te zijn. Daarnaast ervaart iemand momenteel een inkomensstijging op het moment dat diegene van de bijstand naar de AOW gaat. Met deze maatregel wordt dit effect verkleind, al zullen personen die onder de Aanvullende Inkomensvoorziening Ouderen (AIO) vallen omdat ze minder AOW-rechten hebben opgebouwd, nog steeds boven het sociaal-minimum van bijstandsniveau zitten en een inkomensstijging ervaren.

Omdat mensen niet zover vooruit (kunnen) kijken, is de vraag of deze maatregel substantiële effecten heeft op het arbeidsaanbod of economische zelfstandigheid. De maatregel kent een negatief inkomenseffect voor ouderen met een onvolledige AOW-opbouw.[145] Het beroep op andere regelingen, zoals de AIO, kan hierdoor toenemen. Hiermee is rekening gehouden in de budgettaire raming.

**Tabel 5.8** Minder opbouw AOW-rechten bij te laag arbeidsinkomen als besparingsoptie

| Code | Maatregel | Bedrag |
|---|---|---|
| OV2 | Minder AOW-rechten per jaar dat minder dan 70% van het wettelijk minimumloon wordt verdiend | 4500 |

*Toelichting: Bedrag in miljoenen euro's. Een positief bedrag is saldoverbeterend.*

[145] Ter illustratie: iemand die gedurende de hele opbouwperiode van 50 jaar minder dan 70% van het wettelijk minimumloon heeft verdiend, krijgt de helft van het normbedrag. Bij de huidige bedragen betekent dat een korting van 410 euro voor gehuwden en 600 euro voor alleenstaanden. Indien het huishouden daarmee onder het sociaal minimum komt te liggen, kan er sprake zijn van een recht op aanvulling via de AIO.

# Bijlage 1 Taakopdracht IBO Deeltijdwerk

**Inleiding**
Nederland is wereldkampioen deeltijdarbeid. Dit geldt voor mannen en vrouwen, maar in het bijzonder (jonge) vrouwen werken in vergelijking met andere landen erg veel in deeltijd. Ook is het verschil in het aantal gewerkte uren tussen jonge vrouwen en mannen (gemiddeld 29 tegenover 37 uur) in Nederland veel groter dan gemiddeld in Europa (35 uur versus 39 uur). Waar in andere Westerse landen ongeveer de helft van de participerende vrouwen een voltijdbaan heeft, geldt dit in Nederland slechts voor ongeveer een kwart. In veel landen wordt voor deeltijdwerk gekozen door moeders die zorg dragen voor (jonge) kinderen. In Nederland komt deeltijdwerk ook veel meer voor bij vrouwen zonder zorgtaken voor (jonge) kinderen.

Dat Nederland wat betreft deeltijdwerk zo sterk afwijkt van andere landen roept een aantal vragen op. Moeten we de Nederlandse uitzonderingspositie op dit punt negatief of juist positief waarderen? Is er reden om het aantal in deeltijd werkende vrouwen te willen verkleinen? En vormt dit aanleiding om onze instituties aan te passen om op die manier belemmeringen om meer te gaan werken weg te nemen?

**Probleemstelling**
Het gegeven dat er in Nederland erg veel in deeltijd wordt gewerkt kan je enerzijds zien als een weerspiegeling van voorkeuren en een uiting van welvaart: nergens wordt deeltijdarbeid op deze manier door werkgevers mogelijk gemaakt en deeltijdarbeid schenkt velen de gewenste balans tussen werk en privé. Nederlandse vrouwen blijken over het algemeen erg tevreden met hun deeltijdbaan. Anderzijds kan deeltijdarbeid ook worden beschouwd als onderbenutting van menselijk kapitaal en vrouwelijk talent, zeker als we bezien dat vrouwen in de toekomst hoger opgeleid zullen zijn dan mannen. Ook leidt het ertoe dat vrouwen minder vaak economisch zelfstandig zijn en minder vaak carrière maken dan mannen.

Het standpunt in dit vraagstuk is vermoedelijk niet los te zien van iemands visie op de rolverdeling van mannen en vrouwen, de verantwoordelijkheid voor zorgtaken (de zorg voor en ontwikkeling van kinderen en de zorg voor naasten (mantelzorg)), en de wenselijkheid om hier als overheid invloed op uit te oefenen. De bedoeling is niet om met dit IBO een standpunt in dit vraagstuk in te nemen. Het doel is om na een degelijke analyse beleidsopties te ontwikkelen die aan kunnen sluiten bij de verschillende visies op dit vraagstuk. Voor verschillende doelen die een politicus voor ogen kan hebben – totale arbeidsparticipatie vergroten, goede zorg voor het kind, meer gelijkheid tussen mannen en vrouwen op de arbeidsmarkt (bijvoorbeeld in termen van de eigen ontwikkeling, loon en carrièrekansen) en bij de verdeling van onbetaald werk, betrokkenheid van de vader bij de opvoeding van het kind en meer economische zelfstandigheid van met name vrouwen – moet dit IBO beleidsopties aanreiken.

Uitgangspunt is dat de verschillende beleidsvarianten budgetneutraal zijn. Daarnaast wordt er in ieder geval één beleidsvariant uitgewerkt die een significante besparing oplevert.

**Opdracht aan de werkgroep**

- Inventariseren wat de kenmerken zijn van de groepen vrouwen en mannen die in Nederland in deeltijd werken.
- Analyseren wat de motieven zijn van vrouwen en mannen om in voltijd of juist in deeltijd te werken.
- Onderzoeken hoe instituties (arbeidsrecht, afspraken in cao's, fiscale prikkels, de organisatie van onderwijs en kinderopvang, arrangementen rond mantelzorg) en sociale normen de voorkeuren van mannen en vrouwen om in voltijd of juist in deeltijd te werken beïnvloeden.
- Analyseren hoe afwijkende voorkeuren, instituties en sociale normen kunnen verklaren dat deeltijdwerk – met name onder vrouwen – in Nederland veel populairder is dan in andere landen.
- Onderzoeken wat de (statische en dynamische) gevolgen zijn van het relatief hoge aantal deeltijdwerkers in Nederland voor onze welvaart in breder perspectief, waaronder de economische ontwikkeling en de emancipatie en economische zelfstandigheid van vrouwen.
- Analyseren welke belemmeringen er zijn om meer (of juist minder) te gaan werken. Hierbij dient er aandacht te zijn voor zowel belemmeringen aan de vraag- als de aanbodzijde van de arbeidsmarkt en eventuele sectorale verschillen (bijvoorbeeld in de zorg- en onderwijssector).
- Formuleren van beleidsvarianten ten aanzien van beleid dat impact heeft op de beslissing van mannen en vrouwen om meer of minder uren te gaan werken, waarbij beleidsvarianten uiteindelijk verschillende doelen kunnen dienen en er zowel oog is voor de kosten als de baten van de verschillende keuzes op de korte en lange termijn ten aanzien van die verschillende doelen.

**Organisatie van het onderzoek**

Leden van de werkgroep zijn: FIN, SZW, OCW, VWS, AZ, EZK, SCP en CPB. De werkgroep staat onder leiding van een onafhankelijke voorzitter. De voorzitter wordt ondersteund door 1 secretariaat met 3 secretarissen. FIN-IRF/AFEP, OCW en SZW leveren een secretaris. Het onderzoek start in oktober 2018. Het secretariaat rondt haar eindrapport uiterlijk voorjaar 2019 af. De omvang van het rapport is niet groter dan 30 bladzijden plus een samenvatting van maximaal 5 bladzijden.

# Bijlage 2 Samenstelling van de werkgroep

| | |
|---|---|
| **Onafhankelijk Voorzitter** | Henriëtte Maassen van den Brink (hoogleraar onderwijs en arbeidseconomie, Amsterdam School of Economics, Universiteit van Amsterdam) |
| **Werkgroep** | |
| ***FIN*** | Rens Nissen<br>Tim Douma (plv) |
| ***SZW*** | Sander Veldhuizen (tot juni)<br>Hanneke van den Bout (vanaf juni) |
| ***OCW*** | Nora Kuijper<br>Jeanne van Loon (plv) |
| ***VWS*** | Cécile Goebel<br>Sanne Westmaas (plv) |
| ***AZ*** | Irene Jansen<br>Wouter de Kruijf (plv) |
| ***EZK*** | Frans Suijker<br>Suzanne Kok (plv) |
| ***SCP*** | Ans Merens (onafhankelijk deskundige)<br>Wil Portegijs (plv) (onafhankelijk deskundige) |
| ***CPB*** | Roel van Elk (vanaf april) (onafhankelijk deskundige)<br>Arjan Lejour (tot april) (onafhankelijk deskundige)<br>Egbert Jongen (plv) (onafhankelijk deskundige) |
| **Secretariaat** | |
| ***FIN*** | Jasper de Jong<br>Roos Koppenol (plv) |
| ***SZW*** | Manuel Buitenhuis<br>Mark Imandt (plv) |
| ***OCW*** | Gerben Muskee<br>Ted Reininga/Melvin Kool (plv) |

**Ondersteuning secretariaat**

| | |
|---|---|
| ***FIN*** | Sam Peeperkorn |
| ***OCW*** | Babette Meyer |
| ***SZW*** | Hans Beens<br>Gertjan Dordmond<br>Jesper de Groote |

# Bijlage 3 Gesprekspartners en andere betrokkenen

De werkgroep is dank verschuldigd aan een lange lijst gesprekspartners, onderzoekers, beleidsmakers en mensen die op andere wijze hebben bijgedragen aan de totstandkoming van dit IBO. Daarbij benadrukt zij dat het uiteindelijke rapport de analyse en conclusies van de werkgroep weerspiegelt, en niet de mening hoeft weer te geven van de geraadpleegde personen of de organisaties die zij vertegenwoordigen.

De OESO, het CBS, het CPB, het SCP en dit-WERKt hebben alle onderzoek verricht waar dit IBO van heeft geprofiteerd. Onze dank is groot aan Willem Adema (OESO), Roel van Elk, Egbert Jongen, Yvonne Adema, Marente Vlekke (allen CPB), Robert de Vries, Henk-Jan Dirven, Daniël Herbers (allen CBS), Ans Merens, Wil Portegijs, Alice de Boer (allen SCP) en Herman Miedema (dit-WERKt).

Dank gaat daarnaast uit naar de vele mensen bij verschillende beleidsdirecties die hebben bijgedragen aan dit IBO. Met name op het Ministerie van Sociale Zaken, het Ministerie van Financiën en het Ministerie van Onderwijs is de nodige tijd gestoken in het aanleveren van de nodige (beleids)informatie, het constructief meelezen op stukken en het uitwerken en doorrekenen van beleidsmaatregelen.

**Gesprekspartners bij drie rondetafelbijeenkomsten**

- Wieteke Graven (McKinsey)
- Frank Kalshoven (Argumentenfabriek)
- Ton Wilthagen (Tilburg University)
- Guusje Dolsma (VNO-NCW/MKB NL)
- Kitty Jong (FNV)
- Jessica van Ruitenburg (FNV)
- Suzan Steeman (WOMEN Inc.)
- Masha Trommel (WOMEN Inc.)
- Marjan Verberk-de Kruik (Nibud)
- Janneke Plantenga (Universiteit Utrecht)
- Nicole Bosch (CPB)
- Bas Ter Weel (SEO)
- Marjet Winsemius (Voor Werkende Ouders)
- Carolien Halfhuid (BOinK )
- Sharon Gesthuizen (branchevereniging maatschappelijke kinderopvang)
- Pien Verwilligen (PO-raad)
- Hannah Mars (Emancipator) .
- Mara Yerkes (Universiteit Utrecht)
- Joop Schippers (UU)
- Justine Ruitenberg (Manager Inspectie SZW)
- Jannie Minnema (Oracle)
- Bouke Bosgraaf (Platform Beta Techniek)
- Marijn van Dongen (Techniektalent.nu)
- Akke Visser (Techniektalent.nu)
- Liesbeth Verheggen (AOB)
- Kyra Kebets (CNV Onderwijs)
- Jilles Veenstra (Fvov)

- Martine Braaksma (Onderwijsraad)
- Ronald Bloemers (VOSS/ABB)
- Nathan Soomer (Mbo-Raad)
- Tjitte Alkema (NVZ)
- Anneke Westerlaken (CNV/Zorg en Welzijn)
- Cees de Wildt (ActiZ)
- Angelique Bosch (DrieGasthuizenGroep)
- Frans Lausberg (Skar)
- Magda Heijtel (Brancheorganisatie Kinderopvang)

**Wetenschappelijke bureaus**

In het kader van dit IBO is contact gezocht met alle politieke partijen die in de Tweede Kamer vertegenwoordigd zijn, waar mogelijk via hun wetenschappelijke bureaus, met het verzoek om een gesprek over deeltijdwerk. De onderstaande partijen zijn ingegaan op ons verzoek om een gesprek. De VVD en GroenLinks wensten schriftelijk te reageren. De overige partijen hebben niet inhoudelijk gereageerd.

- Jan Schippers (SGP)
- Laurens Wijmenga (CU)
- Marthe Hesselmans (D66)
- Arjan Siegmann (CDA)
- Klara Boonstra (PvdA)

**Overige gesprekken**

- Tanja van der Lippe (Universiteit Utrecht)
- Pia Dijkstra (Oud-Voorzitter Taskforce DeeltijdPlus)
- Marjan van Noort (FNV, lid Taskforce DeeltijdPlus)
- Martijn de Wildt (Qidos, lid Taskforce DeeltijdPlus)

# Bijlage 4 Arbeids- en inkomenspositie na scheiding[146]

**Een scheiding heeft vaak gevolgen voor de arbeidsmarkt- en inkomenspositie van mensen.** Het CBS heeft in het kader van het IBO Deeltijdwerk tabellen samengesteld over de arbeidsmarktpositie, inkomenspositie en afhankelijkheid van overheidsvoorzieningen voor en na scheiding. In deze bijlage worden de resultaten toegelicht. De belangrijkste conclusies die uit data naar voren komen zijn dat vrouwen na een scheiding vaker werken en ook meer uren werken, en dan zowel mannen als vrouwen na een scheiding vaker afhankelijk zijn van overheidsvoorzieningen dan voor een scheiding.

*Arbeidsmarktgedrag (figuur B4.1)*

**Vrouwen werken na scheiding meer uren dan voor de scheiding.** Dat geldt voor alle opleidingsniveaus, hoewel de stijging het sterkst is onder middelbaar opgeleiden. De arbeidsparticipatie verandert vrijwel niet. Mannen zijn na een scheiding minder vaak actief op de arbeidsmarkt, maar als ze blijven werken, werken ze wel ongeveer evenveel uren als voor de scheiding. Vooral onder laagopgeleide mannen daalt de arbeidsdeelname na scheiding, terwijl hoger opgeleiden na een scheiding net zo vaak actief blijven op de arbeidsmarkt als voor een scheiding. De *gemiddelde* arbeidsduur van mannen die gaan scheiden verandert na een scheiding nauwelijks, en dat geldt voor elk opleidingsniveau.

**Vrouwen zijn na een scheiding vaker economisch zelfstandig dan voor een scheiding.** Op langere termijn ligt het aandeel middelbaar en hoogopgeleide vrouwen dat na een scheiding economisch zelfstandig is respectievelijk 15 en 11 procent hoger dan voor een scheiding. Opvallend is dat de economische zelfstandigheid onder hoogopgeleide vrouwen vlak na een scheiding eerst afneemt, en daarna weer toeneemt – eenzelfde patroon als in de ontwikkeling van de arbeidsparticipatie. Bij mannen daalt het aandeel economisch zelfstandigen licht, voornamelijk gedreven door een lichte daling onder laag- en middelbaar opgeleiden. De verschillen tussen mannen en vrouwen in de mate van economische zelfstandigheid worden dus na een scheiding kleiner, maar blijven wel bestaan: zo is gemiddeld 62 procent van de mannen 10 jaar na scheiding economisch zelfstandig, tegen 51 procent van de vrouwen.

*Inkomen en gebruik van overheidsvoorzieningen (figuur B4.2)*

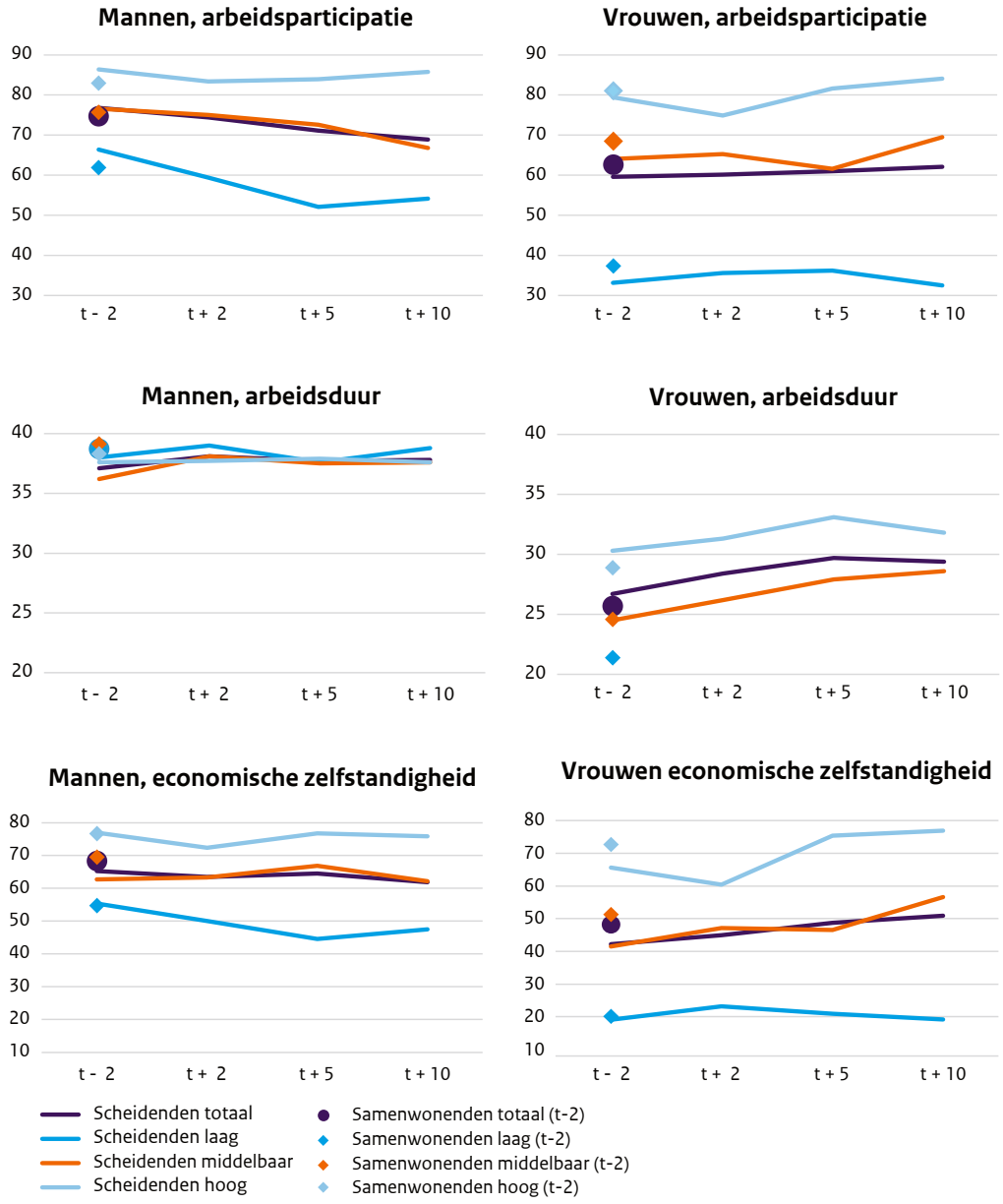
**Mannen en vrouwen die voor scheiding niet economisch zelfstandig waren, hebben na scheiding een hoger persoonlijk inkomen. Dat komt deels doordat sommigen zelf meer geld verdienen en deels doordat sommigen meer gebruik maken van overheidsvoorzieningen.** Dat blijkt uit de verschillende ontwikkelingen van het persoonlijke inkomen, het persoonlijk primair inkomen en het percentage mensen dat gebruik maakt van inkomen uit overheidsvoorzieningen.

[146] De tabellen over arbeidsparticipatie, arbeidsduur en economische zelfstandigheid voor en na uit elkaar gaan zijn samengesteld op basis van de Enquête Beroepsbevolking. Voor de cijfers over economische zelfstandigheid zijn inkomensgegevens aan de EBB gekop-peld. Deze cijfers kunnen afwijken van eerdere CBS-cijfers over economische zelfstandigheid die enkel gebaseerd zijn op de inko-mensbestanden.

**Het primair inkomen van mensen bestaat uit inkomen uit werk, eigen onderneming of vermogen, en neemt na scheiding toe voor mensen die voor scheiding niet economisch zelfstandig waren.** Dat betekent dat mensen die voor scheiding niet economisch zelfstandig waren, na scheiding zelf meer geld verdienen, bijvoorbeeld door meer uren te werken. De stijging is bij vrouwen kleiner dan bij mannen. Het primair inkomen van mannen en vrouwen die voor scheiding economisch zelfstandig waren, blijft na scheiding relatief constant.

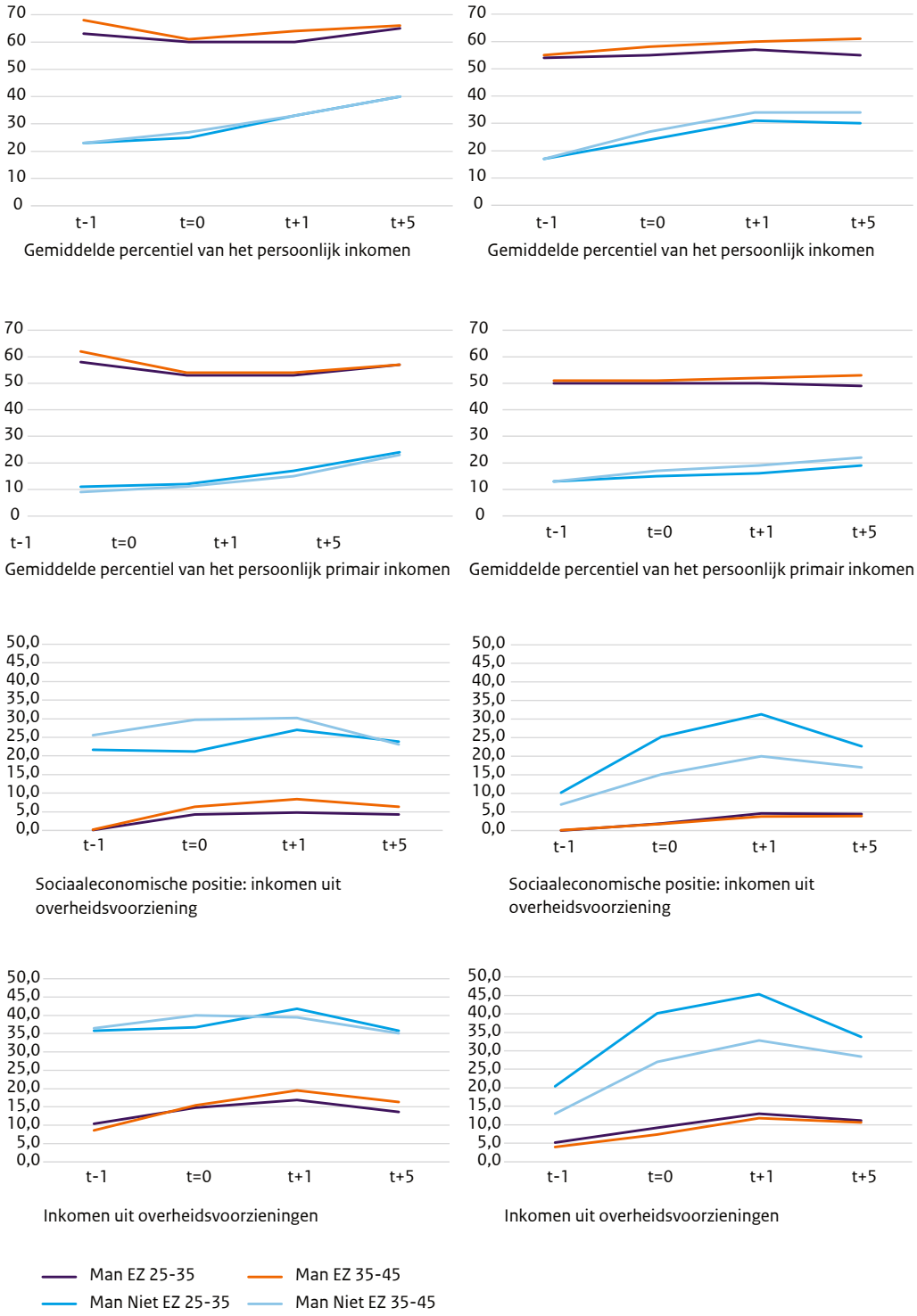
**Vrouwen die voor scheiding niet economisch zelfstandig waren, ontvangen na scheiding ruim twee keer zo vaak inkomen uit overheidsvoorzieningen als voor scheiding.** Het aandeel dat inkomen ontvangt uit overheidsvoorzieningen neemt van 20,4% (een jaar voor scheiding) toe tot 45,3% (een jaar na scheiding) voor vrouwen tussen 25 en 35. Dat aandeel is veel hoger dan onder vrouwen die voor scheiding wel economisch zelfstandig waren (5,2% naar 13,0% voor dezelfde leeftijdsgroep). Bij mannen is de situatie anders. Mannen die voor scheiding economisch zelfstandig waren, maken na scheiding vaker gebruik van overheidsvoorzieningen (10,4% naar 16,9% voor mannen tussen 25 en 35). Voor mannen die voor scheiding niet-economisch zelfstandig waren, is geen vergelijkbare stijging te zien. Dat heeft waarschijnlijk te maken met de populatie: mannen die voor scheiding niet economisch zelfstandig zijn, maakten in tegenstelling tot niet-economisch zelfstandige vrouwen vaak al gebruik van overheidsvoorzieningen.

**Figuur B4.1** Vrouwen werken na scheiding meer uren en zijn vaker economisch zelfstandig




*Bron: CBS. De tabellen over arbeidsparticipatie, arbeidsduur en economische zelfstandigheid voor en na uit elkaar gaan zijn samengesteld op basis van de Enquête Beroepsbevolking. Voor de cijfers over economische zelfstandigheid zijn inkomensgegevens aan de EBB gekoppeld. Deze cijfers kunnen afwijken van de eerdere CBS-cijfers over economische zelfstandigheid die enkel gebaseerd zijn op de inkomensbestanden. Datapunten met minder dan 100 observaties zijn buiten beschouwing gelaten. Op basis van dat criterium zijn er geen data beschikbaar voor de arbeidsduur van laagopgeleide vrouwen waren niet genoeg datapunten beschikbaar.*

**Figuur B4.2** Persoonlijk inkomen van niet-economisch zelfstandigen neemt toe naar scheiding door eigen verdienste en inkomen uit overheidsvoorzieningen




*Bron: CBS. Gegevens over burgerlijke staat en huishoudsamenstelling zijn afkomstig uit de basisregistratie personen en gegevens over de inkomenspositie zijn afkomstig uit de integrale inkomens- en vermogensstatistiek. Datapunten met minder dan 100 observaties zijn buiten beschouwing gelaten.*

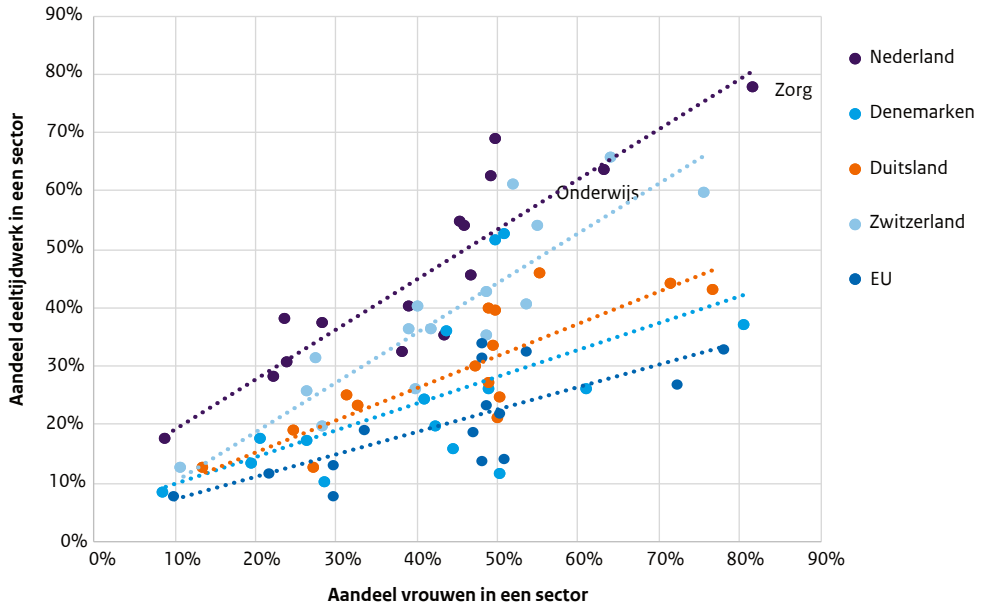
# Bijlage 5 Deeltijdwerk in verschillende sectoren

**Tabel B5.1** Het aandeel vrouwen versus het aandeel voltijdsbanen, naar sector, voor Nederland

| | Aandeel deeltijdwerk | Aandeel vrouwen |
|---|---|---|
| Human health and social work activities | 78% | 82% |
| Accommodation and food service activities | 68% | 50% |
| Education | 63% | 63% |
| Arts, entertainment and recreation | 62% | 49% |
| Wholesale and retail trade; repair of motor vehicles and motorcycles | 55% | 45% |
| Administrative and support service activities | 54% | 46% |
| Real estate activities | 45% | 47% |
| Professional, scientific and technical activities | 40% | 39% |
| Transportation and storage | 38% | 24% |
| Agriculture, forestry and fishing | 37% | 29% |
| Public administration and defence; compulsory social security | 35% | 44% |
| Financial and insurance activities | 32% | 38% |
| Information and communication | 30% | 24% |
| Manufacturing | 28% | 22% |
| Construction | 17% | 9% |

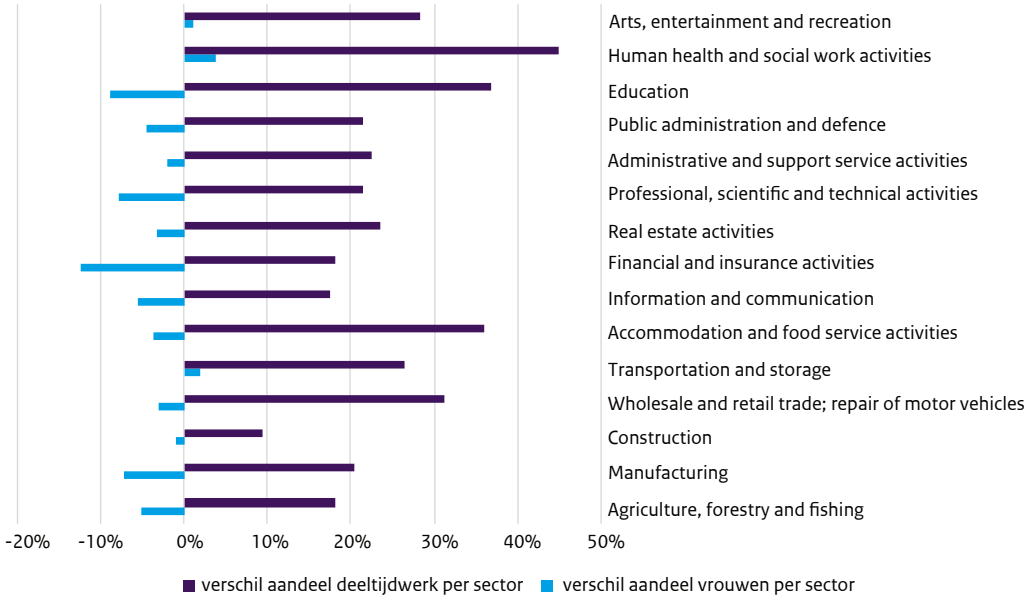
*Bron: Eurostat.*

**Figuur B5.1** het aandeel deeltijdwerkers en het aandeel vrouwen in een sector hangen samen.



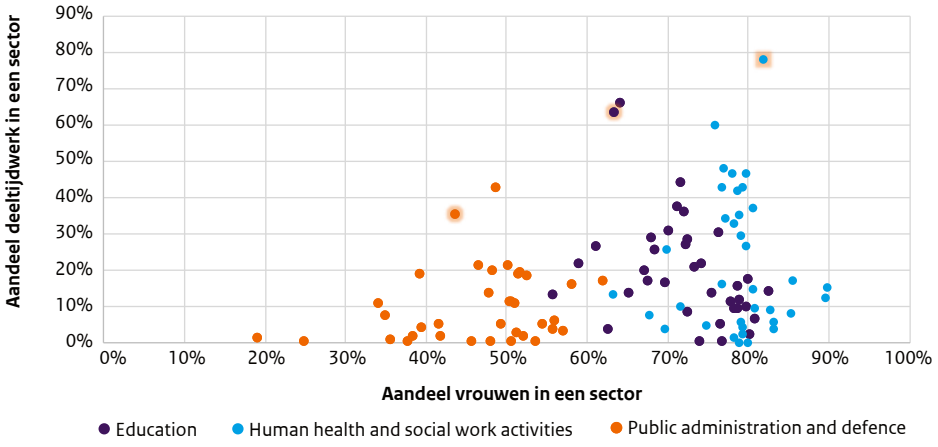

*Bron: Eurostat.*

**Figuur B5.2** Deeltijdwerk komt in Nederland in elke sector vaker voor dan het Europees gemiddelde.

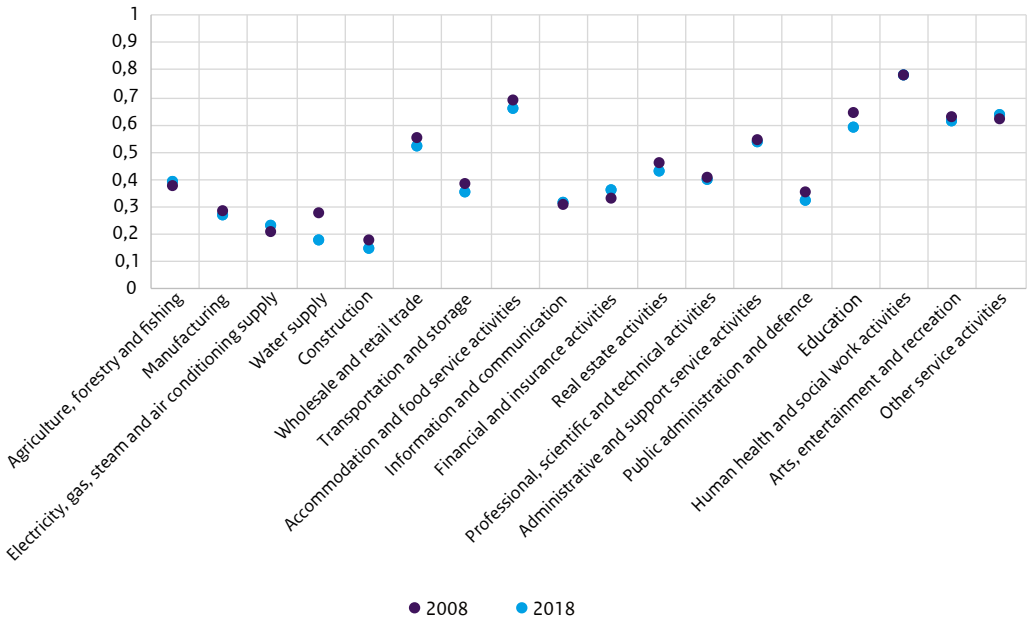



*Bron: Eurostat.*

**Figuur B5.3** het aandeel deeltijdwerkers in de sectoren onderwijs, zorg en openbaar bestuur is groter dan in andere landen.



**Figuur B5.4** Het aandeel deeltijdwerkers is tussen 2008 en 2018 niet sterk veranderd. Bron: Eurostat.



# Bijlage 6 Begrippenlijst

| | |
|---|---|
| ***Algemene heffingskorting*** | Een korting die in mindering wordt gebracht op de verschuldigde inkomstenbelasting (en premies). De algemene heffingskorting daalt als het inkomen stijgt. In principe wordt niet meer heffingskorting uitgekeerd dan er aan belasting wordt afgedragen. |
| ***Algemene heffingskorting, overdraagbaarheid van*** | Een regeling waarbij de algemene heffingskorting wordt uitbetaald aan de minstverdienende partner met geen of een te laag inkomen indien de fiscale partner voldoende belasting is verschuldigd. Deze overdraagbaarheid wordt afgebouwd en is per 2023 volledig afgeschaft (voor iedereen geboren na 1962). |
| ***Anderhalfverdienersmodel*** | Huishouden waarbinnen de ene partner voltijd werkt en de ander in deeltijd. |
| ***Arbeidsaanbodelasticiteit*** | Relatieve verandering van het arbeidsaanbod als gevolg van een relatieve verandering van de opbrengst van een extra uur arbeid. |
| ***Belastingdruk*** | Het percentage van het bruto inkomen dat wordt afgedragen in de vorm van belastingen. |
| ***Beleidsfiche*** | Format op basis waarvan beleidsmaatregelen zijn uitgewerkt |
| ***Deeltijd*** | Het CBS definieert een deeltijdwerker als iemand die minder dan 35 uur per week werkt. In sommige internationale vergelijkingen, zoals door de OESO, wordt deze grens op 30 uur per week gelegd. In dit IBO wordt in beginsel de definitie van een baan van minder dan 35 uur gehanteerd (overeenkomstig de definitie van het CBS), tenzij expliciet anders wordt vermeld. |
| ***Grote deeltijdbaan*** | Baan met arbeidsduur van 20 tot 34 uur per week |
| ***Kleine deeltijdbaan*** | Baan met arbeidsduur van 1 tot 19 uur per week |
| ***Economische zelfstandigheid*** | Iemand is economisch zelfstandig wanneer hij of zij minstens 70% van het netto minimumloon verdient met inkomsten uit eigen arbeid, onderneming of vermogen. |
| ***Eenverdienerhuishouden/ kostwinnershuishouden*** | Huishouden waarin één van de partners werkt. |
| ***Ex ante budgettaire effect*** | De initiële, directe kosten en opbrengsten van een maatregel voor de Rijksoverheid. Hierbij wordt uitgegaan van de huidige situatie, en geen rekening gehouden met eventuele gedragsveranderingen of inverdieneffecten (als tegengesteld aan: ex post budgettaire effect). |

| | |
|---|---|
| ***Ex post budgettaire effect*** | De kosten en opbrengsten van een maatregel, waarbij naast de initiële, directe kosten ook gedragseffecten en inverdieneffecten meegenomen worden. |
| ***Fiscaal beleid*** | Beleid dat te maken heeft met belastingen en toeslagen. |
| ***Geboorteverlof*** | Verlof voor de niet-zwangere partner. Ook wel kraamverlof, vaderschapsverlof of partnerverlof genoemd. Nu één week, vanaf 1 juli 2020 in totaal zes weken. |
| ***Informele kinderopvang*** | Opvangsoorten die niet vallen onder de Wet Kinderopvang, zoals door familie, vrienden of een au-pair. |
| ***Inkomensafhankelijke combinatiekorting (IACK)*** | Belastingkorting voor de minstverdienende (werkende ) partner, en werkende alleenstaanden, met een inwonend kind jonger dan 12 jaar. De hoogte is afhankelijk van het arbeidsinkomen. |
| ***Inverdieneffect*** | Secundaire kosten of opbrengsten van een maatregel. Voorbeeld: een investering die een grotere arbeidsduur bewerkstelligt, kost aanvankelijk geld maar genereert door uitbreiding van de arbeidsduur ook extra belastingopbrengsten. Dat laatste is een inverdieneffect. |
| ***Kinderbijslag (KB)*** | Overheidsbijdrage voor de kosten van de opvoeding van kinderen tot 18 jaar. De hoogte van het bedrag hangt af van de leeftijd van het kind en de woonsituatie. |
| ***Kinderopvangtoeslag (KOT)*** | Overheidstoeslag waarmee een percentage van het betaalde kinderopvangtarief wordt vergoed, tot een door de overheid vastgestelde maximum uurprijs. Dit percentage neemt af naarmate het huishoudinkomen stijgt. |
| ***Kindgebonden budget (KGB)*** | Overheidsbijdrage voor de kosten van de opvoeding van kinderen tot 18 jaar. De hoogte is afhankelijk van de leeftijd van het kind en het gezinsinkomen. Deze regeling is enkel toegankelijk voor huishoudens met een gezamenlijk inkomen en vermogen onder een bepaalde grens. |
| ***Marginale belastingdruk*** | De marginale belastingdruk is een percentage dat aangeeft hoeveel procent van een extra verdiende euro er als belasting (of via lagere toeslagen) wordt afgedragen |

| | |
|---|---|
| ***Normeffect*** | Effect van een maatregel op een bepaalde uitkomst dat, naast een eventueel direct effect van de maatregel, verloopt via verandering van de sociale norm. |
| ***Onbenut arbeidspotentieel*** | Deel van de beroepsgeschikte bevolking dat niet werkt, of meer uren zou kunnen werken |
| ***Ouderschapsverlof*** | Ouders die werknemer zijn, hebben per kind recht op 26 keer de arbeidsduur per week aan ouderschapsverlof, op te nemen tot de achtste verjaardag van het kind. Ouderschapsverlof is in principe onbetaald. |
| ***Primair inkomen*** | Het primair inkomen bestaat uit de beloning voor het beschikbaar stellen van arbeid en kapitaal. Het is de som van inkomen uit arbeid, inkomen uit eigen onderneming of inkomen uit vermogen (voor belastingen). |
| ***Schijftarieven*** | Het belastingtarief per belastingschijf. Belastingschijven zijn de inkomensgrenzen waar het belastingtarief verandert dat moet worden afgedragen over dat deel van het inkomen. |
| ***Tweeverdienershuishouden*** | Huishouden waarbinnen beide partners werken. |
| ***Voltijdsequivalenten*** | Eén voltijdsequivalent komt overeen met een voltijdse werkweek van één werknemer. |
| ***Zwangerschaps- en bevallingsverlof*** | Verlof voor de moeder van in totaal 16 weken. Daarvan is 4 tot 6 weken vóór de bevalling als zwangerschapsverlof op te nemen, en de rest na bevalling als bevallingsverlof. |

**Afkortingen**

| | |
|---|---|
| ***AHK*** | Algemene heffingskorting |
| ***fte*** | *Full-time equivalent* (zie voltijdsequivalent) |
| ***IACK*** | Inkomensafhankelijke combinatiekorting |
| ***KB*** | Kinderbijslag |
| ***KGB*** | Kindgebonden budget |
| ***KOT*** | Kinderopvangtoeslag |

# Bijlage 7 Sectorspecifieke maatregelen om tekorten in zorg en onderwijs aan te pakken

Om tekorten in de zorg en het onderwijs te verminderen worden er vanuit de overheid verschillende acties ondernomen.

Vanuit OCW is er in 2017 een plan van aanpak lerarentekorten[147] opgesteld. Het plan bevat verschillende actielijnen gericht op het verhogen van de instroom, inclusief zij-instroom, het behouden van personeel, innovatie en anders werken. Omdat de onderwijsarbeidsmarkt in hoge mate regionaal functioneert en de tekorten verschillen per regio, is gekozen voor een regionale aanpak. Besturen en opleidingen die gezamenlijk aan de slag gaan met de aanpak van de tekorten, kunnen daarvoor subsidie aanvragen.

Het kabinet heeft verder concrete maatregelen genomen, waaronder:

- Vanaf 2019 is een subsidie beschikbaar voor de regionale aanpak van het lerarentekort in de verschillende sectoren. Hiervoor is 13 miljoen euro structureel beschikbaar gesteld.
- Halvering van het collegegeld voor studenten die voor het eerst aan een bacheloropleiding in het hbo of wo beginnen. Studenten aan een lerarenopleiding krijgen een extra jaar korting op het collegegeld.
- Een investering van 270 miljoen euro in de salarissen van leraren in het primair onderwijs. Met het nieuwe cao-akkoord krijgen leraren in het primair onderwijs gemiddeld 8,5 procent meer salaris in 2018. Vanaf 2019 worden de functiemixmiddelen in twee stappen in de salarissen verwerkt waardoor er nog eens 1 procent bijkomt.
- Er is 430 miljoen euro uitgetrokken om de werkdruk in het primair onderwijs te verlagen. Hierover is in 2018 een akkoord gesloten en per schooljaar 2018-2019 was reeds 237 miljoen euro voor scholen beschikbaar.

Vanuit VWS worden jaarlijks middelen beschikbaar gesteld om marktconforme lonen in de zorg mogelijk te maken. Het kabinet heeft hiervoor voor 2019 circa 1,7 miljard euro extra beschikbaar gesteld. Het is aan de sociale partners om hiermee aantrekkelijke cao's af te spreken.

Specifiek voor de aanpak van tekorten in de sector Zorg en Welzijn is vanuit VWS in samenwerking met OCW en SZW in maart 2018 het actieprogramma Werken in de Zorggelanceerd.[148] Zwaartepunt van de aanpak ligt in de regio, want daar wonen, werken en leren mensen. Het actieprogramma bestaat uit drie actielijnen:

1. ***Meer kiezen voor de zorg:*** het doel is meer scholieren, studenten, zij-instromers en herintreders te stimuleren te kiezen voor werken in zorg en welzijn. Samen met het werkveld is de campagne #IkZorg ontwikkeld. Via regionale contactpunten worden belangstellenden naar de werkgevers in de zorg begeleid en via het project 'Sterk in je Werk' is er de mogelijkheid voor coachings-/loopbaangesprekken met mensen die een stap naar de zorg overwegen of toe zijn aan een volgende stap binnen de zorg. Met de scholingsimpuls SectorplanPlus

[147] Over dit onderwerp zijn verschillende Kamerbrieven verstuurd. Waaronder: Kamerbrief met plan van aanpak lerarentekort, https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2017/02/24/kamerbrief-met-plan-van-aanpak-lerarentekort, Kamerbrief over extra acties tegen het lerarentekort, https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/werken-in-het-onderwijs/documenten/kamerstukken/2018/08/24/kamerbrief-over-extra-acties-tegen-het-lerarentekort, en een Kamerbrief over de versterking van de leraar, https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2019/01/16/kamerbrief-over-de-versterking-van-de-leraar.

[148] Actieprogramma 'Werken in de Zorg' (https://www.rijksoverheid.nl/documenten/jaarplannen/2018/03/14/actieprogramma-werken-in-de-zorg)

(370 mln euro) worden werkgevers financieel ondersteund bij het scholen van zij-instromers.

2. ***Beter leren in de zorg:*** vanuit deze actielijn staat een betere aansluiting tussen onderwijs en arbeidsmarkt centraal. Door in het onderwijs meer aandacht te besteden aan vakken gericht op innovatie en technologie. Maar ook door het onderwijs anders in te richten: meer modulair en flexibel, rekening houdend met wat iemand al weet en kan.

3. ***Anders werken in de zorg:*** Deze actielijn is gericht andere manieren van werken, bijvoorbeeld via *jobcarving* en *jobcrafting* of de inzet van technologie en innovatie. De komende periode ligt belangrijke focus op het behoud van medewerkers.

Met het actieprogramma worden goede voorbeelden gedeeld en verspreid via: www.actieleernetwerk.nl Ook is er een commissie Werken in de Zorg die de voortgang in de regio's volgt en advies geeft.

# Bijlage 8 Beleidsfiches

| Beleidsopties IBO Deeltijdwerk[149,150] | | Budgettair effect* |
|---|---|---|
| **Fiscaal en koopkracht** | | |
| FK1 | Verhoging IACK | -506 |
| FK2 | Minder steile opbouw IACK | 672 |
| FK3 | Steilere opbouw IACK | -172 |
| FK4 | IACK: de leeftijdsgrens wordt verlaagd van 12 naar 4 jaar | 913 |
| FK5 | IACK: geleidelijk afbouwen met leeftijd jongste kind | 772 |
| FK6 | Uitbetaalbaarheid AHK herinvoeren | -927 |
| FK7 | Uitbetaalbaarheid AHK herinvoeren voor kinderen met jongste kind tussen 0 en 4 jaar | -168 |
| FK8 | IACK onafhankelijk van aanwezigheid kinderen | -486 |
| FK9 | Verlagen kindgebonden budget (1e en 2e kindbedrag) | 500 |
| FK10 | Verlagen kindgebonden budget (ALO-kop) | 500 |
| FK11 | Verlagen kinderbijslag voor kinderen tot 12 jaar | 500 |
| FK12 | Arbeidskorting niet afbouwen en maximum verlagen | 0 |
| **Kinderopvang** | | |
| KO1 | Kinderopvangtoeslag verhogen | -500 |
| KO2 | Hoogte kinderopvangtoeslag bepaald door inkomen meestverdienende partner | 0 |
| KO3 | Kinderopvang goedkoop voor werkenden | -1800 |
| KO4 | Korting voor ouders die meer dan twee dagen kinderopvang afnemen | -420 |
| KO5 | Beeldvorming over kwaliteit en kosten kinderopvang aanpakken | -1 |
| KO6 | Verbeteren kwaliteit kinderopvang | -75 |
| KO7 | Kinderopvang 0-4 toegankelijk voor alle kinderen | -1300 |
| KO8 | Hoogte kinderopvangtoeslag bepaald door inkomen minstverdiener | 0 |
| **Verlof** | | |
| VL1 | Inperken periode van opname (gedeelte) ouderschapsverlof in combinatie met (gedeeltelijk) betaald ouderschapsverlof | -500 |
| VL2 | Uitbreiding betaalde verlofregelingen naar 1 jaar (bij geboorte) verdeeld tussen beide partners, geen kinderopvangtoeslag in het eerste jaar | -2400 |
| VL3 | Beperken verschillen geboorteverlof en bevallingsverlof | -750 |
| **(Brede) school en ikc** | | |
| SC1 | Stimuleren samenwerking onderwijs en kinderopvang binnen het huidige wettelijke kader | -34 |
| SC2 | Brede schoolarrangement van 4 tot 12 jaar als publieke voorziening | -1700 |
| SC3 | Publiek aanbod alle kindvoorzieningen van 0 tot 12 jaar | -5400 |
| SC4 | Verplicht primair onderwijs vanaf 2 jaar | -1400 |
| **Prikkelen werkgevers** | | |
| WG1 | Stimuleren werkgevers om starters voltijdscontracten aan te bieden door een korting op werkgeverslasten als tegemoetkoming in hogere productiekosten | -500 |
| WG2 | Scholen in het primair onderwijs met een hoge deeltijdfactor of voltijdratio extra bekostigen | -500 |

[149] Het CPB heeft voor maatregelen FK1-FK12, KO1-KO4, KO7 en KO8 een inschatting gemaakt van de effecten op het arbeidsaanbod. Zie CPB, 2019, Arbeidsaanbodeffecten van beleidsvarianten uit het IBO deeltijdwerk.

[150] Sommige bedragen kunnen afwijken van de in het rapport genoemde bedragen. Bij generieke verhogingen of verlagingen is gekozen voor het standaardbedrag van 500 miljoen euro. Hier kan van afgeweken worden om beleidspakketten budgettair neutraal te maken. Ook is in het rapport in sommige gevallen gekozen voor een specifiekere invulling van een generieke beleidsoptie om meer recht te doen aan het doel van het beleidspakket.

| Beleidsopties IBO Deeltijdwerk[149,150] | | Budgettair effect* |
|---|---|---|
| **Informatie** | | |
| INF1 | Voorlichtingsprogramma's gericht op het aanpassen van de arbeidsduur | -1 |
| INF2 | Ontwikkelen en uitwisselen van best practices onder werkgevers om werknemers in staat te stellen om te kiezen voor een grotere arbeidsduur | -1 |
| INF3 | App ontwikkelen die real-time inzicht geeft in inkomensvoorzieningen bij wijziging inkomen | -5 |
| **Contracten** | | |
| CON1 | Moreel appel op het verkorten van de werkweek | 0 |
| CON2 | Moreel appel om langere deeltijd- of voltijdcontracten als standaardcontractvorm aan te bieden | 0 |
| CON3 | Het recht op vermindering van de arbeidsduur (Wet flexibel werken) is alleen voor tijdelijke aanpassingen | 0 |
| **Overig** | | |
| OV1 | Vergroten aantrekkelijkheid beroep (bijvoorbeeld in het primair onderwijs) | - |
| OV2 | Minder AOW-rechten per jaar dat minder dan 70% van het wettelijk minimumloon wordt verdiend | 4500 |
| OV3 | Stimuleren combinatiebanen door handreiking btw bij uitleen personeel | - |

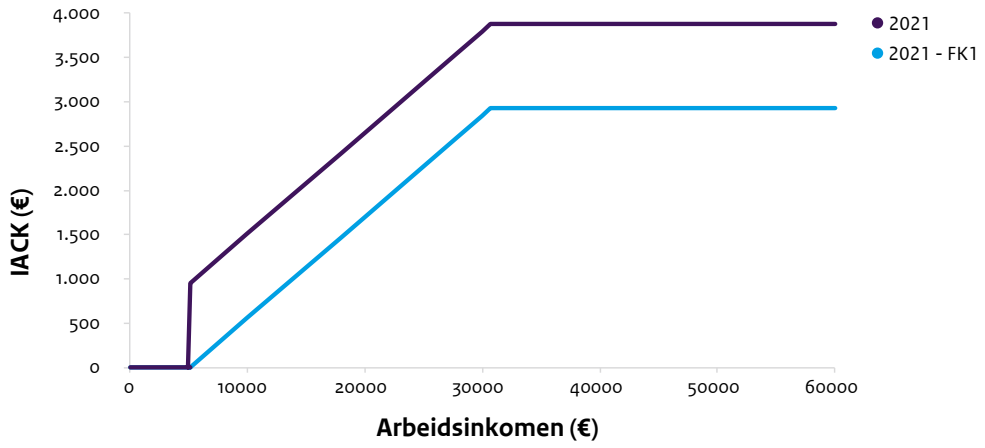
** Bedragen zijn in miljoenen euro. Positieve bedragen zijn saldoverbeterend.*

## Fiscaal en koopkracht

### FK1: Generieke verhoging inkomensafhankelijke combinatiekorting

*Beschrijving van de maatregel*

- De vaste voet in de inkomensafhankelijke combinatiekorting (IACK) wordt geherintroduceerd. Het opbouwpercentage blijft ongewijzigd en de maximale IACK gaat omhoog.
- De aanpassingen worden zodanig vormgegeven dat het budgettaire beslag ongeveer 500 miljoen euro bedraagt. In deze variant komt de vaste voet in 2021 uit op 950 euro (vanaf een inkomen van 5153 euro). Het maximum van de IACK gaat eveneens met 950 euro omhoog.




*Context*

- De maatregel is gericht op het bevorderen van de participatie van minstverdienende partners met kinderen.

*Doorwerking op de verschillende doelen*

- *Economische zelfstandigheid*: onduidelijk. De vaste voet in de IACK maakt het aantrekkelijker om te gaan werken (participatiebeslissing). De maatregel bevordert daarmee de participatie van minstverdienende of niet betaald werkende partners met een laag of geen inkomen. Daar staat tegenover dat bij een gegeven aantal gewerkte uren het netto-inkomen toeneemt, waardoor hetzelfde besteedbaar inkomen kan worden bereikt met minder uren werk ('inkomenseffect'). De marginale druk blijft voor alle groepen gelijk (geen 'substitutie-effect). Het is per saldo onduidelijk of de maatregel leidt tot meer economisch zelfstandigen; wel ligt voor de hand dat men gemiddeld genomen dichterbij economische zelfstandigheid in de buurt komt.
- *Gelijke verdeling:* positief. De maatregel bevordert de participatie van minstverdienende partners met kinderen – meestal de moeder – wat het verschil in arbeidsdeelname tussen mannen en vrouwen verkleint.
- *Arbeidsaanbod:* positief. Het CPB schat in dat deze maatregel het arbeidsaanbod structureel met 0,1% vergroot (afgerond ongeveer 7.000 arbeidsjaren).
- *Verschil in belastingdruk tussen een- en tweeverdieners:* negatief. Aangezien onder paren alleen tweeverdienershuishoudens recht hebben op de IACK, vergroot deze maatregel het verschil tussen een- en tweeverdienershuishoudens. De maatregel verkleint het aantal eenverdienershuishoudens.

*Budgettair beslag: structureel*

- Deze maatregel kost in 2021 506 miljoen euro.

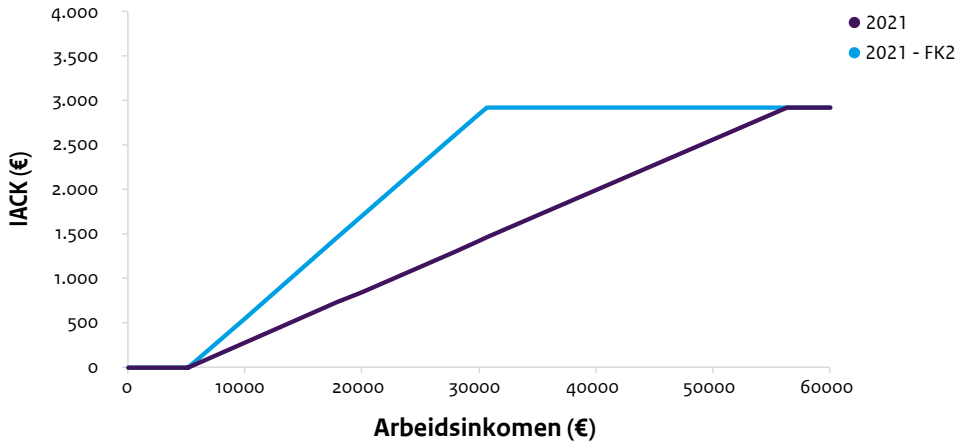
*Overige aspecten*

- *Uitvoeringsaspecten Belastingdienst*: herintroductie van de vaste voet in de IACK heeft geen impact op toezicht en handhaving. Wel vergt de maatregel een structuuraanpassing in de systemen. Bij besluitvorming voor half september 2019 is invoering per 2021 mogelijk. Hierbij is geen rekening gehouden met de inpasbaarheid en samenloop met de implementatie van andere maatregelen.
- De vaste voet in de IACK is in 2019 afgeschaft, onder meer vanwege het feit dat de vaste voet niet zozeer meer uren werken, maar vooral de participatiebeslissing stimuleert.
- *Inkomenseffecten*: deze optie verhoogt het inkomen van huishoudens waar de minstverdiener na invoering van deze maatregel ten minste 5153 euro per jaar verdient.
- De IACK is nu nog een relatief onbekend instrument. De impact op arbeidsparticipatie kan mogelijk worden vergroot door de maatregel te flankeren met een goede communicatiestrategie.

## FK2: Minder steile opbouw inkomensafhankelijke combinatiekorting

*Beschrijving van de maatregel*

- Het opbouwpercentage van de inkomensafhankelijke combinatiekorting (IACK) wordt gehalveerd tot 5,73%, terwijl de maximale IACK ongewijzigd blijft.
- De maatregel verhoogt de marginale druk voor minstverdienende partners met een inkomen tussen (ruim) 5.000 en 30.725 euro. Voor inkomens tussen 30.725 en circa 55.000 euro daalt de marginale druk met 5,73%-punt, doordat de IACK over een langer traject opbouwt.




*Context*

- Deze maatregel draagt bij aan het verkleinen van het verschil tussen een- en tweeverdienershuishoudens. Door het langere opbouwtraject worden minstverdienende partners met kinderen en een relatief hoog inkomen gestimuleerd meer uren te werken, wat het negatieve arbeidsaanbodeffect beperkt.

*Doorwerking op de verschillende doelen*

- *Economische zelfstandigheid:* negatief. Voor minstverdienende partners met kinderen en een inkomen tot 30.725 euro wordt extra uren werken minder lonend ('substitutie-effect'). Daar staat tegenover dat bij een gegeven aantal gewerkte uren het netto-inkomen afneemt, waardoor voor behoud van hetzelfde besteedbaar inkomen meer uren gewerkt moet worden ('inkomenseffect'). Doordat het eerste effect waarschijnlijk domineert, pakt deze maatregel ongunstig uit voor economische zelfstandigheid.
- *Gelijke verdeling:* negatief. In aanvulling op voorgaande, geldt extra uren dat werken meer lonend is voor minstverdieners met kinderen en een inkomen tussen 30.725 en circa 55.000 euro. Aangezien de groep minstverdieners met een inkomen tot 30.725 euro groter is dan de groep tussen 30.725 en 55.000 euro, is deze maatregel per saldo ongunstig voor dit doel.
- *Arbeidsaanbod:* negatief. Het CPB schat in dat deze maatregel het arbeidsaanbod structureel met 0,1% verkleint (afgerond ongeveer 7.000 arbeidsjaren).
- *Verschil in belastingdruk tussen een- en tweeverdieners:* positief. Aangezien onder paren alleen tweeverdienershuishoudens recht hebben op de IACK, verkleint deze besparing op de IACK het verschil tussen een- en tweeverdienershuishoudens. Er komen naar verwachting meer eenverdienershuishoudens bij.

*Budgettair beslag: structureel*

- Deze maatregel levert in 2021 672 miljoen euro op.

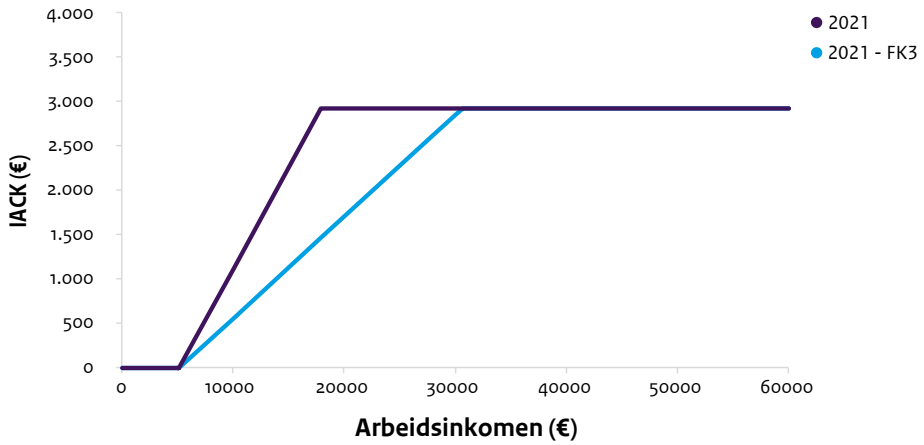
*Overige aspecten*

- *Uitvoeringsaspecten Belastingdienst*: de maatregel heeft geen impact op toezicht en handhaving. Voor introductie per 2021 moet uiterlijk half november 2020 besloten zijn de maatregel door te voeren.
- *Inkomenseffecten*: deze optie verlaagt het inkomen van huishoudens met een minstverdiener die tussen de 5153 en 55.000 euro per jaar verdient.

## FK3: Steilere opbouw inkomensafhankelijke combinatiekorting

*Beschrijving van de maatregel*

- Het opbouwpercentage van de inkomensafhankelijke combinatiekorting (IACK) wordt verdubbeld tot 22,9%, terwijl de maximale IACK ongewijzigd blijft.
- De maatregel verlaagt de marginale druk voor minstverdienende partners met recht op IACK en een inkomen tot 17.939 euro met 11,45%-punt. Voor inkomens tussen 17.939 en 30.725 euro stijgt de marginale druk met 11,45%-punt, doordat de IACK over dat traject niet langer opbouwt.




*Context*

- Door te kiezen voor een korter opbouwtraject met een steiler opbouwpercentage worden minstverdienende partners met kinderen en een relatief laag inkomen gestimuleerd meer uren te werken.

*Doorwerking op de verschillende doelen*

- *Economische zelfstandigheid:* positief. Voor minstverdienende partners met kinderen en een inkomen tot 17.939 euro wordt extra uren werken lonender ('substitutie-effect'). Daar staat tegenover dat bij een gegeven aantal gewerkte uren het netto-inkomen toeneemt, waardoor hetzelfde besteedbaar inkomen kan worden bereikt met minder uren werk ('inkomenseffect'). Doordat het eerste effect waarschijnlijk domineert, pakt deze maatregel gunstig uit voor economische zelfstandigheid.
- *Gelijke verdeling:* onduidelijk. In aanvulling op voorgaande, geldt dat meer uren werken minder lonend is voor minstverdieners met kinderen en een inkomen tussen 17.939 en 30.752 euro. Het effect op de verdeling van betaalde arbeid tussen mannen en vrouwen is hierdoor onzeker.
- *Arbeidsaanbod:* geen effect. Het CPB schat in dat deze maatregel per saldo geen of slechts een gering (afgerond 0) effect heeft op het arbeidsaanbod.
- *Verschil in belastingdruk tussen een- en tweeverdieners:* negatief. Aangezien onder paren alleen tweeverdienershuishoudens recht hebben op de IACK, vergroot deze intensivering van de IACK het verschil tussen een- en tweeverdienershuishoudens.

*Budgettair beslag: structureel*

- Deze maatregel kost in 2021 172 miljoen euro.

*Overige aspecten*

- *Uitvoeringsaspecten Belastingdienst:* de maatregel heeft geen impact op toezicht en handhaving. Voor introductie per 2021 moet uiterlijk half november 2020 besloten zijn de maatregel door te voeren.
- *Inkomenseffecten:* deze optie verhoogt het inkomen van huishoudens met een minstverdiener die tussen de 5153 en 30.725 euro per jaar verdient.
- De IACK is nu nog een relatief onbekend instrument. Het is aan te raden een dergelijke maatregel te flankeren met een (goede) communicatiestrategie voor grotere impact.

## FK4: De leeftijdsgrens in de inkomensafhankelijke combinatiekorting gaat van 12 naar 4 jaar

*Beschrijving van de maatregel*

- Om in aanmerking te komen voor de inkomensafhankelijke combinatiekorting (IACK), dient het jongste kind op 1 januari jonger te zijn dan 4 jaar (deze leeftijdsgrens ligt nu op 12 jaar).

*Context*

- Deze maatregel draagt bij aan het verkleinen van het verschil tussen een- en tweeverdienershuishoudens. Door de IACK alleen nog toe te kennen aan minstverdienende partners met kinderen jonger dan 4 jaar wordt de IACK alleen nog gericht op het moment waarop ouders de meest bepalende participatie- en urenbeslissing maken, namelijk kort na de geboorte van het kind. Dit beoogt de negatieve effecten op arbeidsdeelname van deze besparingsmaatregel te beperken. Deze maatregel sluit aan bij de analyse in dit IBO dat de keuze voor minder werken vooral gemaakt wordt in de periode na de geboorte van het kind.

*Doorwerking op de verschillende doelen*

- *Economische zelfstandigheid:* licht negatief. Voor minstverdienende partners met kinderen wordt extra uren werken minder lonend ('substitutie-effect') vanaf het moment dat het jongste kind 4 jaar is. Daar staat tegenover dat bij een gegeven aantal gewerkte uren het netto-inkomen in veel gevallen afneemt, waardoor voor behoud van hetzelfde besteedbaar inkomen meer uren gewerkt moet worden ('inkomenseffect'). Doordat het eerste effect waarschijnlijk domineert, pakt deze maatregel ongunstig uit voor economische zelfstandigheid. Voor zover de drempel om te gaan/blijven werken het hoogst is wanneer de kinderen jonger zijn dan 4 jaar en dus nog niet naar school gaan, blijft het nadelige effect op economische zelfstandigheid beperkt.
- *Gelijke verdeling:* negatief. De maatregel ontmoedigt de participatie van minstverdienende partners met kinderen ouder dan 4 jaar – meestal de vrouw – wat het verschil in arbeidsdeelname tussen mannen en vrouwen vergroot.
- *Arbeidsaanbod:* negatief. Het CPB schat in dat deze maatregel het arbeidsaanbod structureel met 0,2% verkleint (afgerond ongeveer 14.000 arbeidsjaren).
- *Verschil in belastingdruk tussen een- en tweeverdieners:* positief. Aangezien onder paren alleen tweeverdienershuishoudens recht hebben op de IACK, verkleint deze besparing op de IACK het verschil tussen een- en tweeverdienershuishoudens. Er komen meer eenverdienershuishoudens bij.

*Budgettair beslag: structureel*

- Deze maatregel levert in 2021 913 miljoen euro op.

*Overige aspecten*

- *Uitvoeringsaspecten Belastingdienst:* De maatregel vergt een structuuraanpassing in de systemen. Bij besluitvorming voor half september 2020 is invoering per 2022 mogelijk. Bij deze implementatietermijn is geen rekening gehouden met de inpasbaarheid en samenloop met de implementatie van andere maatregelen. Het budgettaire beslag per 2022 kan licht afwijken van het cijfer voor 2021.
- *Vormgeving:* de leeftijdsgrens is anders te kiezen, met (grosso modo) effecten naar rato.
- *Inkomenseffecten:* deze optie verlaagt het inkomen van huishoudens met ten minste één kind tussen de 4 en 11 jaar oud en een minstverdiener die meer dan 5153 euro per jaar verdient.

## FK5: De inkomensafhankelijke combinatiekorting bouwt af met de leeftijd van het jongste kind

*Beschrijving van de maatregel*

- De inkomensafhankelijke combinatiekorting (IACK) gaat geleidelijk omlaag naarmate het jongste kind ouder wordt. Bij een jongste kind van 0 jaar is de IACK 100% van het huidige bedrag. Bij een jongste kind van 11 jaar is de IACK nog 1/12 (8,33%) van het huidige bedrag.

*Context*

- Deze maatregel draagt bij aan het verkleinen van het verschil tussen een- en tweeverdienershuishoudens. Door deze maatregel wordt de IACK sterker gericht op het moment waarop ouders de meest bepalende participatie- en urenbeslissing maken, namelijk kort na de geboorte van het kind. Dit beoogt de negatieve effecten op arbeidsdeelname van deze besparingsmaatregel te beperken. Deze maatregel sluit aan bij de analyse in dit IBO dat de keuze voor minder uren werken vooral gemaakt wordt in de periode na de geboorte van het kind.

*Doorwerking op de verschillende doelen*

- *Economische zelfstandigheid:* licht negatief. Voor minstverdienende partners met kinderen wordt extra uren werken minder lonend ('substitutie-effect') naarmate het jongste kind ouder wordt. Daar staat tegenover dat bij een gegeven aantal gewerkte uren het netto-inkomen in veel gevallen afneemt, waardoor voor behoud van hetzelfde besteedbaar inkomen meer uren gewerkt moet worden ('inkomenseffect'). Doordat het eerste effect waarschijnlijk domineert, pakt deze maatregel ongunstig uit voor economische zelfstandigheid. Voor zover de drempel om te gaan/blijven werken het hoogst is wanneer de kinderen het jongst zijn, blijft het nadelige effect op economische zelfstandigheid beperkt.
- *Gelijke verdeling:* negatief. De maatregel ontmoedigt de participatie van minstverdienende partners met kinderen – meestal de vrouw – wat het verschil in arbeidsdeelname tussen mannen en vrouwen vergroot.
- *Arbeidsaanbod:* negatief. Het CPB schat in dat deze maatregel het arbeidsaanbod structureel met 0,2% verkleint (afgerond ongeveer 14.000 arbeidsjaren).
- *Verschil in belastingdruk tussen een- en tweeverdieners:* positief. Aangezien onder paren alleen tweeverdienershuishoudens recht hebben op de IACK, verkleint deze besparing op de IACK het verschil tussen een- en tweeverdienershuishoudens. Er komen meer eenverdienershuishoudens bij.

*Budgettair beslag: structureel*

- Deze maatregel levert in 2021 772 miljoen euro op.

*Overige aspecten*

- *Uitvoeringsaspecten Belastingdienst:* De maatregel vergt een structuuraanpassing in de systemen. Bij besluitvorming voor half september 2020 is invoering per 2022 mogelijk. Bij deze implementatietermijn is geen rekening gehouden met de inpasbaarheid en samenloop met de implementatie van andere maatregelen. Het budgettaire beslag per 2022 kan licht afwijken van het cijfer voor 2021.
- *Inkomenseffecten:* deze optie verlaagt het inkomen van huishoudens met ten minste één kind van jonger dan 12 jaar en een minstverdiener die meer dan 5153 euro per jaar verdient.

## FK6: Uitbetaalbaarheid algemene heffingskorting herinvoeren

*Beschrijving van de maatregel*

- Wanneer een belastingplichtige geen of een laag inkomen heeft en een fiscale partner heeft die voldoende belasting verschuldigd is, dan wordt de algemene heffingskorting (AHK) uitbetaald.

*Context*

- Het doel van deze maatregel is het verkleinen van het belastingdrukverschil tussen een- en tweeverdienershuishoudens.

*Doorwerking op de verschillende doelen*

- *Economische zelfstandigheid:* negatief. Uitbetalen van de AHK aan personen zonder of met een gering (arbeids)inkomen maakt voor belastingplichtigen met een voldoende verdienende partner extra uren werken minder lonend ('substitutie-effect'). Ook neemt bij een gegeven aantal gewerkte uren het netto-inkomen toe, waardoor hetzelfde besteedbaar inkomen kan worden bereikt met minder uren werk ('inkomenseffect'). Beide effecten maken het minder aantrekkelijk om te gaan werken. Deze maatregel pakt zodoende ongunstig uit voor economische zelfstandigheid.
- *Gelijke verdeling:* negatief. Uitbetalen van de AHK voor personen zonder (arbeids)inkomen verkleint voor belastingplichtigen met een voldoende verdienende partner de prikkel om te werken. Dit zijn meestal vrouwen. Hierdoor wordt het verschil in arbeidsdeelname tussen mannen en vrouwen groter.
- *Arbeidsaanbod:* negatief. Het CPB schat in dat deze maatregel het arbeidsaanbod structureel met 0,7% verkleint (afgerond ongeveer 49.000 arbeidsjaren).
- *Verschil in belastingdruk tussen een- en tweeverdieners:* positief. Van deze maatregel profiteren huishoudens met een belastingplichtige met geen (of een laag) inkomen. Deze maatregel verkleint zodoende het verschil tussen een- en tweeverdieners. Er komen meer eenverdienershuishoudens bij.

*Budgettair beslag: structureel*

- Deze maatregel kost in 2021 927 miljoen euro.

*Overige aspecten*

- Sinds 2009 daalt de uit te betalen fractie van de AHK jaarlijks, tot deze in 2023 in het geheel niet meer wordt uitbetaald. In deze beleidsoptie wordt teruggekeerd naar de situatie van volledige uitbetaling, zoals vóór 2009 het geval was
- De uitbetaalbaarheid van de AK en de IACK wordt sinds 2019 ook afgebouwd. Deze maatregel wordt niet teruggedraaid in deze beleidsvariant. Merk op dat minstverdienende partners met een substantieel recht op AK en/of IACK vrijwel altijd voldoende verdienen om deze kortingen zelf te verzilveren. Voornamelijk in geval van (hoge) persoonsgebonden aftrekposten is verzilvering van AK en/of IACK tegen het eigen inkomen niet altijd mogelijk.
- Nederland kent een belastingstelsel dat hoofdzakelijk gebaseerd is op individueel inkomen. Het maakt uit of het huishoudinkomen door een of twee personen wordt verdiend. Door het overdraagbaar maken van heffingskortingen wordt dit juist minder van belang.
- *Uitvoeringsaspecten Belastingdienst:* De maatregel heeft gevolgen voor de uitvoering: het aantal aanslagen en klantcontacten daalt na 2023 niet, zoals na complete afbouw wel zou gebeuren. Voor de maatregel is een structuuraanpassing noodzakelijk. De maatregel moet in september 2020 bekend zijn voor introductie per 1 januari 2022. Bij de implementatietermijn is geen rekening gehouden met de inpasbaarheid en samenloop met de implementatie van andere maatregelen. Het budgettaire beslag per 2022 kan licht afwijken van het cijfer voor 2021.
- *Inkomenseffecten:* deze optie verhoogt het inkomen van eenverdienershuishoudens en van tweeverdienershuishoudens waar de minstverdiener een laag inkomen heeft en een fiscale partner die voldoende belasting verschuldigd is. De inkomensongelijkheid op huishoudniveau neemt af door deze maatregel.

## FK7: uitbetaalbaarheid algemene heffingskorting herinvoeren mits het jongste kind jonger dan 4 jaar is

*Beschrijving van de maatregel*

- Wanneer een belastingplichtige geen of een laag inkomen heeft en een fiscale partner heeft die voldoende belasting verschuldigd is, dan wordt de algemene heffingskorting (AHK) uitbetaald, mits het jongste kind jonger dan 4 jaar is.

*Context*

- Deze maatregel verkleint het verschil tussen een- en tweeverdieners gedurende de jaren dat er jonge kinderen in het huishouden zijn. Ook blijft de prikkel behouden om te (gaan) werken nadat het kind de basisschoolleeftijd heeft bereikt.

*Doorwerking op de verschillende doelen*

- *Economische zelfstandigheid:* negatief. Uitbetalen van de AHK aan personen zonder of met een gering (arbeids) inkomen maakt voor belastingplichtigen met een voldoende verdienende partner en (een) kind(eren) jonger dan 4 jaar extra uren werken minder lonend ('substitutie-effect'). Ook neemt bij een gegeven aantal gewerkte uren het netto-inkomen toe, waardoor hetzelfde besteedbaar inkomen kan worden bereikt met minder uren werk ('inkomenseffect'). Beide effecten maken het minder aantrekkelijk om te gaan werken. Deze maatregel pakt zodoende ongunstig uit voor economische zelfstandigheid.
- *Gelijke verdeling:* negatief. Uitbetalen van de AHK voor personen zonder (arbeids)inkomen verkleint voor belastingplichtigen met een voldoende verdienende partner de prikkel om te werken. Dit zijn meestal vrouwen. Dit vergroot het verschil in arbeidsdeelname tussen mannen en vrouwen.
- *Arbeidsaanbod:* negatief. Het CPB schat in dat deze maatregel het arbeidsaanbod structureel met 0,2% verkleint (afgerond ongeveer 14.000 arbeidsjaren).
- *Verschil in belastingdruk tussen een- en tweeverdieners:* positief. Van deze maatregel profiteren huishoudens met een belastingplichtige met geen (of een laag) inkomen. Deze maatregel verkleint zodoende het verschil tussen een- en tweeverdieners. Er komen meer eenverdienershuishoudens bij.

*Budgettair beslag: structureel*

- De maatregel kost in 2021 168 miljoen. Dit bedrag loopt in latere jaren nog iets verder op, omdat de uitbetaalbaarheid van de AHK pas in 2023 helemaal is afgebouwd.

*Overige aspecten*

- Sinds 2009 daalt de uit te betalen fractie van de AHK jaarlijks, tot deze in 2023 in het geheel niet meer wordt uitbetaald. In deze beleidsoptie wordt teruggekeerd naar de situatie van volledige uitbetaling, zoals vóór 2009 het geval was.
- De uitbetaalbaarheid van de AK en de IACK wordt sinds 2019 ook afgebouwd. Deze maatregel wordt niet teruggedraaid in deze beleidsvariant. Merk op dat minstverdienende partners met een substantieel recht op AK en/of IACK vrijwel altijd voldoende verdienen om deze kortingen zelf te verzilveren. Voornamelijk in geval van (hoge) persoonsgebonden aftrekposten is verzilvering van AK en/of IACK tegen het eigen inkomen niet altijd mogelijk.
- Nederland kent een belastingstelsel dat hoofdzakelijk gebaseerd is op individueel inkomen. Het maakt uit of het huishoudinkomen door een of twee personen wordt verdiend. Door het overdraagbaar maken van heffingskortingen wordt dit minder van belang.
- *Uitvoeringsaspecten Belastingdienst:* De maatregel heeft gevolgen voor de uitvoering: het aantal aanslagen en klantcontacten daalt na 2023 niet, zoals na complete afbouw wel zou gebeuren. Voor de maatregel is een structuuraanpassing noodzakelijk. De maatregel moet in september 2020 bekend zijn voor introductie per 1 januari 2022. Bij de implementatietermijn is geen rekening gehouden met de inpasbaarheid en samenloop met de implementatie van andere maatregelen. Het budgettaire beslag per 2022 kan licht afwijken van het cijfer voor 2021.
- *Inkomenseffecten:* deze optie verhoogt het inkomen van eenverdienershuishoudens met een kind jonger dan 4 jaar en van tweeverdienershuishoudens met een kind jonger dan 4 jaar, waar de minstverdiener een laag inkomen heeft en een fiscale partner die voldoende belasting verschuldigd is. De inkomensongelijkheid op huishoudniveau neemt af door deze maatregel.

## FK8: Introductie 'inkomensafhankelijke combinatiekorting' voor huishoudens zonder kinderen

*Beschrijving van de maatregel*

- Minstverdienende partners zonder kinderen tussen 0 en 12 – inclusief alleenstaanden – ontvangen een extra heffingskorting. De extra heffingskorting bouwt met 5% op vanaf een jaarinkomen van 10.000 euro tot een inkomen van 20.000 euro, tot een maximum van 500 euro. Vanaf een inkomen van 20.000 euro bouwt de heffingskorting weer met 5% af, waardoor de heffingskorting 0 is voor minstverdienende partners en alleenstaanden met een inkomen boven de 30.000 euro.




*Context*

- De maatregel beoogt de arbeidsparticipatie en -duur van minstverdienende partners en alleenstaanden zonder kinderen te stimuleren. De maatregel is specifiek gericht op de groep met een arbeidsinkomen onder of rond het niveau van economische zelfstandigheid.

*Doorwerking op de verschillende doelen*

- *Economische zelfstandigheid:* positief. Voor minstverdienende partners met inkomen tussen 10.000 en 20.000 euro wordt extra uren werken lonender ('substitutie-effect'). Daar staat tegenover dat bij een gegeven aantal gewerkte uren het netto-inkomen toeneemt, waardoor hetzelfde besteedbaar inkomen kan worden bereikt met minder uren werk ('inkomenseffect'). Doordat het eerste effect waarschijnlijk domineert, pakt deze maatregel gunstig uit voor economische zelfstandigheid.
- *Gelijke verdeling:* onduidelijk. De maatregel bevordert de participatie van minstverdienende partners – gemiddeld genomen vaak de vrouw – met een inkomen tot 20.000 euro, maar maakt betaald werken minder lonend voor inkomens tussen 20.000 en 30.000 euro. Het effect op de verdeling van betaalde arbeid tussen mannen en vrouwen is hierdoor onzeker.
- *Arbeidsaanbod:* licht positief. Het CPB schat in dat deze maatregel het arbeidsaanbod structureel met 0,0% vergroot (afgerond 0 arbeidsjaren).
- *Verschil in belastingdruk tussen een- en tweeverdieners:* negatief. Aangezien onder paren alleen tweeverdienershuishoudens recht hebben op de nieuwe heffingskorting, vergroot deze intensivering het verschil tussen een- en tweeverdienershuishoudens. Het aantal eenverdienershuishoudens neemt af.

*Budgettair beslag: structureel*

- De maatregel kost in 2021 486 miljoen euro.

*Overige aspecten*

- De maatregel is op dit moment zo vormgegeven dat ook alleenstaanden de korting krijgen. Dit betekent dat wanneer twee personen in hetzelfde huis wonen, maar geen fiscaal partner zijn, zij allebei de korting ontvangen.
- *Uitvoeringsaspecten Belastingdienst:* dit betreft een structuuraanpassing. Deze aanpassing kan worden geïntroduceerd vanaf het belastingjaar 2021. De maatregel moet 31 december 2020 bekend zijn voor introductie in 2021. Impact op de interactie met klanten is beperkt. Deze maatregel vraagt niet om extra toezichtsmaatregelen mits de systemen en de beschikbare contra-informatie tijdig hierop worden aangesloten. Bij de implementatietermijn is geen rekening gehouden met de inpasbaarheid en samenloop met de implementatie van andere maatregelen.
- *Inkomenseffecten:* deze optie verhoogt het inkomen van huishoudens zonder kinderen met een minstverdiener die tussen de 10.000 en 30.000 euro per jaar verdient.

## FK9: Verlagen 1e en 2e kindbedrag kindgebonden budget

*Beschrijving van de maatregel*

- De basisbedragen voor het eerste en tweede kind in het kindgebonden budget (in 2019 respectievelijk 1.166 en 989 euro per jaar) gaan omlaag met 340 euro. Het afbouwpercentage blijft ongewijzigd.

*Context*

- Deze maatregel stimuleert het arbeidsaanbod door een extra uur werken lonender te maken. De vormgeving is zodanig gekozen dat de bedragen van het kindgebonden budget meer in lijn liggen met de daadwerkelijke kostenverhouding tussen eerste, tweede en volgende kinderen in het gezin.[151]

Doorwerking op de verschillende doelen

- *Economische zelfstandigheid:* positief. Het verlagen van de vaste voet in het kindgebonden budget leidt voor een deel van de werkenden tot een lagere marginale druk (namelijk diegenen die nu geen KBT meer ontvangen) en maakt zodoende extra uren werken lonender ('substitutie-effect'). Ook neemt bij een gegeven aantal gewerkte uren het netto-inkomen af, waardoor meer uren gewerkt moet worden om eenzelfde besteedbaar inkomen te bereiken ('inkomenseffect'). Beide effecten zijn een stimulans om meer (uren) te werken. Deze maatregel bevordert zodoende economische zelfstandigheid.
- *Gelijke verdeling:* positief. Jonge vrouwen met kinderen reageren gemiddeld genomen relatief sterk op financiële prikkels. De maatregel verkleint daardoor vermoedelijk het verschil in arbeidsdeelname tussen mannen en vrouwen.
- *Arbeidsaanbod:* positief. Het CPB schat in dat deze maatregel het arbeidsaanbod structureel met 0,2% vergroot (afgerond 14.000 arbeidsjaren).
- *Verschil in belastingdruk tussen een- en tweeverdieners:* negatief. De maatregel raakt een- en tweeverdienershuishoudens met hetzelfde huishoudinkomen op dezelfde wijze. Doordat eenverdienershuishoudens gemiddeld genomen een lager huishoudinkomen hebben dan tweeverdienershuishoudens, raakt deze maatregel eenverdienershuishoudens gemiddeld relatief sterk. Ook reageren tweeverdieners naar verwachting sterker op deze financiële prikkel dan eenverdieners. Dit verhoogt de inkomensverschillen tussen een- en tweeverdieners.

*Budgettair beslag: structureel*

- De uitkeringslasten kindgebonden budget komen naar schatting 500 miljoen euro lager uit.

*Overige aspecten*

- Door de verlaging van de kindbedragen komen circa 150.000 gezinnen niet langer in aanmerking voor het kindgebonden budget. De overige 800.000 gezinnen die een kindgebonden budget ontvangen, gaan er (afhankelijk van het aantal kinderen) maximaal 680 euro op achteruit.
- *Inkomenseffecten:* de inkomenseffecten worden kleiner naarmate het inkomen hoger is. Kindgebonden budget vormt voor huishoudens met een laag inkomen een groter deel van hun totale inkomen, waardoor deze verlaging relatief een groter effect heeft. Voor ouders zonder recht op kindgebonden budget (hogere inkomens) is er geen inkomenseffect. Een deel van de negatieve inkomenseffecten wordt gecompenseerd indien personen door de maatregel (meer uren) gaan werken. De inkomensongelijkheid op huishoudniveau neemt toe door deze maatregel.[152]
- *Uitvoerbaarheid:* de maatregel heeft geen gevolgen voor de uitvoerbaarheid en vergt alleen een verandering van bestaande bedragen.
- *Juridische obstakels/tijdpad:* een verlaging van het kindgebonden budget vergt een wetswijziging.

[151] De maatregel is conform de bevinding in de beleidsdoorlichting 'Tegemoetkoming ouders' dat de kosten van het derde en volgende kind in het gezin afnemen, maar niet zo sterk als de bedragen in het kindgebonden budget afnemen.

[152] Huishoudens die aanspraak maken op het kindgebonden budget lopen bij verlaging ervan een groter risico op armoede dan anderen. Armoede kan stress veroorzaken en daarmee gepaard gaan met een afname van cognitieve capaciteiten, wat kan leiden tot suboptimale besluiten. Zie ook het WRR-rapport 'Weten is nog geen doen'.

## FK10: Verlagen alleenstaande ouderkop in het kindgebonden budget

*Beschrijving van de maatregel*

- De alleenstaande ouderkop (ALO-kop) in het kindgebonden budget (WKB) gaat omlaag met circa 1.500 euro per jaar. In 2019 bedroeg deze 3.139 euro per eenoudergezin per jaar.

*Context*

- Deze maatregel stimuleert het arbeidsaanbod door inkomensoverdrachten te verlagen. De maatregel is gekozen omdat de kostendekkendheid van de tegemoetkoming voor ouders bij alleenstaande ouders hoger is dan bij paren en in het geval van alleenstaanden met een of enkele kinderen en een laag inkomen gemiddeld genomen de feitelijke kosten voor kinderen overtreft.

*Doorwerking op de verschillende doelen*

- *Economische zelfstandigheid:* positief. Het verlagen van inkomensondersteuning voor alleenstaande ouders leidt voor een deel van de betaald werkende alleenstaande ouders tot een lagere marginale druk (namelijk diegenen die nu geen ALO-kop meer ontvangen) en maakt zodoende extra uren werken lonender ('substitutie-effect'). Ook neemt bij een gegeven aantal gewerkte uren het netto-inkomen af, waardoor meer uren gewerkt moet worden om eenzelfde besteedbaar inkomen te bereiken ('inkomenseffect'). Beide effecten zijn een stimulans om meer (uren) te werken. Deze maatregel bevordert zodoende economische zelfstandigheid.
- *Gelijke verdeling:* positief. Aangezien de populatie alleenstaande ouders voor de meerderheid uit vrouwen bestaat en deze maatregel hen prikkelt (meer) te werken, verkleint deze maatregel het verschil in arbeidsduur- en deelname tussen vrouwen en mannen.
- *Arbeidsaanbod:* positief. Het CPB schat in dat deze maatregel het arbeidsaanbod structureel met 0,1% vergroot (afgerond ongeveer 7.000 arbeidsjaren)
- *Verschil in belastingdruk tussen een- en tweeverdieners:* geen effect. Deze maatregel heeft geen effect op paren en dus binnen paren ook niet op het verschil tussen een- en tweeverdienershuishoudens.

*Budgettair beslag: structureel*

- Deze maatregel levert een structurele besparing op van 500 miljoen euro.

*Overige aspecten*

- De maatregel is conform de bevinding in de beleidsdoorlichting 'Tegemoetkoming ouders' dat de alleenstaande ouderkop in de WKB ertoe leidt dat de kostendekkendheid van de tegemoetkoming ouders bij alleenstaande ouders fors hoger is dan bij paren. In het geval van alleenstaanden met een of enkele kinderen en een laag inkomen overtreft de tegemoetkoming gemiddeld genomen de feitelijke kosten van kinderen
- De verlaging raakt naar inschatting 330 duizend eenoudergezinnen met een kindgebonden budget. Enkele duizenden alleenstaande ouders met een relatief hoog inkomen komen door de maatregel niet meer in aanmerking voor het kindgebonden budget.
- *Inkomenseffecten:* het verlagen van de alleenstaande ouderkop zorgt voor negatieve inkomenseffecten voor alleenstaande ouders met de laagste inkomens. Naarmate het inkomen van de alleenstaande ouder stijgt, is het inkomenseffect kleiner, omdat het kindgebonden budget dan een kleiner aandeel in het inkomen inneemt. Uitkeringsgerechtigden worden in doorsnee meer geraakt dan werkenden, omdat hun inkomen lager ligt. Een deel van de negatieve inkomenseffecten wordt gecompenseerd indien personen door de maatregel (meer uren) gaan werken. De inkomensongelijkheid op huishoudniveau neemt toe door deze maatregel.[153]
- *Uitvoerbaarheid:* vergt alleen een verandering van bestaande bedragen.
- *Juridische obstakels/tijdpad:* verlaging vergt een beperkte wetswijziging.

[153] Huishoudens die aanspraak maken op het kindgebonden budget lopen bij verlaging ervan een groter risico op armoede dan anderen. Armoede kan stress veroorzaken en daarmee gepaard gaan met een afname van cognitieve capaciteiten, wat kan leiden tot suboptimale besluiten. Zie ook het WRR-rapport 'Weten is nog geen doen', 2017.

## FK11: Verlagen kinderbijslag voor kinderen tot 12 jaar

*Beschrijving van de maatregel*

- De kwartaalbedragen van de kinderbijslag voor 0 tot 5-jarigen (219,97 euro per 1 januari 2019) en voor 6- tot 11-jarigen (267,10 euro per 1 januari 2019) gaan omlaag met respectievelijk circa 53 en 64 euro. Het bedrag voor 12 tot 17-jarigen blijft ongewijzigd.

*Context*

- Deze maatregel stimuleert het arbeidsaanbod door niet-werkafhankelijke inkomensoverdrachten te verlagen. De vormgeving is zo gekozen dat de leeftijd-specifieke bedragen van de kinderbijslag meer in lijn liggen met de verschillen in de daadwerkelijke kosten van kinderen naar leeftijd.

*Doorwerking op de verschillende doelen*

- *Economische zelfstandigheid:* positief. Het verlagen van inkomensondersteuning voor ouders vergroot de prikkel om te gaan werken en in het eigen onderhoud te voorzien. Bij een gegeven aantal gewerkte uren neemt het netto-inkomen namelijk af, waardoor meer uren gewerkt moet worden om eenzelfde besteedbaar inkomen te bereiken ('inkomenseffect'). De maatregel bevordert zodoende economische zelfstandigheid.
- *Gelijke verdeling:* positief. Het verlagen van inkomensondersteuning voor ouders vergroot de prikkel om betaald te gaan werken. Aangezien vooral vrouwen gemiddeld genomen relatief sterk reageren op financiële prikkels, draagt deze maatregel bij aan een gelijkere verdeling.
- *Arbeidsaanbod:* positief. Het CPB schat in dat deze maatregel het arbeidsaanbod structureel met 0,1% vergroot (afgerond ongeveer 7.000 arbeidsjaren).
- *Verschil in belastingdruk tussen een- en tweeverdieners:* geen effect. Deze maatregel raakt een- en tweeverdienershuishoudens met hetzelfde huishoudinkomen op dezelfde wijze. Doordat eenverdienershuishoudens gemiddeld genomen een lager huishoudinkomen hebben dan tweeverdienershuishoudens, raakt deze maatregelen eenverdienershuishoudens gemiddeld relatief meer.

*Budgettair beslag: structureel*

- Deze maatregel levert een structurele besparing op van 500 miljoen euro.

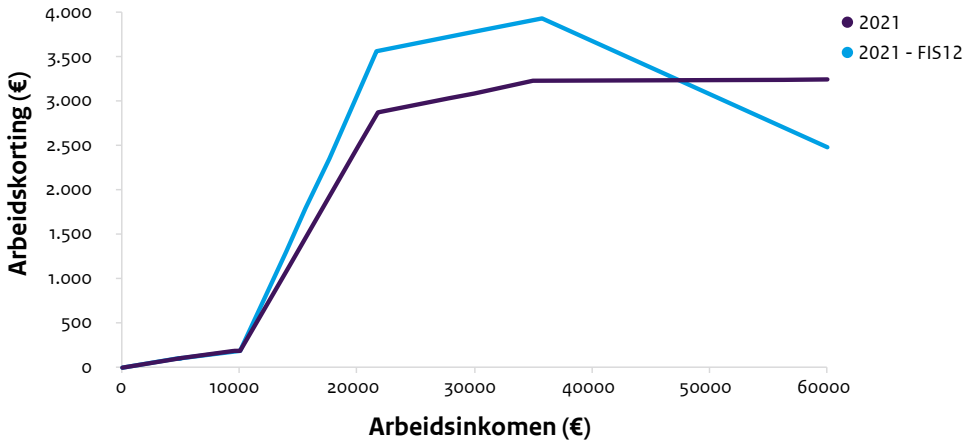
*Overige aspecten*

- Uit de beleidsdoorlichting 'Tegemoetkoming ouders' blijkt dat de kosten van oudere kinderen sneller toenemen dan de tegemoetkoming in de kosten. Met deze variant wordt de kinderbijslag meer in lijn gebracht met de verschillen in de daadwerkelijke kostenverhouding tussen kinderen van verschillende leeftijd.
- *Inkomenseffecten:* de maatregel genereert een negatief inkomenseffect voor huishoudens met kinderen onder de 12 jaar. De kinderbijslag vormt voor huishoudens met een laag inkomen een groter deel van hun totale inkomen, waardoor deze verlaging relatief een groter effect heeft. Voor ouders met kinderen boven de 12 is er geen inkomenseffect. De inkomensongelijkheid op huishoudniveau neemt toe door deze maatregel.
- *Uitvoerbaarheid:* vergt alleen verandering van bestaande bedragen.
- *Juridische obstakels/tijdpad:* verlaging vergt een beperkte wetswijziging.

## FK12: arbeidskorting niet afbouwen en maximum verlagen

*Beschrijving van de maatregel*

- De arbeidskorting wordt niet langer afgebouwd vanaf een inkomen van ongeveer 35.000 euro. Deze intensivering wordt gedekt door het maximum van de arbeidskorting te verlagen.
- De arbeidskorting gaat met 700 euro omlaag (bij het tweede en derde knikpunt) om het niet langer afbouwen van de arbeidskorting budgetneutraal vorm te geven.
- In 2021 wordt de arbeidskorting bij het tweede knikpunt (inkomen ongeveer 22.000 euro) na deze aanpassing 2863 euro en 3229 euro bij het derde knikpunt (inkomen ongeveer 36.000 euro).




*Context*

- De arbeidskorting, en dan met name de afbouw bij inkomens vanaf ongeveer 35.000 euro, is een belangrijke drijfveer voor de fiscale verschillen tussen een- en tweeverdieners.
- Op dit moment (2019) heeft een eenverdiener die 60.000 euro verdient recht op een arbeidskorting van ruim 1800 euro. In een huishouden waarin beide partners 30.000 euro verdienen, hebben beide partners recht op de maximale arbeidskorting van bijna 3400 euro.

*Doorwerking op de verschillende doelen*

- *Economische zelfstandigheid:* negatief. Doordat het opbouwpercentage tussen het eerste en tweede knikpunt van de arbeidskorting daalt, neemt de marginale druk op dit traject (10.000-22.000 euro) toe. De prikkel om meer uren te werken neemt daardoor af voor lage inkomens. Bovendien stijgt de gemiddelde druk voor inkomens tussen grofweg 10.000 en 47.000 euro door de verlaging van de arbeidskorting. Hierdoor neemt de prikkel om te participeren af voor deze inkomens. Beide ontwikkelingen hebben een negatief effect op economische zelfstandigheid.
- *Gelijke verdeling:* negatief. Omdat de aanpassing van de arbeidskorting vooral voor lage en middelhoge inkomens negatief uitpakt – gemiddeld genomen zijn dit vaker vrouwen dan mannen – heeft de maatregel een averechts effect op de gelijke verdeling tussen mannen en vrouwen.
- *Arbeidsaanbod:* negatief. Het CPB schat in dat deze maatregel het arbeidsaanbod structureel met 0,1% verkleint (afgerond ongeveer 7.000 arbeidsjaren).
- *Verschil in belastingdruk tussen een- en tweeverdieners:* positief. Door de arbeidskorting niet langer af te bouwen en de maximale arbeidskorting te verlagen nemen de fiscale verschillen tussen een- en tweeverdieners af.

*Budgettair beslag: structureel*

- De maatregel is zo vormgegeven dat het budgettaire beslag 0 is in 2021.

## FK12: arbeidskorting niet afbouwen en maximum verlagen

Overige aspecten

- *Effect op marginale druk:* het opbouwpercentage tussen het eerste en tweede knikpunt daalt met ongeveer 6 procentpunt van ruim 28 procent naar ruim 22 procent. Hierdoor neemt de marginale druk op het traject tussen 10.000 en 22.000 euro toe. Op het traject boven de 36.000 euro neemt de marginale druk af doordat de arbeidskorting niet langer afgebouwd wordt.
- *Uitvoeringsaspecten Belastingdienst:* dit betreft een structuuraanpassing. De berekening moet worden aangepast in de rekenserver van de inkomensheffing. Het gaat om de afbouw die na het derde knikpunt komt. Na de aanpassing moet de berekening van de afbouw worden aangepast naar een vlak maximum. Deze aanpassing kan worden geïntroduceerd vanaf het belastingjaar 2021. De maatregel moet 31 december 2020 bekend zijn voor introductie in 2021. Impact op de interactie met klanten is beperkt. Deze maatregel vraagt niet om extra toezichtsmaatregelen mits de systemen en de beschikbare contra-informatie tijdig hierop worden aangesloten. Bij de implementatietermijn is geen rekening gehouden met de inpasbaarheid en samenloop met de implementatie van andere maatregelen.
- *Inkomenseffecten:* deze optie verlaagt het inkomen van personen met een bruto-arbeidsinkomen tussen circa 10.000 en 50.000 euro. Personen met een hoger bruto-inkomen gaan erop vooruit. De alternatieve vormgeving impliceert dat eenverdienershuishoudens met een bruto-inkomen van meer dan circa 32.000 euro er minder op achteruit gaan dan wel meer op vooruit gaan dan tweeverdienershuishoudens met hetzelfde huishoudinkomen.

## Kinderopvang

### KO1: Verhogen kinderopvangtoeslag

*Beschrijving van de maatregel*

- De eerstekindtabel van de kinderopvang wordt verhoogd voor huishoudinkomens tussen de 52.869 en 86.505 euro.

*Context*

- Een verhoging van de kinderopvangtoeslag kan op verschillende manieren worden vormgegeven. Welke vormgeving het meest logisch is, hangt af van het beleidspakket waarbinnen de maatregel valt. Dat geldt in het bijzonder als de kinderopvangtoeslag niet langer afhankelijk is van het huishoudinkomen, maar van het inkomen van de meest- of minstverdiener.
- In dit fiche is het kinderopvangtoeslagpercentage constant (en bouwt dus niet af) voor huishoudinkomens tussen de 52.869 en 86.505 euro. Dit zijn de inkomensgrenzen waartussen veel huishoudens met kinderen tussen 0 tot 4 jaar vallen, waarbij één ouder voltijd werkt en één ouder in deeltijd werkt.

*Doorwerking op de verschillende doelen*

- *Economische zelfstandigheid:* positief. De maatregel maakt (meer) betaald werken lonender, waardoor de prikkel om (meer) te werken groter wordt. Voor zover dit mensen betreft die nog niet economisch zelfstandig zijn, heeft deze maatregel een positief effect op dit doel. Een deel van deze maatregel komt terecht bij huishoudens waar beide partners al economisch zelfstandig zijn.
- *Gelijke verdeling:* positief. De maatregel stimuleert de minstverdiener – in de praktijk voornamelijk vrouwen – om meer te gaan werken en zorgt daarmee voor een gelijkere positie tussen vrouwen en mannen op de arbeidsmarkt.
- *Arbeidsaanbod:* positief. Het CPB schat in dat deze maatregel het arbeidsaanbod structureel met 0,1% vergroot (afgerond ongeveer 7000 arbeidsjaren).
- *Verschil in belastingdruk tussen een- en tweeverdieners:* negatief. De extra investering in de kinderopvangtoeslag vergroot het verschil in belastingdruk tussen een- en tweeverdieners, omdat de kinderopvangtoeslag alleen toegankelijk is voor tweeverdieners en betaald werkende alleenstaande ouders.

*Budgettair beslag: structureel*

- Deze maatregel kost structureel 500 mln euro.

*Overige aspecten*

- *Inkomenseffecten:* vooral gezinnen met midden- en hoge inkomens profiteren van deze intensivering. De laagste inkomens ontvangen al een toeslag van 96% van de uurprijs.
- *Kwaliteit opvang en ontwikkeling kind:* deze maatregel heeft naar verwachting een beperkt positief effect op het gebruik van kinderopvang. Kinderopvang heeft een positief effect op de cognitieve en sociaal-emotionele ontwikkeling en de taalkundige vaardigheden van kinderen uit gezinnen met een lage sociaaleconomische status, mits de opvang van goede kwaliteit is. Het effect van kinderopvang op andere kinderen is gemiddeld genomen neutraal of positief.
- *Uitvoerbaarheid:* de maatregel is uitvoerbaar.
- *Juridische obstakels/tijdpad:* de maatregel vergt een wijziging van het Besluit kinderopvangtoeslag, een wijziging die vermoedelijk een jaar in beslag neemt.
- Doordat kinderopvang goedkoper wordt, kan een deel van de informele opvang formeel worden, zonder dat dit leidt tot toename van aantal uren en extra participatie.

## KO2: Hoogte kinderopvangtoeslag bepaald door inkomen meestverdienende partner

*Beschrijving van de maatregel*

- De hoogte van de kinderopvangtoeslag (KOT) wordt niet langer bepaald door het huishoudinkomen, maar door het inkomen van de meestverdienende partner. Hierdoor wordt het toeslagpercentage niet langer beïnvloed door het inkomen van de minstverdiener en daalt het toeslagpercentage niet als de minstverdienende partner meer uren betaald gaat werken (en daardoor meer inkomen verdient).

*Context*

- Het aantal uren met recht op KOT wordt nog wel gelimiteerd door het aantal gewerkte uren van de minst-werkende partner.
- Voor alleenstaande ouders verandert er niets, zij krijgen een eigen KOT-tabel die overeenkomt met de huidige situatie.

*Doorwerking op de verschillende doelen*

- *Economische zelfstandigheid:* positief. De marginale druk afkomstig van de kinderopvangtoeslag is gelijk aan nul voor de minstverdienende partner, die daardoor meer betaald kan werken zonder dat de hoogte van het toeslagpercentage afneemt.
- *Gelijke verdeling:* positief. De maatregel stimuleert de minstverdienende partner – in de praktijk vaak vrouwen – om meer te gaan werken en zorgt daarmee voor een gelijkere verdeling van taken binnen het huishouden. Voor de meestverdienende partner wordt de marginale druk hoger. Er is een negatief effect voor huishoudens met een ongelijke verdeling en een hoofdkostwinner met een zeer hoog inkomen (zie overige aspecten).
- *Arbeidsaanbod:* licht positief. Het CPB schat in dat deze maatregel het arbeidsaanbod structureel met afgerond 0,0% vergroot (afgerond 0 arbeidsjaren).
- *Verschil in belastingdruk tussen een- en tweeverdieners:* geen gevolg. Deze maatregel verschuift belastingdruk onder tweeverdieners, maar heeft geen gevolgen voor het verschil in belastingdruk tussen een- en tweeverdieners.

*Budgettair beslag: structureel*

- Deze maatregel is budgetneutraal.

*Overige aspecten*

- *Inkomenseffecten:* deze maatregel leidt tot herverdeling onder tweeverdieners. Per saldo gaan gezinnen met een gelijke inkomensverdeling erop vooruit, en gezinnen met een ongelijke inkomensverdeling erop achteruit.
- *Uitvoerbaarheid:* voor de uitvoering moeten er aparte tabellen opgenomen worden voor alleenstaande ouders en paren. Het huishoudinkomen moet losgetrokken worden door de Belastingdienst voor het toekennen van de kinderopvangtoeslag. Hierin zou deze toeslag afwijken van de andere toeslagen. Daarnaast zal een oplossing gevonden moeten worden voor huishoudens waarin gedurende het toeslagjaar wijzigt wie de minstverdienende partner is. Hierdoor ontstaan voor de belastingdienst veel bijzondere situaties met mogelijke terugvorderingen en onzekerheid voor burgers, met name bij zzp'ers. Het IBO Toeslagen gaat nader in op het toeslagenstelsel.
- *Juridische obstakels/tijdpad:* de maatregel vergt een wijziging van de Wet Kinderopvang. Dit kost circa 1 – 2 jaar.
- Als ervoor wordt gekozen alleenstaande ouders buiten deze maatregel te houden, wordt het voor partners (afhankelijk van de percentages en verdeling van de inkomens) mogelijk aantrekkelijker om het fiscale partner-schap te verbergen. Dit kan misbruik van de regeling in de hand werken.
- Bij huishoudens met een ongelijke inkomensverdeling waar de hoofdkostwinner een hoog inkomen heeft, kan de minstverdienende partner besluiten te stoppen met betaald werken. De marginale druk is nul, maar in de nieuwe tabel krijgt dit huishouden weinig kinderopvangtoeslag, waardoor het nog steeds onaantrekkelijk kan zijn voor de partner om meer te gaan werken. Immers, er is dan meer kinderopvang nodig en de eigen bijdrage is hoog. Dit zwakt het positieve effect op de economische zelfstandigheid en arbeidsaanbod af.

## KO3: Kinderopvang goedkoop voor betaald werkenden

*Beschrijving van de maatregel*

- Ouders die nu recht hebben op kinderopvangtoeslag (KOT), krijgen voortaan een kinderopvangtoeslag van 96% ongeacht hun inkomen. Dat is een eigen bijdrage van 32 cent per uur voor de dagopvang, 30 cent per uur voor de buitenschoolse opvang en 25 cent per uur voor gastouderopvang. Dit geldt voor zowel de eerste als de tweede kindtabel.

*Context*

- Het huidige systeem met maximum uurprijzen blijft gehandhaafd. Dit betekent dat kinderopvang niet in alle gevallen 32 cent (dagopvang) per uur kost: als het tarief van de opvang hoger ligt dan de maximum uurprijs, dan zal de ouder die extra kosten zelf moeten betalen.
- In deze variant wordt kinderopvang niet geheel gratis gemaakt (de kinderopvangtoeslag gaat niet naar 100%). Door een kleine bijdrage te vragen, worden ouders geprikkeld geen onnodig grote contracten af te sluiten.

*Doorwerking maatregel op de verschillende doelen*

- *Economische zelfstandigheid:* positief. De maatregel maakt (meer) betaald werken lonender, waardoor de prikkel om (meer) te werken groter wordt. Een relatief groot deel van deze maatregel komt terecht bij huishoudens waar beide partners al economisch zelfstandig zijn.
- *Gelijke verdeling:* positief. De maatregel stimuleert in de praktijk voornamelijk vrouwen om meer te gaan werken en zorgt daarmee voor een gelijkere positie op de arbeidsmarkt.
- *Arbeidsaanbod:* positief. Het CPB schat in dat deze maatregel het arbeidsaanbod structureel met 0,2% vergroot (afgerond ongeveer 14.000 arbeidsjaren).
- *Verschil in belastingdruk tussen een- en tweeverdieners:* negatief. De extra investering in de kinderopvangtoeslag vergroot het verschil in belastingdruk tussen een- en tweeverdieners, omdat de kinderopvangtoeslag alleen toegankelijk is voor tweeverdieners of werkende alleenstaande ouders.

*Budgettair beslag: structureel*

- De totale kosten van deze optie bedragen naar schatting ca. 1,8 miljard euro.
- De kosten zijn opgebouwd uit een direct effect van ca. 1 miljard euro (stijging kinderopvangtoeslag bij het huidige gebruik van kinderopvang) en een gedragseffect van circa 0,8 mld euro (toename van het gebruik van formele kinderopvang). Dit gedragseffect is onzeker.
- Het aandeel kinderen binnen de groep KOT-gerechtigden op de opvang stijgt van circa 76% naar 82% in de leeftijd 0-4 en van circa 38% naar 47% in de leeftijd 4-12. Het gemiddeld aantal uren per week aan opvang (voor de groep die deelneemt) stijgt van 19 naar 20 uur in de leeftijd 0-4 en blijft nagenoeg gelijk in de leeftijd 4-12 (ca. 9 uur per week).

*Overige aspecten*

- *Kwaliteit opvang en ontwikkeling kind:* deze maatregel heeft naar verwachting een positief effect op het gebruik van kinderopvang. Kinderopvang heeft een positief effect op de cognitieve en sociaal-emotionele ontwikkeling en de taalkundige vaardigheden van kinderen uit gezinnen met een lage sociaaleconomische status, mits de opvang van goede kwaliteit is. Het effect van kinderopvang op andere kinderen is gemiddeld genomen neutraal of positief.
- *Inkomenseffecten:* vooral gezinnen met midden- en hoge inkomens profiteren van deze intensivering. De laagste inkomens ontvangen al een toeslag van 96% van de uurprijs.
- *Uitvoerbaarheid:*
  - De maatregel is uitvoerbaar door de Belastingdienst. Wel gaan in het huidige stelsel de voorschotten omhoog, waardoor er meer terugvorderingen kunnen ontstaan.
  - Deze maatregel zet druk op het toeslagenstelsel. Er zijn geen terugvorderingen meer op basis van het inkomen. Wel blijven terugvorderingen bestaan op andere gronden, zoals geen recht op KOT of terugvorderingen op basis van het doorgeven van het onjuiste aantal uren. Een oplossing kan zijn om het stelsel op een andere manier vorm te geven, zoals het direct subsidiëren van kinderopvangcentra. Het IBO Toeslagen gaat nader in op het toeslagenstelsel.
  - In de overgangsfase zal aandacht moeten zijn voor de beschikbaarheid van voldoende opvanglocaties en pedagogisch medewerkers.
- *Juridische obstakels:* de maatregel vergt een wijziging van het Besluit kinderopvangtoeslag. Invoering binnen het huidige stelsel kan relatief snel: voor invoering in jaar t, dient het Besluit per 1 oktober van jaar t-1 gepubliceerd te worden.
- Het financieel aantrekkelijk maken van kinderopvang kan een bijdrage leveren aan het veranderen van de sociale norm over de waarde van kinderopvang. Goedkope en toegankelijke kinderopvang van goede kwaliteit kan het signaal geven dat kinderopvang goed is voor de sociaal-emotionele ontwikkeling van het kind.
- Doordat kinderopvang goedkoper wordt, zal waarschijnlijk een deel van de informele opvang formeel worden, zonder dat dit leidt tot extra participatie en extra uren betaald werk.
- Bij markmacht van kindervoorzieningen vermindert de hoge vergoeding de prikkel voor kinderopvangaanbieders om hun tarieven laag te houden en deze niet boven de maximale uurprijsvergoeding voor ouders uit te laten stijgen. Mogelijk gaan aanbieders meer extraatjes aanbieden (zoals muziek, sport, maaltijden).

## KO4: Hogere kinderopvangtoeslag voor ouders die meer dan twee dagen kinderopvang afnemen

*Beschrijving van de maatregel*

- Als ouders meer dan twee dagen per week dagopvang afnemen per kind, dan krijgen ze over alle extra uren een hoger kinderopvangtoeslagpercentage van 96%.

*Context*

- Doel is om het gebruik van kinderopvang voor ouders met kinderen van 0 tot 12 te stimuleren door het aantrekkelijker te maken om meer dan momenteel gemiddeld gebruik te maken van kinderopvang. Door deze maatregel wordt het afnemen van meer dan 2 dagen opvang aantrekkelijker. Daardoor wordt het voor de minstverdiener ook aantrekkelijker om 3 of meer dagen te werken.
- De maatregel verhoogt het toeslagpercentage naar 96% van het uurtarief (tot aan de maximum uurprijs) voor de uren boven de 80 uur per maand (kinderen in leeftijd 0-4) resp. 40 uur per maand (kinderen 4-12).
- Voor de gezinnen die in de laagste inkomensgroep (toetsinkomen tot 24.610 euro) vallen is er geen voordeel, omdat zij al KOT krijgen ter hoogte van maximaal 96%, maar voor alle andere inkomensgroepen is er wel voordeel voor het afnemen van extra uren.

*Doorwerking maatregel op de verschillende doelen*

- *Economische zelfstandigheid:* positief. De maatregel maakt (meer) werken lonender, waardoor de prikkel om (meer) te werken groter wordt. Een deel van deze maatregel komt terecht bij personen die al meer dan twee dagen werken en economisch zelfstandig zijn.
- *Gelijke verdeling:* positief. De maatregel stimuleert voornamelijk de minstverdiener, meestal vrouwen, om meer te gaan werken. Hierdoor neemt de gelijkheid tussen vrouwen en mannen op de arbeidsmarkt toe.
- *Arbeidsaanbod:* licht positief. Het CPB schat in dat deze maatregel het arbeidsaanbod structureel met afgerond 0,0% vergroot (afgerond 0 arbeidsjaren).
- *Verschil in belastingdruk tussen een- en tweeverdieners:* negatief. De extra investering in de kinderopvangtoeslag vergroot het verschil in belastingdruk tussen een- en tweeverdieners, omdat de kinderopvangtoeslag alleen toegankelijk is voor tweeverdieners en werkende alleenstaande ouders.

*Budgettair beslag: structureel*

- Deze maatregel kost in totaal ca. 420 miljoen euro.
- De totale kosten bestaan voor 220 miljoen euro uit directe kosten en voor ca. 200 miljoen euro uit een gedragseffect (een veronderstelde toename van het gebruik). Het gedragseffect is onzeker. In de raming wordt uitgegaan van een stijging van het totale gebruik van ca. 7% (0-4 jarigen) en ca. 5% (4-12 jarigen). De totale stijging van het gebruik is naar verwachting relatief beperkt, omdat de maatregel pas effect sorteert vanaf een bepaald aantal uren. Naar verwachting slaat de toename in aantal uren vooral neer in de groep die nu meer dan anderhalve dag opvang per week gebruikt. Omdat de korting pas optreedt vanaf ca. twee dagen gebruik per week, is niet de verwachting dat het aantal deelnemende kinderen toeneemt.

## KO4: Hogere kinderopvangtoeslag voor ouders die meer dan twee dagen kinderopvang afnemen

*Overige aspecten*

- *Kwaliteit opvang en ontwikkeling kind:* deze maatregel heeft naar verwachting een beperkt positief effect op het gebruik van kinderopvang. Kinderopvang heeft een positief effect op de cognitieve en sociaal-emotionele ontwikkeling en de taalkundige vaardigheden van kinderen uit gezinnen met een lage sociaaleconomische status, mits de opvang van goede kwaliteit is. Het effect van kinderopvang op andere kinderen is gemiddeld genomen neutraal of positief.
- *Inkomenseffecten:* vooral gezinnen met midden- en hoge inkomens profiteren van deze maatregel. Lage inkomens ontvangen al een toeslag van 96% van de uurprijs.
- *Uitvoerbaarheid:* de maatregel is uitvoerbaar door de Belastingdienst (uitgebreide uitvoeringstoets is nog wel nodig). Er zal moeten worden gekeken naar gemiddeld gebruik per maand omdat geen data beschikbaar is over de spreiding van uren over de week. Momenteel kijkt de Belastingdienst niet per maand, maar met een jaarsystematiek. Er zou onderzocht moeten worden hoe de Belastingdienst over kan gaan op een maandregistratie voor wat betreft aantal uren. Daarnaast geldt ook dat wijzigingen in het aantal gewerkte uren gedurende het jaar een complicatie in de uitvoering kunnen zijn omdat de Belastingdienst werkt met genoemde jaarsystematiek. Ook wordt de uitlegbaarheid van het stelsel complexer, omdat hetzelfde gezin één tarief betaalt voor de eerste twee dagen en een ánder tarief voor aanvullende dagen. Het IBO Toeslagen gaat nader in op het toeslagenstelsel.
- *Juridische obstakels/tijdpad:* de maatregel vergt een wijziging van de Wet Kinderopvang en een wijziging van de berekening van de toeslag door de Belastingdienst.
- Het financieel aantrekkelijk maken van kinderopvang kan een bijdrage leveren aan het veranderen van de sociale norm van vooral niet-gebruikers over de waarde voor de ontwikkeling van kinderen van het gebruik van kinderopvang. Goedkope en toegankelijke kinderopvang van voldoende kwaliteit kan het signaal geven dat kinderopvang goed is voor de ontwikkeling van het kind op veel gebieden.
- Doordat kinderopvang vanaf twee dagen goedkoper wordt, kan een deel van de informele opvang formeel worden, zonder dat dit leidt tot extra participatie en meer uren betaald werk. Het gaat dan om het gebruik van opvang voor de dagen (derde of meer) die nu informeel geregeld zijn.
- Er moet nagedacht worden over een goede vormgeving om onwenselijke prikkels (zoals het oprekken van het arbeidscontract, zonder dat er echt meer uren gewerkt wordt of grotere contracten afsluiten met de kinderopvang dan noodzakelijk) tegen te gaan.[154] Ook moet over de positie van doelgroepouders (onder andere studenten) nagedacht worden, omdat voor hen de koppeling van gewerkte uren met gebruik kinderopvang niet geldt.
- Het loslaten van de inkomensafhankelijkheid bij meer dan twee dagen gebruik geeft ouders meer zekerheid over de hoogte van de tegemoetkoming.

[154] Het aantal uren recht op KOT is namelijk gekoppeld aan het aantal gewerkte uren van de minst werkende partner.

## KO5: Betere informatievoorziening over de kwaliteit, toegankelijkheid en kosten van kinderopvang

*Beschrijving van de maatregel*

- Een programma om de beeldvorming meer in lijn te brengen met de daadwerkelijke kosten en kwaliteit van kinderopvang en daarmee de toegankelijkheid te vergroten.

*Context*

- Ouders die geen gebruik maken van kinderopvang hebben een negatief beeld van kinderopvang.[155] Uit onderzoek blijkt dat de kwaliteit van kinderopvang in Nederland over het algemeen voldoende tot goed is.[156]
- Deze maatregel onderzoekt nader welke groepen een negatief beeld hebben over de toegankelijkheid, kwaliteit en prijs van kinderopvang, waar die percepties vandaan komen en in welke mate deze overeenkomen met de werkelijkheid.
- Op basis van deze informatie wordt een programma opgezet voor ouders en kinderen dat bijdraagt aan een beter beeld van de kosten en de kwaliteit van kinderopvang door middel van bijvoorbeeld campagnes en een betere informatievoorziening.

*Doorwerking maatregel op de verschillende doelen*

- *Economische zelfstandigheid:* positief. Indien het veranderen van de beeldvorming ertoe leidt dat ouders bereid zijn om meer uren opvang af te nemen en daarmee meer uren betaald te werken, kan dat positief zijn voor de economische zelfstandigheid.
- *Gelijke verdeling:* positief. Wanneer de kinderopvang (in de perceptie) door meer mensen als kwalitatief goed en betaalbaar wordt beschouwd en ouders daardoor positiever staan tegenover het gebruik van kinderopvang, zal de zorg voor een kind minder snel ten koste gaan van de arbeidsparticipatie en het aantal uren werk van de moeder en daarmee zorgen voor een gelijkere verdeling tussen vrouwen en mannen op de arbeidsmarkt.
- *Arbeidsaanbod:* positief. Zie de onderbouwing bij *Economische zelfstandigheid en Gelijke verdeling.*
- *Verschil in belastingdruk tussen een- en tweeverdieners:* geen effect. Aangezien er niets verandert in de belastingdruk, heeft deze maatregel geen gevolgen voor het verschil in belastingdruk tussen een- en tweeverdieners.

*Budgettair beslag:* structureel

- Deze maatregel heeft een beperkt budgettair effect. Daarom is een stelpost van 1 miljoen euro opgenomen.

*Overige aspecten*

- Een betere informatievoorziening stelt ouders in staat om keuzes te maken die beter aansluiten bij hun voorkeuren.
- *Uitvoerbaarheid:* de maatregel is uitvoerbaar.
- *Juridische obstakels/tijdpad:* de maatregel is op relatief korte termijn uitvoerbaar.
- Onderzoek suggereert dat een betere informatievoorziening over de kwaliteit, kosten en toegankelijkheid van kinderopvang bij kan dragen aan een hoger gebruik door ouders.[157] Deze maatregel sorteert waarschijnlijk een groter effect op gebruik, participatie en aantal uren werk indien deze gecombineerd wordt met kwaliteitsverbeterende maatregelen (zoals KO6).

[155] Kijk op de kinderopvang (SCP, 2018) en Beleidssignalement over het gebruik van kinderopvang onder lagere inkomens (2016) geven al inzicht in verschillende groepen. Dit kan als basis worden gebruikt voor nader onderzoek.

[156] P. Slot, IJ. Jepma, P. Muller, B. Romijn, P. Leseman, Kwaliteit van de Nederlandse kinderdagopvang, peuteropvang, buitenschoolse opvang en gastouderopvang. Gecombineerde metingen 2017-2018. Universiteit Utrecht en Sardes 2018.

[157] Kijk op de kinderopvang (SCP, 2018) en Beleidssignalement over het gebruik van kinderopvang onder lagere inkomens (2016) geven al inzicht in verschillende groepen. Dit kan als basis worden gebruikt voor nader onderzoek.

## KO6: Verbetering kwaliteit kinderopvang

*Beschrijving van de maatregel*

- De kwaliteit van kinderopvang wordt verhoogd door hogere opleidingseisen en een hoger percentage hbo-ers op de groep (variant 1) en/of een wettelijke eis voor horizontale groepen (0-tot ca 1,5 jaar en 1,5 jaar-4 jaar) (variant 2)

*Context*

- De kwaliteitseisen voor de kinderopvang zijn in 2017 verhoogd naar aanleiding van de wet IKK. Met bovenstaande maatregelen wordt verder ingezet op verbetering van de educatieve kwaliteit en de opvang van baby's, o.a. door het verminderen van stressfactoren. Volgens de Landelijke Kwaliteitsmonitor Kinderopvang zijn horizontale groepen gunstiger dan verticale groepen voor baby's en peuters, maar vooral voor baby's. Dit geldt voor zowel educatieve en emotionele kwaliteit als voor omgevingskwaliteit. Mogelijk is dit omdat in verticale groepen het lastiger wordt geacht om leeftijd-adequate activiteiten aan de groep te bieden. Ook is het voor pedagogisch medewerkers lastiger de aandacht te verdelen, aangezien de jongste kinderen meer aandacht vereisen dan de wat oudere kinderen.[158]

*Doorwerking maatregel op de verschillende doelen*

- *Economische zelfstandigheid:* positief. Indien de kwaliteitsverbetering leidt tot een positiever beeld van kinderopvang, en ouders daardoor bereid zijn om meer uren opvang af te nemen en daardoor meer uren betaald te werken, is dat positief voor de economische zelfstandigheid van minstverdienende partner in een huishouden.
- *Gelijke verdeling:* positief. Indien de kwaliteit van de kinderopvang verbeterd wordt en dat leidt meer het gebruik van kinderopvang, zal de zorg voor een kind minder snel ten koste gaan van de arbeidsparticipatie en aantal uren werk van voornamelijk moeders.
- *Arbeidsaanbod:* positief. Zie de onderbouwing bij *Economische zelfstandigheid en Gelijke verdeling.*
- *Verschil in belastingdruk tussen een- en tweeverdieners:* geen effect. Aangezien er niets verandert in de belastingdruk, heeft deze maatregel geen gevolgen voor het verschil in belastingdruk tussen een- en tweeverdieners.

*Budgettair beslag: structureel*

- *Variant 1:* hoger percentage hbo-opgeleiden voor de groep:
  - Deze maatregel leidt naar verwachting tot 75 miljoen euro extra uitgaven.
  - Deze maatregel vult de verhoging van kwaliteit in door de vereiste om bij dagopvang van 0-1,5 jarigen op kinderdagverblijven voor de helft van de tijd pedagogisch medewerkers op hbo-niveau in te zetten. Naar inschatting gaat hiermee een kostenstijging gepaard in de kinderdagopvang van gemiddeld ca. 4,5-5%. De maximum uurprijs wordt met datzelfde percentage verhoogd.
- *Variant 2:* horizontale groepen
  - Het budgettair effect van deze variant is onduidelijk.
  - Wettelijke eis voor horizontale groepen. Deze maatregel vergt nader onderzoek om eventuele effecten op kosten van opvang en op de maximum uurprijs te kunnen bepalen. Op dit moment is onvoldoende zicht op hoe de groepen er uit zien, dus wat de extra kosten zullen zijn als alleen horizontale groepen worden gevormd.

*Overige aspecten*

- *Kwaliteit opvang en ontwikkeling kind:* deze maatregel heeft naar verwachting een beperkt positief effect op het gebruik van kinderopvang. Kinderopvang heeft een positief effect op de cognitieve en sociaal-emotionele ontwikkeling en de taalkundige vaardigheden van kinderen uit gezinnen met een lage sociaaleconomische status, mits de opvang van goede kwaliteit is. Het effect van kinderopvang op andere kinderen is gemiddeld genomen neutraal of positief.
- *Uitvoerbaarheid:* de maatregel is goed uitvoerbaar, maar zal wel enige aanpassingstijd van de sector zelf vergen, voor verbouwingen, opleidingen van personeel, etc.
- *Juridische obstakels/tijdpad:* er is een wetswijziging nodig. De totale doorlooptijd (inclusief aanpassingstijd voor de sector) is normaal gesproken 4 jaar.
- De kwaliteit van de Nederlandse kinderopvang is over het algemeen voldoende tot goed, en beter dan in de ons omringende landen.[159] Overigens is met de wet IKK uit 2017 reeds beleid ingevoerd gericht op een kwaliteitsverbetering.
- Ouders die kinderopvang gebruiken zijn gemiddeld tevreden over de kwaliteit van hun kinderopvang.[160] Het beeld van de kwaliteit van Nederlandse kinderopvang is onder niet-gebruikers vrij negatief. Een kwaliteitsverhoging is daarom waarschijnlijk effectiever in combinatie met maatregelen gericht op betere informatievoorziening (zoals in KO5).

[158] Kwaliteit van de Nederlandse kinderdagopvang, peuteropvang, buitenschoolse opvang en gastouderopvang, 2018. Landelijk kwaliteitsmonitor kinderopvang.

[159] Gecombineerde metingen 2017-2018. Universiteit Utrecht en Sardes 2018.

[160] A. Roeters, F. Bucx, 2018, Kijk op kinderopvang. Hoe ouders denken over de betaalbaarheid, toegankelijkheid en kwaliteit van kinderopvang. Den Haag: SCP.

## KO7: Kinderopvang 0-4 voor 16 uur toegankelijk voor alle kinderen

*Beschrijving van de maatregel*

- Kinderopvang wordt voor 16 uur dagen per week gratis toegankelijk voor alle kinderen van 0 tot 4 jaar, ongeacht of hun ouders betaald werken. Bij gebruik van meer dan 16 uur heeft iedereen recht op kinderopvangtoeslag, opnieuw ongeacht of de ouders werken.

*Context*

- De kinderopvang kan gratis aangeboden voor 16 uur worden of er kan een eigen bijdrage van ouders worden gevraagd. Dat maakt uit voor de kosten (voor zowel ouders als overheid). Ook kan ervoor worden gekozen het recht op kinderopvangtoeslag boven 16 uur alleen te laten gelden voor werkenden.

*Doorwerking maatregel op de verschillende doelen*

- *Economische zelfstandigheid:* positief. De maatregel maakt het voor tweeverdieners aantrekkelijker om meer uren te werken omdat de kosten voor kinderopvang dalen. Ook wordt het voor niet-werkenden in een eenverdieners-huishouden aantrekkelijker om te werken, omdat ook voor hen de kosten voor kinderopvang dalen. Voor zover dat terecht komt bij mensen die nog niet economisch zelfstandig zijn, heeft deze maatregel een positief effect op dit doel. Een relatief groot deel van deze maatregel komt terecht bij huishoudens waar beide partners al economisch zelfstandig zijn.
- *Gelijke verdeling:* positief. De maatregel stimuleert in praktijk voornamelijk vrouwen om meer te gaan werken en zorgt daarmee voor een gelijkere positie op de arbeidsmarkt.
- *Arbeidsaanbod:* licht positief. Het CPB schat in dat deze maatregel het arbeidsaanbod structureel met afgerond 0,0% vergroot (afgerond 0 arbeidsjaren).
- *Verschil in belastingdruk tussen een- en tweeverdieners:* positief. Een voorziening die voorheen alleen gesubsidieerd werd voor tweeverdieners, wordt met deze maatregel ook gesubsidieerd voor eenverdieners.

*Budgettair beslag: structureel*

- De kosten van deze maatregel worden ingeschat op ca. 1,3 miljard euro.
- Deze kosten zijn opgebouwd uit een direct effect en een gedragseffect. De directe kosten (bestaand gebruik wordt duurder) bedragen naar inschatting ca. 0,6 miljard euro. Het gedragseffect komt uit op ca. 0,8 miljard euro.
- De raming van het gedragseffect is onzeker. Onder de totale groep kinderen tot 4 jaar is uitgegaan van een stijging van het bereik van ca. 69% naar 83%. Het gemiddeld aantal uren afgenomen opvang neemt licht toe: voor kinderen tot 4 jaar die opvang afnemen, neemt het aantal uren toe van gemiddeld 18 naar 19 uur per week.

*Overige aspecten*

- *Kwaliteit opvang en ontwikkeling kind:* deze maatregel heeft naar verwachting een positief effect op het gebruik van kinderopvang. Kinderopvang heeft een positief effect op de cognitieve en sociaal-emotionele ontwikkeling en de taalkundige vaardigheden van kinderen uit gezinnen met een lage sociaaleconomische status, mits de opvang van goede kwaliteit is. Het effect van kinderopvang op andere kinderen is gemiddeld genomen neutraal of positief.
- *Uitvoerbaarheid:*
  - Voor de Belastingdienst is de eenvoudigste optie om iedereen onder de kinderopvangtoeslag te scharen. Deze maatregel verkleint ook de druk op het toeslagenstelsel, aangezien veel terugvorderingen het gevolg zijn van een verkeerd opgegeven aantal uren werk. Door de kinderopvangtoeslag daarvan los te koppelen vervallen deze terugvorderingen en blijft alleen het risico op terugvorderingen vanwege minder gebruik van kinderopvang of door een hoger inkomen. Een oplossing kan zijn om de subsidie op een andere manier vorm te geven, bijvoorbeeld door directe financiering. Het IBO Toeslagen gaat nader in op de vormgeving van het toeslagenstelsel.
  - In de overgangsfase zal aandacht moeten zijn voor de beschikbaarheid van voldoende opvanglocaties en pedagogisch medewerkers.
- *Juridische obstakels/tijdpad:* de Wet Kinderopvang vergt aanpassing.
- Doordat kinderopvang goedkoper wordt, zal een deel van de informele opvang formeel worden, zonder dat dit per se leidt tot extra participatie of extra uren betaald werk. Ook is er een kans dat ouders onnodig grote contracten afsluiten, omdat de kosten daarvan laag zijn.
- Er zijn veel manieren om deze maatregel uit te werken. In dit fiche wordt niet ingegaan op de uitvoering (blijft de kinderopvangtoeslag bestaan en blijft de Belastingdienst de uitvoerder), het kwaliteitsniveau van de kinderopvang, of kinderopvang privaat blijft of een publieke voorziening wordt, de hoogte van de eigen bijdrage en andere uitwerkingsvraagstukken.

## KO8: Hoogte kinderopvangtoeslag bepaald door inkomen minstverdienende partner en kinderopvang vrijwel gratis zolang minstverdiener minder dan 70% van het minimumloon verdient

*Beschrijving van de maatregel*

- De hoogte van de kinderopvangtoeslag (KOT) wordt niet langer bepaald door het huishoudinkomen, maar door het inkomen van de minstverdienende partner. Hierdoor wordt het toeslagpercentage niet langer beïnvloed door het inkomen van de meestverdiener.
- In de nieuwe situatie krijgen minstverdienende partners maximale kinderopvangtoeslag totdat zij (ongeveer) 70% van het minimumloon verdienen. Daarboven loopt het toeslagpercentage af.

*Context*

- Het aantal uren met recht op KOT wordt nog wel gelimiteerd doordat deze gekoppeld is aan de gewerkte uren van de minst werkende partner.

*Doorwerking op de verschillende doelen*

- *Economische zelfstandigheid:* positief. De marginale druk afkomstig van de kinderopvangtoeslag is gelijk aan nul voor de minstverdienende partner zolang die niet economisch zelfstandig is. Deze kan daardoor meer werken zonder dat de hoogte van het toeslagpercentage afneemt.
- *Gelijke verdeling:* negatief. Binnen tweeverdienershuishoudens ervaart de meestverdiener een lagere marginale druk waardoor deze iets meer gaat werken. Voor economisch zelfstandige minstverdieners neemt de marginale druk iets toe, waardoor deze minder gaan werken.
- *Arbeidsaanbod:* licht negatief. Het CPB schat in dat deze maatregel het arbeidsaanbod structureel met afgerond 0,0% verkleint (afgerond 0 arbeidsjaren). De marginale druk voor minstverdieners met een laag inkomen wordt lager. Om dat te financieren wordt de marginale druk hoger voor minstverdieners met een hoog inkomen. Per saldo is dat negatief voor het arbeidsaanbod.
- *Verschil in belastingdruk tussen een- en tweeverdieners:* geen effect. Deze maatregel verschuift belastingdruk onder tweeverdieners, maar heeft geen gevolgen voor het verschil in belastingdruk tussen een- en tweeverdieners.

*Budgettair beslag: structureel*

- Deze maatregel is budgetneutraal.
- De nadelige effecten van deze maatregel voor minstverdieners met een hoger inkomen kunnen verzacht worden met een aanvullende investering. Dat verhoogt wel het verschil in belastingdruk tussen een- en tweeverdieners.

Overige aspecten

- *Inkomenseffecten:* deze maatregel leidt tot herverdeling onder tweeverdieners. Per saldo gaan gezinnen met een ongelijke inkomensverdeling erop vooruit, en gezinnen met een gelijke inkomensverdeling erop achteruit.
- *Uitvoerbaarheid:* de uitvoering wordt ingewikkelder. Het huishoudinkomen moet losgetrokken worden door de Belastingdienst voor het toekennen van de kinderopvangtoeslag. Hierin zou de toeslag afwijken van de andere toeslagen. Daarnaast zal een oplossing gevonden moeten worden voor huishoudens waarin gedurende het jaar verandert wie de minstverdienende partner is. Hier ziet de Belastingdienst veel bijzondere situaties met mogelijke terugvorderingen en onzekerheid voor burgers, met name bij zzp'ers.
- *Juridische obstakels/tijdpad:* de maatregel vergt een wijziging van de Wet Kinderopvang. Hiervoor is circa 1 – 2 jaar nodig.

## Verlof

### VL1: Inperken periode van opname (gedeelte) ouderschapsverlof in combinatie met (gedeeltelijk) betaald ouderschapsverlof

*Beschrijving van de maatregel*

- 8 weken betaald ouderschapsverlof tegen 70% van het loon (tot maximum dagloon). Het ouderschapsverlof is niet overdraagbaar tussen partners en mag alleen in het eerste jaar na de geboorte opgenomen worden.

*Context*

- In de huidige situatie wordt ouderschapsverlof meestal gebruikt om een aantal uur verlof per week op te nemen, gespreid over een langere periode. Hiermee is het ouderschapsverlof met name een beleidsinstrument om gezinnen te faciliteren.
- Ouderschapsverlof kan bijdragen aan een gelijkere verdeling van taken als het verlof in de periode na de geboorte (als de nieuwe taakverdeling nog vorm moet krijgen) door mannen wordt opgenomen (zie hoofdstuk 3). Door de periode van opname (voor een gedeelte van het ouderschapsverlof) te beperken tot bijvoorbeeld het eerste jaar wordt opname kort na de geboorte gestimuleerd. Om de opname van ouderschapsverlof door mannen te stimuleren moet (een gedeelte van) het ouderschapsverlof op een aanzienlijk niveau worden doorbetaald.[161]
- Een extra stimulus is de bepaling dat het verlof niet door twee ouders tegelijk mag worden opgenomen, ook wel *solo-care* genoemd. *Solo-care* draagt meer bij aan gelijke verdeling van zorgtaken (ook op lange termijn), dan wanneer beide ouders tegelijk verlof hebben/opnemen.

*Doorwerking maatregel op de verschillende doelen*

- *Economische zelfstandigheid:* onduidelijk. Deze maatregel heeft op termijn mogelijk een positief effect op economische zelfstandigheid. In de sociologische literatuur wordt een positief langetermijneffect gevonden van verlof voor vaders op het totale arbeidsaanbod, omdat vrouwen meer uren betaald gaan werken en mannen niet minder. Voor zover dit vrouwen aan de onderkant van de inkomensverdeling betreft, is dat goed voor economische zelfstandigheid. Het is echter onduidelijk hoe robuust deze bevinding is; de economische literatuur vindt geen langetermijneffect op het arbeidsaanbod.
- *Gelijke verdeling:* positief. Deze maatregel draagt bij aan een gelijkere verdeling van zorgtaken in het bijzonder omdat *solo-care* wordt gestimuleerd.
- *Arbeidsaanbod:* onduidelijk. Op korte termijn is het effect van deze maatregel op arbeidsaanbod negatief, omdat niet gewerkt wordt in de tijd dat het verlof wordt opgenomen. Op lange termijn is het effect mogelijk positief (cf. toelichting literatuur bij economische zelfstandigheid).
- *Verschil in belastingdruk tussen een- en tweeverdieners:* geen effect.

*Budgettair beslag: structureel*

- 8 weken betaald ouderschapsverlof kost circa 500 miljoen euro.
- De kosten van betaald ouderschapsverlof zijn afhankelijk van het verwachte gebruik van dit verlof. Aangenomen is dat 85% van de moeders en 65% van de vaders verlof opneemt. Zij nemen vervolgens respectievelijk 90% en 50% van de maximale periode op.
- Door inperking van betaald ouderschapsverlof tot het eerste jaar nemen het gebruik en daarmee de kosten van kinderopvang (licht) af. Deze impact (naar schatting enkele tientallen miljoenen) is niet meegenomen in het genoemde budgettaire beslag.

*Overige aspecten*

- *Kwaliteit en ontwikkeling kind:* mocht de kinderopvang van lage kwaliteit zijn, dan kan vroeg gebruik van opvang in het eerste levensjaar van het kind leiden tot stress en daarmee een negatief effect hebben op hun ontwikkeling.[162] Uitbreiding van verlofregelingen in het eerste jaar en gebruik van kwalitatief goede kinderopvang kennen in dat geval een afruil. Ook wordt de betrokkenheid van de partner door deze verlofmaatregel vergroot.
- *Inkomenseffecten:* deze maatregel gaat gepaard met een (tijdelijk) inkomensverlies.
- *Juridische obstakels/tijdpad:* de maatregel vergt een wetswijziging.
- *Uitvoerbaarheid:* de maatregel is uitvoerbaar. Daarnaast is beperking tot het eerste jaar betaald ouderschapsverlof minder belastend voor de uitvoering.

[161] Dit is in lijn met het SER-advies 'Optimalisering verlof na geboorte kind' van februari 2018.

[162] Albers, E., 2010, The Challenges of child care for very young infants, proefschrift, Radboud Universiteit Nijmegen; Unicef, 2008, The child care transition, Innocenti Report Card, No. 8.

## VL2: 1 jaar verlof (bij geboorte) verdeeld tussen beide partners, geen kinderopvangtoeslag in het eerste jaar

*Beschrijving van de maatregel*

- Naast het huidige bevallingsverlof (10-12 weken) en geboorteverlof (2 weken) krijgen beide ouders elk 21 weken ouderschapsverlof met doorbetaling van 100% dagloon (tot maximum dagloon), uitsluitend op te nemen in het eerste jaar na geboorte van het kind. Het verlof mag niet tegelijk door beide ouders worden opgenomen. Voor stellen vervalt het recht op kinderopvangtoeslag in het eerste jaar.
- Alleenstaande ouders zijn uitgezonderd van de maatregel. Het is mogelijk om het verlof van alleenstaande ouders aan te vullen tot 21 of 52 weken verlof. De kosten van de maatregel vallen dan per saldo hoger uit. Zelfstandigen en doelgroepouders binnen de kinderopvangtoeslag zijn in principe uitgezonderd.

*Context*

- Na de geboorte van het eerste kind gaat een deel van de vrouwen minder werken. Een relevante factor is dat 45% van de ouders (74% onder niet-gebruikers) van mening zijn dat kinderopvang voor baby's in het 1e levensjaar niet goed (genoeg) is.
- Door het moment dat een kind naar kinderopvang gaat uit te stellen tot een jaar na de geboorte stellen vrouwen hun uren op de arbeidsmarkt mogelijk minder bij. Daarnaast worden partners gestimuleerd om verlof op te nemen waardoor zij meer betrokken worden bij de zorg voor hun kinderen.[163]

*Doorwerking maatregel op de verschillende doelen*

- *Economische zelfstandigheid:* onduidelijk, mogelijk positief. Deze maatregel heeft op termijn mogelijk een positief effect op economische zelfstandigheid. Ten eerste, omdat het gebruik van verlof door partners van moeders wordt gestimuleerd. Ten tweede omdat het beslissingsmoment voor gebruik van kinderopvang wordt uitgesteld. In de sociologische literatuur wordt een positief langetermijneffect gevonden van verlof voor vaders op het totale arbeidsaanbod, omdat vrouwen meer uren gaan werken of niet stoppen met werken en mannen niet minder uren gaan werken. Voor zover dit vrouwen met kinderen aan de onderkant van de inkomensverdeling betreft, is dat goed voor economische zelfstandigheid. Het is echter onduidelijk hoe robuust deze bevinding is; de economische literatuur vindt geen langetermijneffect op het arbeidsaanbod.
- *Gelijke verdeling:* positief. Deze maatregel draagt bij aan een gelijkere verdeling van zorgtaken, in het bijzonder omdat *solo-care* wordt gestimuleerd. *Solo-care* draagt meer bij aan gelijke verdeling van zorgtaken (ook op lange termijn), dan wanneer beide ouders tegelijk verlof hebben/opnemen.
- *Arbeidsaanbod:* onduidelijk. Op korte termijn is het effect van deze maatregel op arbeidsaanbod negatief, omdat niet gewerkt wordt in de tijd dat het verlof wordt opgenomen. Op lange termijn is het effect mogelijk positief (cf. toelichting bij economische zelfstandigheid).
- *Verschil in belastingdruk tussen een- en tweeverdieners:* positief. Deze maatregel verkleint het verschil in belastingdruk tussen een- en tweeverdieners omdat het recht op kinderopvangtoeslag voor tweeverdieners wordt beperkt.

- *Budgettair beslag: structureel*
- Deze maatregel kost structureel 2,4 miljard euro: 2,7 miljard euro voor het invoeren van uitgebreide verlofrechten minus circa 300 miljoen euro besparing op de kinderopvangtoeslag.
- *Verlof*
  - Aangenomen wordt dat het vergoedingspercentage voor verlof 100% is (tot maximum dagloon). De kosten zijn sterk afhankelijk van het verwachte gebruik. Aangenomen is dat 95% van de moeders en 90% van de partners/vaders gebruik maakt van het verlof, respectievelijk voor 90% en 80% van de tijd. Het aanvullend geboorteverlof uit de Wet Invoering Extra Geboorteverlof (WIEG (Wet invoering extra geboorteverlof)) die uitgevoerd wordt door het UWV vervalt. De besparing die dit met zich meebrengt, is verwerkt in de kosten van de maatregel.
  - Aangenomen is dat kinderopvang niet toegankelijk is voor 0-jarigen. De zorg voor 0-jarigen wordt immers gefaciliteerd door uitbreiding van het betaalde verlof. Als kinderopvang wel toegankelijk is voor 0-jarigen, zal het gebruik van verlof waarschijnlijk iets lager zijn en de kosten daarmee ook.
  - Indien ook zzp'ers recht krijgen op ouderschapsverlof op niveau van het wettelijk minimumloon stijgen de kosten met 325 mln euro tot ruim 600 mln euro, afhankelijk van het vergoedingspercentage en de mate waarin registratie van uren en inkomen geborgd is.
- *Kinderopvang*
  - Als onderdeel van de maatregel is kinderopvang niet meer toegankelijk voor 0-jarigen (met uitzondering van alleenstaande ouders, zelfstandigen en doelgroepouders). De directe besparing op de kinderopvangtoeslag voor 0-jarigen bedraagt circa 250 miljoen euro.
  - Deze maatregel kan ook het gebruik van kinderopvang voor tweede en volgende kinderen doen afnemen. Sommige ouders zullen – omdat ze vaker thuis zijn – wellicht hun andere kinderen ook minder lang naar de opvang brengen. Dit gedragseffect wordt ingeschat op circa 50 miljoen euro lagere uitgaven aan kinderopvangtoeslag, die al zijn inbegrepen in de raming.

[163] Het uitbreiden van verlof in het eerste jaar sluit ook aan bij het SER-advies 'Optimalisering verlof na geboorte kind' van februari 2018.

**VL2: 1 jaar verlof (bij geboorte) verdeeld tussen beide partners, geen kinderopvangtoeslag in het eerste jaar**

*Overige aspecten*

- *Kwaliteit opvang en ontwikkeling kind:* kinderopvang van lage kwaliteit kan in het eerste levensjaar tot stress leiden en daarmee een negatief effect hebben op de ontwikkeling van kinderen.[164] Volgens Unicef is een ruimere verlofregeling voor ouders in het eerste levensjaar dan een beter alternatief. Onderzoek naar de afruil tussen kwalitatief goede kinderopvang in het eerste levensjaar en gebruik van verlofregelingen in het eerste levensjaar voor de betekenis van de ontwikkeling van het kind is niet beschikbaar.
- *Uitvoerbaarheid:* de maatregel is uitvoerbaar. Om te voorkomen dat ouders tegelijk verlof opnemen, moeten gegevens aan elkaar worden gekoppeld. De belastingdienst zal een nieuwe leeftijdsmarge moeten inbouwen in het systeem opdat de ouder pas recht krijgt op kinderopvangtoeslag wanneer het kind ouder is dan 0 jaar.
- *Inkomenseffecten:* voor zover het inkomen van de ouders het maximum dagloon overtreft, gaat deze maatregel gepaard met een (tijdelijk) inkomensverlies.
- *Juridische obstakels/tijdpad:* dit vergt aanpassing van verlofregelingen en de Wet Kinderopvang.

[164] Albers, E., 2010, The Challenges of child care for very young infants, proefschrift, Radboud Universiteit Nijmegen; Unicef, 2008, The child care transition, Innocenti Report Card, No. 8.

## VL3: Beperken verschillen geboorteverlof en bevallingsverlof

*Beschrijving van de maatregel*

- *Variant 1:* betaling aanvullend geboorteverlof naar 5 weken op 100% dagloon. Het aanvullend geboorteverlof kan worden opgenomen na de huidige week geboorteverlof die volledig wordt doorbetaald door de werkgever.
- *Variant 2:* de duur van het geboorteverlof naar 10 weken met 1 week volledig doorbetaald door de werkgever gevolgd door 9 weken op 100% dagloon.
- *Variant 3:* 16 weken geboorteverlof met 1 week volledig doorbetaald door de werkgever gevolgd door 15 weken op 100% dagloon.
- Het verlof moet net als het flexibele bevallingsverlof in de eerste 30 weken na de geboorte opgenomen worden. Overwogen kan worden om het opnemen van verlof te verplichten.
- Bij alle drie de varianten kan ook gekozen worden voor een subvariant waarbij ook zzp'ers (een uitbreiding van) verlofrecht krijgen.

*Context*

- Bevallingsverlof (voor de moeder) is in twee opzichten ruimer dan geboorteverlof (voor de partner), namelijk de duur (10-12 weken t.o.v. 6 weken) en hoogte van betaling (100% dagloon t.o.v. 1 week volledig doorbetaald en 5 weken 70% dagloon). Daarnaast is bevallingsverlof in de eerste 6 weken na de geboorte verplicht. Bevallingsverlof verschilt ten opzichte van geboorteverlof omdat bevallingsverlof primair is gericht op het herstel na de bevalling.
- Na de geboorte van het eerste kind gaat een deel van de vrouwen minder werken. Een relevante factor is dat 45% van de ouders (74% onder niet-gebruikers) van mening zijn dat kinderopvang voor baby's niet goed is. Door het moment dat een kind naar kinderopvang gaat uit te stellen, stellen vrouwen hun uren mogelijk minder bij. Daarnaast worden vaders gestimuleerd om verlof op te nemen waardoor zij meer betrokken worden bij de zorg voor kinderen.
- Doordat bevallingsverlof meer wordt opgenomen en langer duurt, is dit nadelig voor de arbeidsmarktpositie van degenen die het bevallingsverlof opnemen. Deze nadelige effecten kunnen worden beperkt door beide verlofvormen meer met elkaar in lijn te brengen. Het opnemen van meer verlof door de partner vlak na de geboorte is ook goed voor een gelijke verdeling van zorgtaken tussen mannen en vrouwen.

*Doorwerking maatregel op de verschillende doelen*

- *Economische zelfstandigheid:* onduidelijk, mogelijk positief. Deze maatregel heeft op termijn mogelijk een positief effect op economische zelfstandigheid. In de sociologische literatuur wordt een positief langetermijneffect gevonden van verlof voor vaders op het totale arbeidsaanbod, omdat vrouwen meer uren gaan werken en mannen niet minder uren. Voor zover dit moeders aan de onderkant van de inkomensverdeling betreft, is dat goed voor de eigen economische zelfstandigheid. Het is echter onduidelijk hoe robuust deze bevinding is; de economische literatuur vindt geen langetermijneffect op het arbeidsaanbod.
- *Gelijke verdeling:* positief. Deze maatregel draagt bij aan een gelijkere verdeling van zorgtaken. In aanvulling is voor deze maatregel van belang dat de verlofduur van mannen en vrouwen (meer) vergelijkbaar wordt, waardoor het relatief aantrekkelijker wordt om vrouwen aan te nemen.
- *Arbeidsaanbod:* onduidelijk. Op korte termijn is het effect van deze maatregel op arbeidsaanbod negatief, omdat niet gewerkt wordt in de tijd dat het verlof wordt opgenomen. Op lange termijn is het effect mogelijk positief (cf. toelichting bij economische zelfstandigheid).
- *Verschil in belastingdruk tussen een- en tweeverdieners:* geen effect.

*Budgettair beslag: structureel*

**Variant 1:**

- De kosten van verlof voor werknemers is circa 225 miljoen euro,
- Aangenomen is dat 90% van de vaders het verlof opneemt en dat doet voor 85% van de 5 weken (eerste week werkgever). Indien ook zzp'ers recht krijgen op het verlof op WML-niveau zijn de kosten daarvoor 50 mln. Aangenomen is dat 65% van de zzp'ers het verlof opneemt en dat doet voor 80% van de 6 weken.

**Variant 2:**

- De kosten van verlof voor werknemers is circa 475 miljoen euro,
- Aangenomen is dat 90% van de vaders het verlof opneemt en dat doet voor 75% van de 9 weken (eerste week werkgever). Indien ook zzp'ers recht krijgen op het verlof op WML-niveau zijn de kosten daarvoor 75 mln. Aangenomen is dat 65% van de zzp'ers het verlof opneemt en dat doet voor 70% van de 10 weken.

**Variant 3:**

- De kosten van verlof voor werknemers is circa 750 miljoen euro,
- Aangenomen is dat 90% van de vaders het verlof opneemt en dat doet voor 65% van de 15 weken (eerste week werkgever). Indien ook zzp'ers verplicht verlof krijgen op WML-niveau zijn de kosten daarvoor 100 mln. Aangenomen is dat 60% van de zzp'ers het verlof opneemt en dat doet voor 75% van de 16 weken.
- De ramingen voor de varianten zijn onzeker. Indien ook zzp'ers recht krijgen op verlof en het onvoldoende lukt om aantal uren betaalde arbeid en verlofopname te registreren, stijgen de kosten met respectievelijk maximaal 100 mln, 160 mln en 260 mln.

## VL3: Beperken verschillen geboorteverlof en bevallingsverlof

*Overige aspecten*

- *Kwaliteit opvang en ontwikkeling kind:* vroeg gebruik van opvang van geringe kwaliteit kan in het eerste levensjaar van het kind leiden tot stress en daarmee een negatief effect hebben op hun ontwikkeling.[165] Onderzoek naar de afruil tussen kwalitatief goede kinderopvang in het eerste levensjaar en gebruik van verlofregelingen in het eerste levensjaar voor de betekenis van de ontwikkeling van het kind is (nog) niet beschikbaar.
- *Inkomenseffecten:* deze maatregel gaat gepaard met een (tijdelijk) inkomensverlies dat afhankelijk is van de mate van doorbetaling en de mate waarin het inkomen van de ouders het maximum dagloon overtreft.
- *Juridische obstakels/tijdpad:* de maatregel vergt een wijziging van het huidige geboorteverlof. In juridisch opzicht is de vraag of het verlof na de geboorte van moeder en partner een gelijke duur mag hebben. Mannen krijgen dan evenveel verlof als vrouwen, terwijl de medische grond ontbreekt die dat voor vrouwen rechtvaardigt. Om die reden kan variant 3 mogelijk juridisch lastig zijn. Een eventuele verplichting is mogelijk ook juridisch lastig omdat onduidelijk is of de overheid mensen mag verplichten om een periode niet te werken om te zorgen voor hun kind.
- *Uitvoerbaarheid:* de maatregel is uitvoerbaar. De handhaafbaarheid van eventueel verplicht verlof roept nog wel vragen op. Kunnen er boetes worden opgelegd als iemand besluit betaald te gaan werken?
- *Misbruik en oneigenlijk gebruik:* het is niet te controleren of men (waaronder ook zelfstandigen) daadwerkelijk verlof opnemen of dat zij aan het werk zijn (dit is niet vanzelfsprekend uit het inkomen af te leiden). Daarmee is het ingewikkeld om misbruik en oneigenlijk gebruik te voorkomen en neemt het risico toe dat de volledige periode opgenomen wordt zonder het werk (gedurende deze periode) neer te leggen.

[165] Unicef (2008). The child care transition; Albers (2010). The Challenges of child care for very young infants.

## (Brede) School en IKC's

### SC1: Stimuleren samenwerking onderwijs en kinderopvang binnen de huidige wettelijke kaders

*Beschrijving van de maatregel*

- Het stimuleren dat scholen en kinderopvang samenwerken binnen een integraal kindcentrum (IKC) zonder deze samenwerking wettelijk te verplichten en binnen de huidige wettelijke kaders.

*Context*

- Er zijn veel verschijningsvormen van gevallen. In de meeste IKC's werken onderwijs en kinderopvang samen op dezelfde locatie. In sommige gevallen is er sprake van samenwerking met partijen als de jeugdzorg en welzijnsorganisaties.
- Binnen het huidige stelsel zijn er opties om samenwerking op de werkvloer te stimuleren:
  - Meer tijd voor coördinatie en afstemming in de totstandkoming van een nauwe samenwerking kinderopvang en onderwijs.
  - Formeel regelen van regierol voor de school bij het vormen van een IKC/ samenwerkingsvorm of brede school.
- Het CPB geeft aan dat het effect van samenwerking tussen kinderopvang en onderwijs op de arbeidsparticipatie van ouders gering is.[166] Dit komt doordat de samenwerking plaats zal vinden binnen de huidige wettelijke kaders en geen van de huidige barrières tot samenwerking wordt opgeheven. Zo wordt de samenwerking bemoeilijkt door verschillende vormen van financiering, cao's, huisvesting en toezicht tussen private (KO, BSO) en publieke partijen.

*Doorwerking maatregel op de verschillende doelen*

- *Economische zelfstandigheid:* klein positief effect. Het wordt makkelijker om kinderen van verschillende leeftijden voor een langere tijd op een dag naar een school of centrum te brengen. Ook coördinatie in mogelijke mobiliteitsproblemen (van een voorziening naar de andere) wordt eenvoudiger. Daardoor is het voor ouders mogelijk meer uren betaald te werken. Aangezien het in de praktijk vaker de moeder is die de kinderen haalt en brengt omdat zij vaker in deeltijd werkt, en vrouwen vaker niet economisch zelfstandig zijn, heeft dit mogelijk een positieve doorwerking op het verkrijgen van economische zelfstandigheid. Aangezien de verwachte effectiviteit van deze maatregel (binnen de huidige kaders en regelgeving) echter beperkt zal zijn, is de bijdrage moeilijk in te schatten.
- *Gelijke verdeling:* klein positief effect. Zie beschrijving economische zelfstandigheid.
- *Arbeidsaanbod:* klein positief effect. Zie ook beschrijving economische zelfstandigheid.
- *Verschil in belastingdruk tussen een- en tweeverdieners:* Geen effect.

*Budgettair beslag: structureel*

- *Kosten eerste jaar:* 173 miljoen euro. Kosten tweede jaar: 86 miljoen euro. Kosten vanaf derde jaar (structureel) 34 miljoen euro.
- Voor deze raming zijn alle KO-locaties in een bepaalde straat gekoppeld aan een basisschool in dezelfde straat.[167] Bij deze koppelingen van scholen en kinderopvanglocaties wordt er ingezet op meer samenwerking. De totstandkoming duurt ca. 2 jaar. In het tweede jaar draait het met name om nazorg en bijsturen. Daarna is er structureel coördinatie nodig om te zorgen voor een goede samenwerking.
- Per koppeling van een kinderopvang aan een school is in het eerste jaar 0,5 FTE van een schoolleider nodig. In het tweede jaar 0,25 FTE. Daarna is er structureel 0,1 FTE nodig voor de coördinatie.
- Kosten die nodig zijn voor afstemming met kinderopvang zijn hierin niet meegenomen.
- Het gaat om een specifieke doeluitkering aan scholen in plaats van een lumpsumbekostiging, zodat gegarandeerd wordt dat het geld voor inhoudelijke en fysieke samenwerking ingezet wordt.

*Overige aspecten*

- *Juridische obstakels/tijdpad:* Dit vergt een wetswijziging (looptijd minimaal 2 jaar). In het onderwijs worden doorgaans taken belegd bij het bevoegd gezag (schoolbestuur). Er moet onder andere onderzocht worden of de taken apart worden neergelegd bij schoolleiders (en management van kinderopvanginstellingen) of dat dit wordt overgelaten aan het bestuur.
- De samenwerking en de vorming tot een IKC moet vooral op de werkvloer gebeuren. Dit kost betrokkenen (school en kinderopvanginstelling) tijd en energie (bijv. inhoudelijke afspraken maken over doorgaande lijnen en een gezamenlijke pedagogische visie).
- De optie om de regierol bij een schoolleider wettelijk te regelen kan een nadeel zijn voor kinderopvang.

[166] https://www.cpb.nl/publicatie/samenwerking-kinderopvang-en-onderwijs

[167] Er is alleen gekeken naar scholen en KO-locaties in dezelfde straat, o.b.v. de datasets. Mogelijk kunnen meer locaties gaan samenwerken.

## SC2: Brede schoolarrangement (08:00-18:00) van 4 tot 12 jaar als publieke voorziening

*Beschrijving van de maatregel*

- De basisschool biedt voortaan een gevarieerd en kosteloos aanbod aan voor alle kinderen van 4 tot 12 jaar van 8:00 tot 18:00 en biedt naast onderwijs ook vrijetijdsbesteding, muziek, ontspanning, sport en/of cultuur. School en opvang zijn geïntegreerd in een publieke voorziening, inclusief een integraal pedagogisch en didactisch beleidsplan dat zich optimaal focust op ontwikkeling en ontspanning en doorlopende leer- en ontwikkellijnen. Deelname aan het buitenschoolse programma is vrijwillig.

*Context*

- Het doel van deze maatregel is het faciliteren van werk- en zorgtaken van ouders door school- en reistijden beter en gemakkelijker aan te laten sluiten op werktijden.
- Door deze maatregel vervalt BSO grotendeels als een private opvangvorm.
- Het ontbreekt momenteel aan Nederlands onderzoek naar het effect van een bredeschoolarrangement op de arbeidsparticipatie van ouders. Internationaal zijn er onderzoeken die aantonen dat brede dagvoorzieningen positieve effecten hebben op de arbeidsparticipatie van ouders en op de ontwikkeling van kinderen.[168] Deze maatregel maakt het meer gebruikelijk en meer geaccepteerd dat kinderen langere dagen naar school gaan. Bovendien wordt het goedkoper en worden ouders meer ontzorgd als zij betaald willen werken. Daarnaast geeft het verlichting in ophaal- en brengtijden. Ook vergemakkelijkt deze samenwerking het combineren van banen in het onderwijs met buitenschoolse opvang, wat afstemming en het vergroten van het aantal gewerkte uren van werknemers in deze sectoren makkelijker maakt.

*Doorwerking maatregel op de verschillende doelen*

- *Economische zelfstandigheid:* positief. De maatregel maakt het voor werkenden aantrekkelijker om te werken omdat de kosten voor kinderopvang dalen en kinderen gemakkelijker langer op school kunnen blijven. Voor zover dat terecht komt bij mensen die nog niet economisch zelfstandig zijn, heeft deze maatregel een positief effect op dit doel.
- *Gelijke verdeling:* positief. De maatregel stimuleert om meer betaald te gaan werken of betaald te blijven werken en zorgt daarmee voor een gelijkere positie op de arbeidsmarkt tussen vrouwen en mannen.
- *Arbeidsaanbod:* positief. De maatregel maakt het voor ouders aantrekkelijker om te werken omdat de kosten voor kinderopvang dalen en kinderen gemakkelijker langer op school kunnen blijven. Het effect op de arbeidsparticipatie kan mogelijk verminderd worden doordat een deel van het effect weglekt via substitutie van informele opvang naar formele onderwijs/opvang.
- *Verschil in belastingdruk tussen een- en tweeverdieners:* positief. Bij deze maatregel vervalt de kinderopvangtoeslag (momenteel alleen toegankelijk voor tweeverdienerhuishoudens) voor kinderen van 4 tot 12 jaar. Hiermee wordt een voorziening die voorheen alleen toegankelijk was voor tweeverdienershuishoudens, toegankelijk voor beide type huishoudens en worden de verschillen kleiner.

[168] Berthelon et al., 2015. The effects of longer school days on mother's labor force participation.Shure, N. 2019. School hours and maternal labor supply. Heers, M. 20124. The Effectiveness of community schools, evidence from the Netherlands, Maastricht University, Maastricht.

## SC2: Brede schoolarrangement (08:00-18:00) van 4 tot 12 jaar als publieke voorziening

*Budgettair beslag: structureel*

- Totaal benodigd budget voor deze maatregel is structureel 1,7 miljard euro.
- Er is sprake van een direct effect van circa 1,4 miljard euro en een indirect gedragseffect van 1,4 miljard euro, afhankelijk van gedragseffecten met betrekking tot het gebruik. Voor een gratis (vrijwillig) aanbod tussen 8:00-18:00 uur is buiten de schooltijden per jaar 1.660 uren per leerling aan BSO nodig. Dat is per leerling per dag maximaal 6,4 uur extra. Er wordt gerekend met BSO-salarissen voor de extra uren en wordt geen rekening gehouden met kosten voor extra huisvesting/materialen. Er wordt aangenomen dat 43% van de ouders die nu gebruik maken van BSO meer uren (gemiddeld een dag extra per week) zullen gaan afnemen, en dat 20% van de ouders die nu geen formele opvang gebruiken, gebruik zullen gaan maken van BSO voor het huidige gemiddelde aantal uur (446 per jaar).[169] De huidige uitgaven aan BSO vallen vrij: 980 miljoen euro.

| | |
|---|---|
| Direct effect gratis BSO | 1,35 miljard |
| Indirect gedragseffect | 1,35 miljard |
| **Totale brutokosten (A)** | **2,7 miljard** |
| Vrijval kindercentra | 930 miljoen |
| Vrijval gastouderopvang | 50 miljoen |
| **Totale vrijval (B)** | **980 miljoen** |
| | |
| **Totaal benodigd budget (A-B)** | **1,7 miljard** |

- Overwogen kan worden om een (kleine) bijdrage van ouders te vragen die vrijwillig gebruik maken van BSO. Dit stimuleert de betrokkenheid van de ouders en dempt de kosten.

*Overige aspecten*

- *Kwaliteit opvang en ontwikkeling kind:* internationaal onderzoek laat zien dat een gevarieerd hele-dagaanbod kan bijdragen aan ontwikkelingskansen van kinderen, vooral voor kinderen met een risico op een achterstand in sociaal-emotionele ontwikkeling of met taalproblemen. Belangrijke aandachtspunten daarbij zijn de toeganke-lijkheid en de algemene kwaliteit van het aanbod.[170]
- *Juridische obstakels/tijdpad:* het in elkaar schuiven van de stelsels voor kinderopvang en onderwijs zou een majeure operatie vergen op het vlak van wetgeving, bekostiging, faciliteiten, de personele en materiële invulling, inhoud en het toezicht.
- Als dit brede arrangement door alle scholen moet worden aangeboden, is het de vraag of kleine scholen dit kunnen bieden en overeind kunnen blijven. Als deze scholen hierdoor moeten sluiten zou dit kunnen betekenen dat de verscheidenheid in het onderwijsaanbod kleiner wordt. Daartegenover staat dat een uitbreiding van taken ook een positief schaaleffect kan hebben, welke kleine scholen in staat kan stellen te blijven bestaan door samenwerking met andere voorzieningen in de regio.
- Vrijwillig of verplicht: in deze maatregel is aangenomen dat deelname buiten de huidige schooltijden vrijwillig is. Vrijwillige deelname betekent dat het effect op arbeidsparticipatie kleiner is dan wanneer deelname verplicht is, wel tegen lagere kosten.

[169] 43% van de ouders die BSO gebruiken geven aan dat BSO niet betaalbaar is (bron: Kijk op kinderopvang), dus zullen mogelijk meer gaan gebruiken. Aanname is dat zij gemiddeld een dag extra (6,4 uur) doen in de week. 20% van de ouders die nu geen formele opvang gebruiken, geven kosten als belangrijkste argument aan (bron: Kijk op kinderopvang). Nu BSO gratis wordt zullen zij ook een dag in de week (6,4 uur) gebruik maken van BSO.

[170] Durlak, J., R. Weissberg, A. Dymnicki, R.D. Taylor en K. Schellinger, 2010, The impact of enhancing students social and emotional learning: A meta-analysis of school-based universal interventions, Child Development, Vol. 82 (1), pag. 405-432; en Lauer, P. A., M. Akiba, S.B. Wilkerson, H.S. Apthorp, D. Snow en M.L. Martin-Glenn, 2006, Out-of-School-Time Programs: A Meta-Analysis of Effects for At-Risk Students, Review of Educational Research, Vol 76 (2), pag. 275–313.

## SC3: Publiek bekostigd aanbod kindvoorzieningen van 0 tot 12 jaar: volledige integratie onderwijs en kinderopvang

*Beschrijving van de maatregel*

- Er komt één integrale, publiek bekostigde voorziening voor alle kinderen. Voor kinderen van 0 tot 4 jaar houdt dit in dat zij toegang krijgen tot gratis kinderopvang op de locatie van de basisschool voor een nader te bepalen aantal uren per week. Kinderen van 4 tot 12 jaar hebben naast een recht op onderwijs ook recht op vrijetijdsinvulling voor én na schooltijd. Deze extra 'ontwikkeltijd' wordt geboden op de schoollocatie. De invulling van de vakanties moet nog nader doordacht worden. Deelname aan kinderopvang en vrijetijdsinvulling zijn vrijwillig.

*Context*

- Het idee achter deze maatregel is dat kindcentra waar wordt samengewerkt tussen onderwijs en kinderopvang beter kunnen inspelen op de behoefte van ouders om flexibele school- en opvangtijden te hanteren, zodat ouders werk beter kunnen combineren met het gezinsleven. Bovendien kan integratie van kindvoorzieningen en onderwijs de kwaliteit over de volle breedte van het aanbod ten goede komen.
- Er komt samenhang in inhoud en kwaliteit van voorzieningen, waarbij er beter ingezet wordt op educatie en ontwikkeling voor alle kinderen van 0-12 jaar met doorlopende ontwikkelingslijnen en dagarrangementen. De extra ontwikkeltijd voor kinderen van 0-12 jaar wordt gratis maar niet verplicht.
- Bij een kindcentrum waar onderwijs en kinderopvang geïntegreerd zijn, is er sprake van één frontoffice. Hierdoor kunnen zaken als wachtlijsten, rekeningen en aanspreekpunten gestroomlijnd worden. Dit vergemakkelijkt de informatieverstrekking van en naar ouders toe en zorgt vermoedelijk voor minder geregel en stress voor ouders. De combinatie van arbeid en zorg wordt vereenvoudigd door een aaneensluitend arrangement van onderwijs, opvang en ontspanning te realiseren, waardoor geen gesleep met kinderen ontstaat.[171] Ook hoeven ouders met zowel kinderen onder als boven de 4 jaar niet naar twee locaties om de kinderen te brengen/halen. Tot slot heeft deze maatregel waarschijnlijk een effect op de sociale normen omtrent de arbeid-/zorgverdeling binnen een huishouden.
- Het ontbreekt momenteel aan Nederlands onderzoek naar het effect van volledige integratie van onderwijs en kinderopvang op de arbeidsparticipatie van ouders. Internationaal zijn er wel onderzoeken die aantonen dat brede dagvoorzieningen positieve effecten hebben op de arbeidsparticipatie van ouders en welzijn van kinderen.[172] Tot slot vergemakkelijkt dit het combineren van banen in het onderwijs met kinderopvang en buitenschoolse opvang, wat het vergroten van het aantal gewerkte uren van werkgevers in deze sectoren mogelijk maakt.

*Doorwerking maatregel op de verschillende doelen*

- *Economische zelfstandigheid:* positief. De maatregel maakt het voor werkenden aantrekkelijker om betaald te werken, omdat de kosten voor kinderopvang dalen en kinderen gemakkelijker langer op school kunnen blijven. Voor zover dit mensen die nog niet economisch zelfstandig zijn stimuleert om meer uren te werken, heeft deze maatregel een positief effect op dit doel.
- *Gelijke verdeling:* positief. De maatregel stimuleert om betaald te blijven werken of meer uren te gaan werken en zorgt daarmee voor een gelijkere positie op de arbeidsmarkt.
- *Arbeidsaanbod:* positief. De maatregel maakt het voor ouders aantrekkelijker om betaald te werken omdat de kosten voor kinderopvang dalen en kinderen gemakkelijker langer op school kunnen blijven.
- *Verschil in belastingdruk tussen een- en tweeverdieners:* positief. Bij deze maatregel vervalt de kinderopvangtoeslag (momenteel alleen toegankelijk voor tweeverdienerhuishoudens) voor kinderen van 0 tot 12 jaar. Hiermee wordt een voorziening die voorheen alleen toegankelijk was voor tweeverdienershuishoudens, toegankelijk voor beide type huishoudens en worden de verschillen kleiner.

[171] https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2017/03/27/advies-taskforce-samenwerking-onderwijs-en-kinderopvang

[172] Berthelon, M., D. Kruger en M. Oyarzún, 2015. The effects of longer school days on mother's labor force participation, IZA Discussion Paper, No. 9212; Shure, N. 2019, School hours and maternal labor supply, Kyklos, Vol. 72(1), pag. 118-151.

## SC3: Publiek bekostigd aanbod kindvoorzieningen van 0 tot 12 jaar: volledige integratie onderwijs en kinderopvang

*Budgettair beslag: structureel*

- Het totaal benodigde budget voor maatregel is 5,4 miljard euro.
- Gratis aanbod voor kinderen vanaf 3 maanden tot 4 jaar: er wordt gerekend met een bedrag tussen de VVE/KO-uurprijs. Direct effect: 4,0 miljard euro. Indirect effect (afhankelijk van gedragseffecten): 1,9 miljard euro.
- Gratis aanbod voor kinderen van 4 tot 12 jaar (zie aannames in SC2)
  - Direct effect gratis BSO: 1,4 miljard euro.
  - Indirect effect gratis BSO (afhankelijk van gedragseffecten): 1,4 miljard euro.
- Vrijval budgetten: VVE: 0,4 miljard euro. KOT totaal: 3,0 miljard euro. Decentralisatie uitkering voorschoolse voorziening peuters: 30 miljoen euro. Totaal: 3,4 miljard euro.
- Gastouderopvang: aangenomen wordt dat er nog enige vorm van gastouderopvang blijft bestaan (voor bijv. ouders die nachtdiensten draaien). Hiervoor wordt de helft van het huidige budgettaire beslag gastouderopvang gerekend: 160 miljoen euro.
- Er is geen rekening gehouden met kosten voor extra huisvesting.
- De kosten variëren met de invulling van de maatregel. De verschillende opties en eventuele extra kosten/besparingen daarbij als volgt:
  - Een verplichting van de kinderopvang (0-4): 16,8 miljard euro.
  - Een verplichting van de buitenschoolse opvang (4-12): 17,2 miljard euro.
  - Een bijdrage van de ouders die gebruik maken van het aanbod. De bijdrage is kleiner dan de huidige bijdrage voor BSO, zodat het voor ouders alsnog aantrekkelijker is om kinderen naar de opvang te sturen.

| | |
|---|---|
| Direct effect gratis BSO | 1,35 miljard |
| Indirect gedragseffect | 1,35 miljard |
| Direct effect gratis KO | 4 miljard |
| Indirect gedragseffect | 1,9 miljard |
| Nieuwe vorm gastouderopvang | 160 miljoen |
| **Totale brutokosten (A)** | **8,76 miljard** |
| | |
| Vrijval VVE | 400 miljoen |
| Vrijval KOT | 2,9 miljard |
| Vrijval voorschoolse voorziening peuters | 30 miljoen |
| **Totale vrijval (B)** | **3,33 miljard** |
| | |
| **Totaal benodigd budget (A-B)** | **5,4 miljard** |
| | |
| **Additionele opties** | |
| Verplichting KO | 16,8 miljard |
| Verplichting BSO | 17,2 miljard |

*Overige aspecten*

- *Kwaliteit opvang en ontwikkeling kind:* Internationaal onderzoek[173] laat zien dat een gevarieerd hele-dagaanbod kan bijdragen aan ontwikkelingskansen van onder andere kinderen met een risico op een achterstand. Belangrijke aandachtspunten daarbij zijn de toegankelijkheid, de algemene kwaliteit van het aanbod en de doorlopende ontwikkel- en leerlijnen.
- *Juridisch:* het in elkaar schuiven van de stelsels voor kinderopvang en onderwijs zou een majeure operatie vergen op het vlak van wetgeving, bekostiging, faciliteiten, de personele en materiële invulling en het toezicht.
- Het onderwijs en de kinderopvang zijn twee verschillende stelsels, zowel op pedagogisch/didactisch als op organisatorisch/financieel gebied. Bij integratie dient rekening gehouden te worden met:
  - Afstemmen van verschillen in pedagogische en didactische inhouden in de levensfases van kinderen.
  - Manieren van huisvesting.
  - CAO's en verschillen tussen opleidingseisen en bevoegdheden.
  - Verschillende toezichthouders en eisen over veiligheid en huisvesting.
- *Vrijwillig vs. Verplicht:* in het huidige fiche blijft het aanbod buiten de huidige schooltijden vrijwillig. Vrijwillig betekent een kleiner verwacht effect op arbeidsparticipatie. Een verplichting zou een groter effect op arbeidsparticipatie hebben, maar wel tegen hogere kosten.

[173] Durlak, J., R. Weissberg, A. Dymnicki, R.D. Taylor en K. Schellinger, 2010, The impact of enhancing students social and emotional learning: A meta-analysis of school-based universal interventions, Child Development, Vol. 82 (1), pag. 405-432; en Lauer, P. A., M. Akiba, S.B. Wilkerson, H.S. Apthorp, D. Snow en M.L. Martin-Glenn, 2006, Out-of-School-Time Programs: A Meta-Analysis of Effects for At-Risk Students, Review of Educational Research, Vol 76 (2), pag. 275–313.

## SC4: Verplicht primair onderwijs vanaf 2 jaar

*Beschrijving van de maatregel*

- Kinderen gaan vanaf de leeftijd van 2 jaar verplicht naar school (school- of leerplicht).
- Het begrip 'school' wordt verbreed tot 'kindvoorziening'. De overheid draagt zorg voor opvang en onderwijs voor kinderen vanaf de leeftijd van 2 jaar gedurende de schooluren.

*Context*

- Door kinderen eerder naar school te laten gaan, is er minder tijd nodig voor zorgtaken. De huidige situatie is dat kinderen vanaf 5 jaar verplicht naar school gaan (in de praktijk gaan de meeste kinderen vanaf 4 jaar naar school).
- De afstand tot de arbeidsmarkt die ouders oplopen door bij de geboorte van het kind minder of niet meer betaald te gaan werken, wordt hiermee verkleind. Nederlands onderzoek wijst uit dat moeders iets meer gaan werken als hun jongste kind naar school gaat.[174] Ook ontwikkelkansen van kinderen in de leeftijd 2 tot 4 nemen toe bij een gevarieerd aanbod.

*Doorwerking maatregel op de verschillende doelen*

- *Economische zelfstandigheid:* positief. De maatregel maakt het voor betaald werkenden aantrekkelijker om te werken doordat zorgtaken voor 2 tot 4-jarigen verminderen. Voor zover dat terecht komt bij mensen die nog niet economisch zelfstandig zijn, heeft deze maatregel een positief effect op dit doel.
- *Gelijke verdeling:* positief. De maatregel stimuleert om meer betaald te gaan werken en zorgt daarmee voor een gelijkere positie op de arbeidsmarkt.
- *Arbeidsaanbod:* positief. De maatregel maakt het voor ouders aantrekkelijker om te werken doordat zorgtaken voor 2 tot 4-jarigen verminderen.
- *Verschil in belastingdruk tussen een- en tweeverdieners:* positief. Bij deze maatregel dalen de totale kosten voor het Rijk aan de kinderopvangtoeslag (momenteel alleen toegankelijk voor tweeverdienerhuishoudens) voor kinderen van 2 tot 4 jaar. Hiermee wordt een voorziening die voorheen alleen toegankelijk was voor tweeverdienershuishoudens, deels toegankelijk voor beide type huishoudens en worden de verschillen kleiner.

*Budgettair beslag: structureel*

- De structurele kosten van deze maatregel zijn minimaal 1,9 miljard euro.
- De Kinderopvangtoeslag voor dagopvang en voorschoolse educatie voor kinderen tussen 2 en 4 jaar verdwijnt, omdat onderwijs aan leer-/schoolplichtige leerlingen in principe kosteloos is. Vrijval: circa 1,1 miljard euro. Een deel van deze vrijval zal gebruikt moeten worden voor een intensivering in de KOT om BSO voor kinderen van 2 tot 4 op te vangen.
- In deze kostenberekening zijn de kosten voor extra/aanpassing huisvesting/materialen niet meegenomen.
- Er is gerekend met personeel onder de cao PO en een groepsgrootte van 8 kinderen per leraar.

*Overige aspecten*

- *Kwaliteit en ontwikkeling kind:* internationaal onderzoek laat zien dat een gevarieerd hele-dag aanbod kan bijdragen aan ontwikkelingskansen van kinderen, vooral voor kinderen met een risico op een achterstand. Belangrijke aandachtspunten daarbij zijn de toegankelijkheid en de algemene kwaliteit van het aanbod.[175] Met het oog op een ononderbroken ontwikkelingsproces van kinderen is aansluiting tussen de inhoud van de voorschoolse aanpak in didactiek en pedagogiek en het onderwijs op de basisschool een voorwaarde.
- *Juridische obstakels/tijdpad:* het in elkaar schuiven van de stelsels voor kinderopvang en onderwijs zou een majeure operatie vergen in inhoud, wetgeving, bekostiging, faciliteiten, de personele en materiële invulling en het toezicht.
- *Praktische obstakels:* voor peuters onder de 4 jaar zijn andere faciliteiten vereist dan scholen op dit moment bieden, zoals slaapruimtes en verschoningsfaciliteiten. Daarnaast zullen andere taken worden verwacht van docenten en verzorgers dan waar zij nu voor opgeleid zijn.

[174] Swart, L., W. van den Berge en K. van der Wiel, 2019, Do parents work more when children start school?, CPB Discussion Paper, februari 2019.

[175] Meta-analyses in de VS (bv. Durlak, J., R. Weissberg, A. Dymnicki, R.D. Taylor en K. Schellinger, 2010, The impact of enhancing students social and emotional learning: A meta-analysis of school-based universal interventions, Child Development, Vol. 82 (1), pag. 405-432) tonen aan dat een naschools aanbod met name de ontwikkelingskansen van achterstandskinderen verbetert.

## Prikkelen werkgevers

### WG1: stimuleren werkgevers om jonge werknemers voltijdscontracten aan te bieden door een korting op werkgeverslasten

*Beschrijving van de maatregel*

- Werkgevers krijgen een korting op de werkgeverslasten van 1.350 euro wanneer zij werknemers onder de 25 jaar op een voltijdscontract aannemen.

*Context*

- De maatregel zou werkgevers moeten prikkelen om meer voltijdscontracten aan te bieden aan starters op de arbeidsmarkt.
- Het onderliggende idee van de maatregel is dat (jonge) werknemers soms meer willen werken, maar dat werkgevers onvoldoende voltijdscontracten aanbieden. Daarnaast kan deze maatregelen jongeren stimuleren in voltijd te werken en daarmee bijdragen aan een normverandering.
- Het is de vraag of mensen die nu in deeltijd werken hierdoor in voltijd gaan werken. Ook gezien de mate waarin er momenteel vacatures in voltijd worden aangeboden in grote deeltijdsectoren.

*Doorwerking maatregel op de verschillende doelen*

- *Economische zelfstandigheid:* onduidelijk, licht positief. De maatregel heeft mogelijk een positief effect op economische zelfstandigheid, gezien de mate waarin jonge vrouwen vaak hun loopbaan al in deeltijdwerk beginnen en vrouwen en werkende armen vaker economisch onzelfstandig zijn.
- *Gelijke verdeling:* onduidelijk, licht positief. Gezien voornamelijk vrouwen in deeltijd werken, zal deze maatregel – mits effectief – een licht positief effect kunnen hebben op het verkleinen van de genderverschillen op de arbeidsmarkt.
- *Arbeidsaanbod:* onduidelijk, licht positief. Als jongeren meer uren gaan werken, neemt per saldo het totale arbeidsaanbod mogelijk licht toe.
- *Verschil in belastingdruk tussen een- en tweeverdieners:* geen effect. De maatregel heeft geen effect op het verschil in de fiscale behandeling tussen eenverdieners en tweeverdieners.

*Budgettair beslag: structureel*

- 500 miljoen euro.

*Overige aspecten*

- *Juridisch:* de maatregel zorgt mogelijk voor een ongelijke positie op de arbeidsmarkt tussen werknemers onder en boven de 25 jaar. Werknemers onder de 25 jaar worden aantrekkelijker voor de werkgever, waardoor werknemers boven de 25 jaar mogelijk moeilijker aan het werk komen. Dit kwalificeert mogelijk als leeftijdsdiscriminatie. Leeftijdsdiscriminatie is in strijd met de Wet gelijke behandeling op grond van leeftijd bij arbeid.
- *Uitvoerbaarheid:* de definitie van voltijd verschilt per sector. Bovendien kan deze maatregel onjuiste registratie en mogelijk zelfs fraude in de hand werken. Werkgevers kunnen mensen aan gaan nemen op voltijdscontracten om van de korting te profiteren, ook als deze minder uren werken dan de definitie van voltijd (bijvoorbeeld door meer vakantie-uren aan te bieden, waardoor werknemers de facto in deeltijd blijven werken).
- De maatregel kent mogelijk een deadweight loss, omdat de werkgever de korting ook ontvangt voor alle werknemers van 24 jaar of jonger die nu ook al in voltijd werken en voor jonge werknemers die al van plan waren in voltijd te gaan werken.
- Deze maatregel kan er ook voor zorgen dat werkgevers druk zetten op werknemers om meer uren te gaan werken, ook in gevallen waarin dit niet welvaartsoptimaal is.

## WG2: Scholen in het PO met een hoge deeltijdfactor of voltijdratio extra bekostigen

*Beschrijving van de maatregel*

- Scholen met een hoge deeltijdfactor krijgen extra bekostiging. Deze extra bekostiging is niet persoonsgebonden, maar komt ten goede aan het schoolbestuur. Het bestuur kan dit budget in overleg met de (G)MR naar eigen inzicht besteden.

*Context*

- Het achterliggende idee is dat, gezien de hoge mate van deeltijdwerk in het primair onderwijs, scholen kunnen worden gestimuleerd om meer mensen in een voltijdbaan of baan met een hoge deeltijdfactor aan te nemen.
- De huidige deeltijdfactor in de sector PO is 0,71. Voor het bekostigen van schoolbesturen met een hogere gemiddelde deeltijdfactor is extra budget nodig. Er zijn twee opties:
  - extra budget bij gemiddelde betrekkingsomvang van 0,8 fte of meer.
  - extra budget bij gemiddelde betrekkingsomvang van 0,9 fte of meer.

*Doorwerking maatregel op de verschillende doelen*

- *Economische zelfstandigheid:* positief. Mits effectief, stimuleert de maatregel het vergroten van de betrekkingsomvang van met name vrouwelijke leerkrachten en is daarmee goed voor de economische zelfstandigheid van deze leerkrachten.
- *Gelijke verdeling:* positief. Gezien de hoge mate van vrouwen (in deeltijd) in de onderwijssector, is het aannemelijk dat – mits de maatregel effectief is – vooral vrouwen meer betaald gaan werken, wat resulteert in meer gelijke verdeling.
- *Arbeidsaanbod:* onduidelijk. Het zou mogelijk een partiële oplossing kunnen zijn voor het lerarentekort in het primair onderwijs.
- *Verschil in belastingdruk tussen een- en tweeverdieners:* geen effect. De maatregel heeft geen effect op het verschil in de fiscale behandeling tussen eenverdieners en tweeverdieners.

*Budgettair beslag: structureel*

- Deze maatregel kost 500 miljoen euro. De extra bekostiging moet dermate aantrekkelijk zijn (substantiële verhoging) dat het een stimulans is voor schoolbesturen om hier extra op in te zetten.

*Overige aspecten*

- *Uitvoerbaarheid:* de maatregel is uitvoerbaar omdat precies bekend is hoeveel personeel scholen in dienst hebben en voor hoeveel uur.
- *Juridische obstakels/tijdpad:* dit is een maatregel die uitgevoerd kan worden zonder dat er sprake is van discriminatie. Er zijn geen wetswijzigingen nodig.
- Als de kwaliteit van onderwijs gegeven door leraren met grote deeltijdbanen en of voltijdsbanen groter is dan onderwijs gegeven door veel (kleine) deeltijders, is dit een extra stimulans om deze maatregel uit te voeren.
- Schoolbesturen worden zo extra gestimuleerd tot meerjarige planning/personeelsbeleid.
- Het leidt tot een lagere *span of control* bij schoolleiders.

## Informatie

### INF1: Voorlichting gericht op het aanpassen van de arbeidsduur

*Beschrijving van de maatregel*

- Een voorlichtingsprogramma dat is gericht op specifieke doelgroepen en de momenten waarop urenbeslissingen in verschillende levensfases worden genomen.

*Context*

- De keuze voor een bepaalde arbeidsduur wordt door zowel vrouwen als mannen ten dele onbewust gemaakt. Ook beïnvloeden sociale normen het gedrag en soms is niet duidelijk dat bepaalde keuzes, zoals voor een bepaalde studie, op termijn consequenties kunnen hebben voor de arbeidsduur.
- In dit IBO wordt onderscheid gemaakt tussen verschillende beleidsdoelen rondom deeltijdwerk en de verschillen in arbeidsduur tussen verschillende doelgroepen. De uitwerking van het voorlichtingsprogramma kan worden afgestemd op de keuzes die daarin worden gemaakt. Voorbeelden van doelgroepen zijn bijvoorbeeld aanstaande en jonge ouders, jongeren die gaan starten op de arbeidsmarkt en werknemers in specifieke sectoren.
- Keuzes voor de strategie moeten worden gemaakt op basis van gedragsbepalers. Het voorlichtingsprogramma dient aan te sluiten bij teachable moments: momenten dat men beïnvloedbaar is en openstaat voor nieuwe informatie, o.a. omdat gewoontegedrag doorbroken wordt door een levensgebeurtenis.[176]

*Doorwerking op de verschillende doelen*

- *Verwachte effectiviteit:* zonder aanvullende maatregelen kan van een campagne niet te veel worden verwacht. Deze maatregel past dus het best als ondersteunende maatregel in een breder beleidspakket. Tevens moet altijd per campagne onderzocht worden of hij aanslaat bij de doelgroep. Dit is lastig vooraf te voorspellen.
- *Economische zelfstandigheid, gelijke verdeling en arbeidsaanbod:* aangezien een campagne op het specifieke doel kan worden gericht, draagt de maatregel in potentie bij aan al deze drie doelen.
- *Verschil in belastingdruk tussen een- en tweeverdieners:* geen effect. Deze maatregel heeft geen direct effect op het verschil in belastingdruk tussen een- en tweeverdienershuishoudens. Wel kan het aantal een- of tweeverdienershuishoudens wijzigen.

*Budgettair beslag: structureel*

- Deze maatregel heeft een beperkt budgettair effect. Daarom is een stelpost van 1 miljoen opgenomen.

[176] Van der Waerden, P., H.J.P. Timmermans en A. Borgers, 2019, The influence of key events and critical incidents on transport mode choice switching behaviour: a descriptive analysis.

## INF2: Ontwikkelen en uitwisselen van best practices onder werkgevers om werknemers in staat te stellen om te kiezen voor een grotere arbeidsduur

*Beschrijving van de maatregel*

- De overheid neemt het initiatief tot een best practices programma. Dit betekent het verzamelen en uitwisselen van best practices onder werkgevers. De overheid neemt daarbij zelf het voortouw, en ontwikkelt *nudges* ten behoeve van een grotere arbeidsduur.

*Context*

- Dit best practices programma roept werkgevers op om te kijken of zij werknemers 1) meer flexibiliteit kunnen bieden om privé en werk op elkaar af te stemmen, 2) meer grotere deeltijdbanen of voltijdbanen kunnen bieden, 3) vaker werknemers alert maken op de mogelijkheid van een grotere arbeidsduur.
- In dit IBO wordt onderscheid gemaakt tussen verschillende beleidsdoelen rondom deeltijdwerk en de verschillen in arbeidsduur tussen verschillende doelgroepen. De uitwerking van het programma kan worden afgestemd op de keuzes die daarin worden gemaakt. Voorbeelden van doelgroepen zijn bijvoorbeeld aanstaande en jonge ouders, starters op de arbeidsmarkt, werknemers in specifieke sectoren.[177]
- Een onderdeel van dit programma is een verkenning om te bepalen welke werkgevers er belang bij hebben werknemers te stimuleren om meer uren te werken. Onderzoek laat zien dat een deel van de werkgevers dit als doelstelling heeft opgenomen in de CAO. Onder deze werkgevers kunnen good practices worden gedeeld.

*Doorwerking op de verschillende doelen*

- *Economische zelfstandigheid, gelijke verdeling en arbeidsaanbod:* afhankelijk van de doelgroep en de inrichting van de campagne kan deze maatregel elk van deze doelen ondersteunen.
- *Verschil in belastingdruk tussen een- en tweeverdieners:* geen effect. Deze maatregel heeft geen direct effect op het verschil tussen een- en tweeverdienershuishoudens.

*Budgettair beslag: structureel*

- Indien de overheid hier een activerende of faciliterende rol wil spelen en ervan uitgaande dat zo'n programma enkele jaren zou moeten lopen om gewenste veranderingen tot stand te brengen, kost dit de overheid budget in de vorm van personeelscapaciteit en onderzoek. Er is een stelpost van 1 miljoen opgenomen.

*Overige aspecten*

- *Verwachte effectiviteit:* De effectiviteit hangt af van de motivatie bij werkgevers om hierop te acteren. Die lijkt er voor een deel van de werkgevers te zijn.

[177] Op effectiviteit geteste gedragsinterventies zijn te vinden in het werk van Iris Bohnet (hoogleraar Harvard) en ook in het werk van BIT UK voor de UK Government Equalities Office. Iris Bohnet (2016). What works. Gender equality by design. Cambridge, Massachusetts: The Belknap Press of Harvard University Press.

## INF3: App ontwikkelen die realtime inzicht geeft in inkomensvoorzieningen bij wijziging inkomen

*Beschrijving van de maatregel*

- Op de website werkzorgberekenaar.nibud.nl kan men de huidige inkomens- en huishoudsituatie invullen en berekenen wat de effecten van een eventuele vermeerdering of vermindering van het aantal uren zou zijn op het inkomen. Deze website zou doorontwikkeld kunnen worden en omgevormd kunnen worden naar een app. In combinatie met additionele publiciteit zou het gebruik van de informatievoorziening verhoogd kunnen worden.

*Context*

- Bestaande middelen kunnen met behulp van gebruikersonderzoeken gebruikersvriendelijker worden gemaakt.
- Om het gebruiksgemak (en daarmee de effectiviteit) te verhogen moet zo veel mogelijk informatie voor de gebruiker al ingevuld zijn. Hiertoe zou het goed zijn om zo veel mogelijk databases te koppelen aan de app. Denk aan gegevens van de Belastingdienst, maar ook van de werkgever (salaris, verlofaanvragen en dergelijke).
- De app moet op het juiste moment (teachable moments) aan mensen aangeboden worden.

*Doorwerking op de verschillende doelen*

- *Economische zelfstandigheid, gelijke verdeling en arbeidsaanbod:* de app draagt bij aan een beter geïnformeerde besluitvorming. Het is onduidelijk wat dit betekent voor de keuzes die mensen maken.
- *Verschil in belastingdruk tussen een- en tweeverdieners:* geen effect. Deze maatregel heeft geen direct effect op het verschil in belastingdruk tussen een- en tweeverdienershuishoudens.

*Budgettair beslag: structureel*

- Deze maatregel heeft een beperkt budgettair effect. Daarom is een stelpost van 5 miljoen opgenomen.

*Overige aspecten*

- *Verwachte effectiviteit:* Deze maatregel past het best als ondersteunende maatregel in een breder beleidspakket. Ook moet onderzocht worden of bij de doelgroep behoefte is aan de app en of deze aanslaat.
- *Uitvoerbaarheid:* afhankelijk van de mogelijkheid om de app te koppelen aan andere diensten. Die koppeling is erg belangrijk voor de gebruiksvriendelijkheid en daarmee de effectiviteit.
- *Juridische obstakels:* Om een accurate berekening te maken, zijn diverse, actuele gegevens nodig. Denk hierbij aan (type) inkomens, leeftijd van kinderen, kosten/uren kinderopvang, hoogte huur, aftrekposten, etc. Het koppelen van deze privacygevoelige gegevens uit diverse bronnen kan vanwege de AVG een juridisch obstakel zijn.
- In Oostenrijk[178] is een dergelijke 'online calculator'/online tool ontwikkeld om (aanstaande) ouders te helpen de kosten/opbrengsten te berekenen van bv. een vermeerdering of vermindering van het aantal werkuren of het opnemen van ouderschapsverlof.

[178] EU-Project: Men and Reconciliation of Work and Family: Supporting the Path to Gender Equal Distribution of Parental Leave and Working Time. Final report

## Contracten

### CON1: Moreel appel op werkgevers voor het verkorten van de werkweek

*Beschrijving van de maatregel*

- De overheid doet een moreel appel op de werkgevers om een 32-urige werkweek als nieuwe voltijdsnorm in cao's in te voeren.

*Context*

- Het doel is de huidige norm van 40 uur per week werk veranderen naar 32 uur om een gelijkere verdeling van betaalde arbeid tussen vrouwen en mannen te realiseren.
- Vanwege de vrijblijvendheid van de maatregelen, is de effectiviteit van een moreel appel op werkgevers vermoedelijk gering.

*Doorwerking op de verschillende doelen*

- *Economische zelfstandigheid:* geen of klein positief effect. Indien de maatregel daadwerkelijk leidt tot een verandering van de norm, zullen voltijders (vaak mannen) minder uren per week gaan werken. Dat faciliteert deeltijders binnen een huishouden (vaak vrouwen) om hun arbeidsduur uit te breiden. Deeltijders die meer uren gaan werken zullen vaker economisch zelfstandig zijn, terwijl voltijders die minder uren gaan werken economisch zelfstandig blijven bij een gelijk uurloon.
- *Gelijke verdeling:* positief. Zie economische zelfstandigheid. Als deeltijd de norm wordt, zal de arbeidsduur van vrouwen en mannen gelijker worden. Daardoor ontstaat ook meer ruimte om de zorgtaken gelijk te verdelen.
- *Arbeidsaanbod:* negatief. De eventuele arbeidsduurverkorting van voltijders wordt waarschijnlijk minder dan volledig gecompenseerd door een eventuele uitbreiding van de arbeidsduur van deeltijders.
- Verschil in belastingdruk tussen een- en tweeverdieners: geen effect.

*Budgettair beslag:* structureel

- Geen budgettair beslag.

*Overige aspecten*

- *Uitvoerbaarheid:* het is onzeker of werkgevers zullen aanslaan op een moreel appel. Arbeidsduurverkorting met behoud van (week)salaris is duur voor werkgevers, arbeidsduurverkorting met gelijkblijvend uurloon leidt tot inkomensverlies bij werknemers. De kans op succes is mogelijk hoger wanneer de overheid (als werkgever) het goede voorbeeld geeft. Echter werken er relatief veel vrouwen in de overheidssectoren, dus zou dit (in eerste instantie) rolpatroonbevestigend kunnen werken.
- Tot slot geldt dat afspraken over beloning en arbeidsduur die in cao's zijn gemaakt, doorwerken in de individuele arbeidsovereenkomst. Dat soort afspraken zijn alleen te wijzigen via cao-onderhandelingen.

## CON2: Moreel appel op werkgevers om langere deeltijd- of voltijdcontracten als standaardcontractvorm aan te bieden

*Beschrijving van de maatregel*

- De overheid doet een moreel appel op de werkgevers om langere deeltijd- of voltijdscontracten als standaardcontractvorm in te voeren. Als werkgevers hier graag van af willen wijken dan kan dat, maar dit moeten zij actief kenbaar maken. De overheid kan als werkgever hierbij als rolmodel dienen.

*Context*

- De maatregel beoogt het aantal kleine deeltijdbanen verkleinen.
- Het belangrijkste effect van deze maatregel is dat deeltijders vaker in grote deeltijdbanen of in voltijd zullen gaan werken, omdat dit de norm is. De mogelijkheid bestaat dat dit een perverse prikkel oplevert en mensen die een sterke voorkeur voor een kleine deeltijdbaan hebben van de arbeidsmarkt weert.
- De effectiviteit van een moreel appel op werkgevers is vermoedelijk gering vanwege de vrijblijvendheid.

*Doorwerking op de verschillende doelen*

- Indien de maatregel effect zou hebben, heeft het de volgende uitwerking op de doelen:
- *Economische zelfstandigheid:* onduidelijk. De maatregel vergroot het aantal gewerkte uren, hiermee wordt de economische zelfstandigheid van mensen in kleine deeltijdbanen vergroot. Mocht hierdoor het aantal deeltijdbanen verminderen, dan zal een deel van de beroepsbevolking met een sterke preferentie voor deeltijdwerk van de arbeidsmarkt stappen. Deze groep – indien eerst economisch zelfstandig – zal door deze maatregel niet langer economisch zelfstandig zijn.
- *Gelijke verdeling:* onduidelijk. Als beide partners blijven werken kan de maatregel resulteren in een meer gelijke verdeling van arbeid en zorg. Het is onduidelijk of dit opweegt tegen het aantal vrouwen dat stopt met werken.
- *Arbeidsaanbod:* positief. De maatregel heeft een positief effect op de collectieve economie en voorzieningen, mits meer mensen ook daadwerkelijk voor die langere deeltijd- of voltijdbaan kiezen (en niet 100% van hun tijd aan zorgtaken gaan besteden) en daardoor het totaal aantal betaald gewerkte uren toeneemt.
- Verschil in belastingdruk tussen een- en tweeverdieners: geen effect.

*Budgettair beslag: structureel*

- Geen budgettair beslag.

*Overige aspecten*

- *Uitvoerbaarheid:* Het is niet zeker of werkgevers zullen aanslaan op een moreel appel. Sommige werkgevers zijn niet op zoek naar voltijdpersoneel, maar zoeken bewust naar deeltijders (bijv. in de dienstensectoren). Er is daarom wellicht weinig draagvlak onder werkgevers voor deze optie. De kans op succes is mogelijk hoger wanneer de overheid (als werkgever) het goede voorbeeld geeft.
- Tot slot geldt dat afspraken over beloning en arbeidsduur die in cao's zijn gemaakt doorwerken in de individuele arbeidsovereenkomst. Dat soort afspraken moeten gewijzigd worden in cao-onderhandelingen.

## CON3: Het recht op vermindering van de arbeidsduur (Wet flexibel werken) is alleen voor tijdelijke aanpassingen

*Beschrijving van de maatregel*

- De wet flexibel werken (Wfw) houdt momenteel in dat de werknemer de werkgever kan verzoeken om aanpassing van de arbeidsduur voor al dan niet wisselende perioden. De werkgever willigt het verzoek van de werknemer in, tenzij zwaarwegende bedrijfs- of dienstbelangen zich daartegen verzetten.
- Deze beleidsoptie voegt hieraan toe dat het recht op een vermindering van de arbeidsduur alleen bestaat indien de aanpassing voor maximaal vijf jaar geldt. Na vijf jaar kan de werknemer opnieuw met de werkgever in gesprek gaan om de arbeidsduur tijdelijk aan te passen.

*Context*

- De maatregel heeft als doel om langdurige arbeidsduurverkorting naar een kleine deeltijdbaan te voorkomen, door werkgever en werknemer op gezette tijden met elkaar in gesprek te brengen over de arbeidsduur van de werknemer.
- Het is niet waarschijnlijk dat deze beleidsoptie een groot effect heeft, omdat de Wfw vooral een symbolisch gehalte heeft. Werknemers kunnen te allen tijde vragen om meer/minder te mogen werken, en werkgevers zullen daar vaak in meegaan, vanuit goed werkgeverschap en om het combineren van arbeid en zorg te ondersteunen. In sectoren waar dit niet het geval is, zal de werkgever wel eerder op de gevolgen van tijdelijke aanpassingen worden gewezen.

*Doorwerking op de verschillende doelen*

- De maatregel heeft als effect dat een groep mensen hun arbeidsduur tijdelijk aanpassen, en daarna weer terugschakelen naar de oude (in praktijk vaak grotere) arbeidsduur.
- *Economische zelfstandigheid:* onduidelijk, licht positief. Indien de maatregel effectief is, heeft deze een positieve uitwerking op economische zelfstandigheid. Als mensen hun arbeidsduur tijdelijk in plaats van permanent aanpassen, worden meer mensen economisch zelfstandig.
- *Gelijke verdeling:* onduidelijk, licht positief. Indien de maatregel effectief is, heeft deze een positieve uitwerking op de gelijke verdeling. Als mensen hun arbeidsduur tijdelijk in plaats van permanent aanpassen, kan dat leiden tot een gelijkere verdeling van arbeid- en zorgtaken in verschillende levensfases van de werkenden.
- *Arbeidsaanbod:* onduidelijk, licht positief. Indien de maatregel effectief is, heeft deze een positieve uitwerking op het arbeidsaanbod. Als mensen hun arbeidsduur tijdelijk in plaats van permanent aanpassen, neemt de arbeidsduur toe.
- *Verschil in belastingdruk tussen een- en tweeverdieners:* geen effect.

*Budgettair beslag: structureel*

- Geen budgettair beslag.

*Overige aspecten*

- *Juridisch:* implementatie van de Europese Richtlijn betreffende het evenwicht tussen werk en privéleven voor ouders en mantelzorgers mag niet worden gebruikt om bestaande rechten van werknemers (op het domein van de onderwerpen van de Richtlijn) te beperken. Werknemers mogen al sinds 2003 een verzoek tot permanente wijziging van de arbeidsduur doen. De maatregel is een inperking van dat recht en kan dus worden beschouwd als strijdig met de Richtlijn.

## Overig

### OV1: Vergroten aantrekkelijkheid beroep (in bijvoorbeeld het primair onderwijs)

*Beschrijving van de maatregel*

- Verbeteren HRM-beleid. Bespreekbaar maken door werkgever met werknemer hoe de werkdruk verminderd kan worden en gesprekken te voeren zijn over de verdeling van de werkuren.
- Als voorbeeld wordt hieronder de sector primair onderwijs genomen. Waar van toepassing, kan dergelijk beleid ook gevoerd worden in andere sectoren.

*Context*

- Veel leraren in met name het primair onderwijs ervaren een hoge werkdruk, vooral veroorzaakt door een grote administratieve last. Wanneer die last verminderd kan worden, zouden leraren waarschijnlijk meer tijd kunnen besteden aan het lesgeven zelf.
- De functieprofielen uit de nieuwe cao bieden mogelijk goede aanknopingspunten voor het gesprek hierover en de aanpak hiervan.
- Het is een maatregel om de aantrekkelijkheid beroep te vergroten zodat meer mensen kiezen voor een baan in het onderwijs. Of deze maatregel daarmee ook aanzet tot uitbreiding van het aantal gewerkte uren, is de vraag.

*Doorwerking op de verschillende doelen*

- *Economische zelfstandigheid:* onduidelijk, licht positief. De maatregel stimuleert mogelijk het vergroten van de betrekkingsomvang van met name leerkrachten met een kleine betrekking en is daarmee goed voor de economische zelfstandigheid.
- *Gelijke verdeling:* onduidelijk, licht positief. Indien de maatregel effectief is, zullen – gezien er voornamelijk vrouwen in het primair onderwijs werken – vrouwen meer uren betaald gaan werken, wat resulteert in een meer gelijke verdeling.
- *Arbeidsaanbod:* onduidelijk. Indien de maatregel effectief is, maakt deze maatregel meer uren werk in het onderwijs mogelijk en vergroot daarmee het arbeidsaanbod. Indien er voornamelijk sprake is van een weglekeffect van andere sectoren naar het onderwijs, dan verandert dit arbeidsaanbod niet.
- *Verschil in belastingdruk tussen een- en tweeverdieners:* geen effect.

*Budgettair beslag: structureel*

- -

*Overige aspecten*

- *Uitvoerbaarheid:* de verantwoordelijkheid ligt vooral bij de besturen/scholen.
- *Juridische obstakels/tijdpad:* geen
- Er zijn al diverse beleidsmaatregelen in gang gezet om de werkdruk in het primair onderwijs te verlagen:
  - Voor het primair onderwijs stelt dit kabinet jaarlijks tot 430 miljoen euro beschikbaar. Bij het werkdrukakkoord bepalen leraren hoe het geld op hun school wordt ingezet. Schoolteams kiezen hun eigen oplossingen, bijvoorbeeld extra conciërges, onderwijsassistenten, of vakleerkrachten.
  - OCW heeft samen met de Inspectie in november 2017 een brochure uitgebracht “Ruimte in Regels” om scholen te ondersteunen bij de aanpak van regeldruk. Er is veel onduidelijkheid bij veel scholen wat wel/niet gevraagd wordt door de inspectie.
  - Veel scholen hebben zelf goede ideeën om zaken handiger of prettiger te organiseren, waardoor het personeel meer grip krijgt op processen binnen de school en minder werkdruk ervaart. Zo zijn veel scholen succesvol aan de slag met de aanpak van Stichting Leerkracht. Bij de actualisatie van het bestuursakkoord po is afgesproken om het strategisch personeelsbeleid te versterken.

## OV2: Minder AOW-rechten per jaar dat minder dan 70% van het WML wordt verdiend

*Beschrijving van de maatregel*

- In dit voorstel bouwen verzekerden slechts 50% van hun reguliere AOW-recht op voor elk jaar dat ze niet participeren of een inkomen minder dan 70% bruto WML hebben.

*Context*

- Mensen zijn op dit moment verzekerd voor de AOW wanneer ze ingezetene zijn of in dienstbetrekking arbeid verrichten en onder de loonbelasting vallen. Per verzekerd jaar wordt 2% AOW-recht opgebouwd. Bij 50 verzekerde jaren bestaat recht op een volledige AOW. Met dit voorstel wordt in een jaar dat niet wordt gewerkt of het inkomen lager is dan 70% WML, 1% (i.p.v. 2%) AOW-recht opgebouwd. Iemand die gedurende de hele opbouwperiode van 50 jaar niet heeft gewerkt (dan wel elk jaar minder dan 70% WML heeft verdient), krijgt dan de helft van het normbedrag.
- Bij volledige AOW-opbouw bedraagt het AOW-pensioen per maand netto 819,02 euro voor gehuwden en 1.200,40 euro voor alleenstaanden (incl. vakantiegeld, excl. Inkomensondersteuning (IOAOW) ad. max. 25,23 euro; bedragen per 1 juli 2019). De AOW-uitkering kan dus voor gehuwden maximaal circa 410 euro lager uitkomen (per persoon) en voor alleenstaanden maximaal rond de 600 euro per maand.
- Indien het inkomen van een huishouden door de onvolledige AOW-opbouw onder het sociaal minimum ligt, kan er sprake zijn van recht op een aanvulling tot het sociaal minimum vanuit de Participatiewet, de zogenoemde Aanvullende Inkomensvoorziening Ouderen (AIO). Hiervoor gelden wel strikte voorwaarden (in tegenstelling tot de AOW). Hierbij wordt het inkomen verrekend en wordt onder meer gekeken naar het vermogen van het huishouden (maximaal 6.120 euro voor alleenstaanden en 12.240 euro voor samenwonenden) en de overwaarde van een koopwoning.
- De netto AIO-uitkering ligt lager dan de netto AOW-uitkering omdat de AOW is vrijgesteld van de afbouw van de dubbele heffingskorting en de AIO niet. De AIO-uitkering biedt een sociaal vangnet hoger dan de bijstand (die geldt voor personen tot de AOW-leeftijd). Met deze maatregel zullen ouderen die minder AOW-rechten hebben opgebouwd, dus nog steeds boven de het sociaal-minimum van bijstandsniveau zitten.
- De vraag rond het participatie-effect is in hoeverre mensen zich laten leiden door financiële gevolgen die in de toekomst liggen. De verwachting is dat de gedragseffecten beperkter zijn naar mate mensen verder van de AOW-leeftijd af zitten. De wetenschappelijke inzichten uit de gedragseconomie laten zien dat mensen minder/slechter anticiperen op consequenties naarmate die verder in de toekomst liggen. De oorspronkelijke reden om een verplicht pensioenstelsel en een AOW in te voeren vanuit de overheid is namelijk juist gebaseerd op het idee dat mensen onvoldoende rekening houden met hun inkomenspositie bij pensioengerechtigde leeftijd.

*Beschrijving doorwerking maatregel op de verschillende doelen*

- *Economische zelfstandigheid:* onduidelijk, licht positief. De maatregel maakt het aantrekkelijker voor mensen om ten minste 70% van het WML te verdienen door mensen die minder verdienen later een lagere AOW te geven. Dat zou goed zijn voor het aantal mensen dat economisch zelfstandig is. De mate waarin dit effect zich voordoet is afhankelijk van de mate waarin mensen zich laten leiden door financiële gevolgen in de toekomst zoals hierboven geschetst.
- *Gelijke verdeling:* onduidelijk, licht positief. De maatregel maakt het aantrekkelijker voor de minstverdienende partner om ten minste 70% van het WML te verdienen door mensen die minder verdienen later een lagere AOW te geven. Dat zou een gelijke verdeling bevorderen. De mate waarin dit effect zich voordoet is afhankelijk van de mate waarin mensen zich laten leiden door financiële gevolgen in de toekomst zoals hierboven geschetst.
- *Arbeidsaanbod:* onduidelijk, positief. De maatregel maakt het aantrekkelijker voor mensen om ten minste 70% van het WML te verdienen door mensen die minder verdienen later een lagere AOW te geven. Dit heeft mogelijk een effect op het arbeidsaanbod. De mate waarin dit effect zich voordoet is afhankelijk van de mate waarin mensen zich laten leiden door financiële gevolgen in de toekomst zoals hierboven geschetst.
- *Verschil in belastingdruk tussen een- en tweeverdieners:* negatief. Aangezien alleen tweeverdienershuishoudens mogelijk geen afname van AOW-rechten ervaren, vergroot deze maatregel het verschil tussen een- en tweeverdienershuishoudens.

## OV2: Minder AOW-rechten per jaar dat minder dan 70% van het WML wordt verdiend

*Budgettair beslag: structureel*

- Het CPB heeft in Kansrijk Arbeidsmarktbeleid II een (kwalitatieve) analyse opgenomen van het afhankelijk maken van de AOW-uitkering aan het arbeidsverleden, maar heeft de budgettaire gevolgen niet in kaart gebracht, omdat de effecten onzeker zijn.
- Op basis van een globale inschatting zijn de structurele budgettaire effecten naar inschatting circa 4,5 miljard euro:
  - De structurele besparing op de AOW-uitkeringslasten bedraagt ruim 6 miljard euro. De structurele besparing wordt bereikt na een ingroeiperiode van 50 jaar vanwege overgangsrecht.
  - Door het lagere eerste-pijlerpensioeninkomen zullen meer ouderen aanspraak maken op een bijstandsuitkering voor ouderen (de AIO). Aangenomen wordt dat de meeruitgaven aan de AIO circa 10% bedragen van de besparing op de AOW. De structurele meeruitgaven aan AIO-uitkeringen worden daarmee geschat op circa 0,6 miljard euro.
  - De structurele derving in de belastinginkomsten door lagere AOW-uitkeringen wordt globaal ingeschat op ongeveer 1 miljard euro.

*Overige aspecten*

- *Inkomenseffecten:* een deel van de ouderen krijgt een lagere AOW-uitkering vanwege minder opbouw van AOW-rechten. Huishoudens die hierdoor onder het sociaal minimum komen, kunnen onder voorwaarden (onder meer inkomensverrekening en stringente vermogenstoets) een beroep doen op de AIO waarmee het huishoudinkomen kan worden aangevuld tot het sociaal minimum. Het beroep op de AIO zal daardoor toenemen evenals de inkomensongelijkheid tussen ouderen.
- *Uitvoerbaarheid:* de kwaliteit van de polis-bestanden van het UWV is onvoldoende om voor elke werknemer de arbeidsgeschiedenis in kaart te brengen. Er zou kunnen worden afgesproken om die kwaliteit te verbeteren in de komende decennia, maar dan mist men alsnog de gegevens van de steeds grotere groep van ZZP'ers en andere effecten van de flexibiliseringstrend. De uitvoerbaarheid is complex.
- *Juridisch:* aantasting van reeds opgebouwde rechten kan strijdig zijn met de in het EVRM vervatte bescherming van eigendom en de randvoorwaarde dat inmenging proportioneel moet zijn. Met een ingroeipad van 50 jaar is er geen sprake van aantasting van reeds opgebouwde rechten.
- In de raming wordt geen rekening gehouden met een toename van de arbeidsparticipatie als gevolg van de maatregel. Het CPB geeft in Kansrijk Arbeidsmarktbeleid 2 geen inschatting van het effect, maar mogelijk vormt de maatregel wel een prikkel tot participatie. Indien een dergelijk effect optreedt, is dit gunstig voor de overheidsfinanciën.
- Verder wordt ervan uitgegaan dat er geen uitzonderingen gelden voor bijvoorbeeld mensen met een specifieke uitkering (zoals arbeidsongeschikten die niet kunnen werken), mensen met inkomen uit zelfstandige arbeid, met inkomen uit prepensioen, met inkomen uit vermogen, studenten. Indien er voor bepaalde groepen wel uitzonderingen worden gemaakt heeft dat precedentwerking naar andere groepen en wordt de uitvoering moeilijker.

## OV3: Stimuleren combinatiebanen door handreiking btw bij uitleen personeel

*Beschrijving van de maatregel*

- Stimuleren van combinatiebanen in de zorg door middel van het verspreiden van goede voorbeelden en informatievoorziening hoe om te gaan met de uitleen van personeel. Concreet wordt hierbij gedacht aan een informatiekaart voor de zorg zoals deze ook is opgesteld voor onderwijs- en kinderopvanginstellingen.[179] Goede voorbeelden kunnen worden verspreid via het Actieleernetwerk van het actieprogramma Werken in de Zorg.[180]

*Context*

- Het heffen van btw bij het uitlenen van personeel wordt in sectoren waar een btw-vrijstelling van toepassing is, als belemmerend ervaren. Hierbij kan gedacht worden aan de sectoren onderwijs, sociaal-cultureel (waaronder kinderopvang) en zorg. Ondernemers die btw-vrijgestelde diensten verrichten hebben namelijk geen recht op aftrek van de btw die aan hen in rekening is gebracht. Aangezien het uitlenen van personeel in beginsel een btw-belaste prestatie is, is deze btw een kostenpost bij de btw-vrijgestelde ondernemer.
- Er is geen beleidsruimte om iets te wijzigen in de btw-regelgeving van Nederland. De heffing van btw is in de Europese Unie vastgelegd in de btw-richtlijn en de Nederlandse btw-regels mogen niet in strijd zijn met deze richtlijn. Dit zou daarnaast ook leiden tot concurrentieverstoring ten opzichte van onder andere uitzendbureaus.

*Doorwerking maatregel op de verschillende doelen*

- *Economische zelfstandigheid:* onduidelijk, licht positief. Als hiermee de deeltijdfactor van bepaalde groepen zorgmedewerkers toeneemt, kan dit hun economische zelfstandigheid verbeteren.
- *Gelijke verdeling:* onduidelijk, licht positief. De maatregel zal in de huidige context van de zorgarbeidsmarkt voornamelijk vrouwen de mogelijkheid bieden om meer te gaan werken en zorgt daarmee voor een gelijkere positie op de arbeidsmarkt.
- *Arbeidsaanbod:* onduidelijk, licht positief. Wanneer de maatregelen ertoe leiden dat meer werkgevers en werknemers de mogelijkheden ten volle benutten, leidt dat tot meer arbeidsparticipatie/meer arbeidsuren.
- *Verschil in belastingdruk tussen een- en tweeverdieners:* geen effect.

*Budgettair beslag: structureel*

- Ambtelijke kosten voor samenstellen advies en maken informatiekaart.

*Overige aspecten*

- De verwachte impact van deze maatregel is bescheiden. Voor werknemers is het weliswaar al mogelijk om meerdere dienstbetrekkingen aan te gaan, maar dit leidt tot meer administratieve last en verminderde regelmogelijkheden. Zeker waar arbeid en zorg al gecombineerd moeten worden, wordt dit mogelijk als belastend ervaren. De werknemer hierin ontzorgen door deze administratieve en regellast naar de werkgever te verschuiven, vraagt een inspanning van de verschillende werkgevers. Dergelijke samenwerkingsverbanden zijn mogelijk, maar worden als ingewikkeld ervaren en gaan gepaard met een bewerkelijk proces.
- *Uitvoerbaarheid:* met een dergelijke handreiking zijn eerder ervaringen geweest met betrekking tot de WMO. Handreikingen zijn niet altijd een oplossing voor praktijkproblemen. Voor de uitleg moest uiteindelijk vaak teruggegrepen worden op de wet- en regelgeving. Een goede vormgeving van deze handreiking, bijvoorbeeld voor specifieke praktijkgevallen rond combinatiebanen, is essentieel.

[179] https://www.veranderingenkinderopvang.nl/documenten/publicaties/2018/10/10/infokaart-btw-afdracht
[180] www.actieleernetwerk.nl

**Uitgave**
Ministerie van Financiën
Korte Voorhout 7
Postbus 20201 | 2500 EE Den Haag
(070) 342 80 00

September 2019 | 123598