

SOCIAAL STELSEL EN WERKEN

Inhoudsopgave

Hoofdstuk 1 Inleiding

Hoofdstuk 2 Trends in levensloop

- 2.1 Inleiding
- 2.2 Verkorting werkzame leven
- 2.3 Ontwikkelingen in arbeidsparticipatie
- 2.4 Combineren van taken
- 2.5 Financiële en tijdsdruk
- 2.6 Conclusie

Hoofdstuk 3 Belemmeringen bij transities

- 3.1 Inleiding
- 3.2 Geen werk-werk
 - 3.2.1 Inleiding
 - 3.2.2 Belemmeringen voor herintreders
- 3.3 Scholing en werk
 - 3.3.1 Analyse
 - 3.3.2 Scholing: specifieke categorieën
 - 3.3.3 Bestaand beleid
 - 3.3.4 Beleidsopties: persoonlijke ontwikkelingsrekeningen en individuele leerrekeningen
- 3.4 (Part)time werk en ondernemerschap
 - 3.4.1 Aanpassing arbeidstijd
 - 3.4.2 Zelfstandig ondernemerschap
 - 3.4.3 Beleidsopties
- 3.5 Werk en vervroegde uittreding
 - 3.5.1 Inleiding
 - 3.5.2 Bestaand beleid
 - 3.5.3 Beleidsopties
 - 3.5.4 Doorwerken na 65
- 3.6 Sociale zekerheid
 - 3.6.1 Werknemersverzekeringen
 - 3.6.2 De Wet onbetaald verlof en sociale verzekeringen
 - 3.6.3 Sociale zekerheid: verkenning beleidsopties

Hoofdstuk 4 Levensloophbewust combineren

- 4.1 Inleiding
- 4.2** Verlofvormen
 - 4.2.1 Vormen van verlof
 - 4.2.2** Beleidsopties
- 4.3 Financiering van verlof
 - 4.3.1 Bestaande financieringsbronnen
 - 4.3.2** Beleidsopties nieuwe financieringsbronnen
 - 4.3.3** Verantwoordelijkheidsverdeling financiering verlof
- 4.4 Pensioen en verlof
 - 4.4.1 Pensioenopbouw tijdens verlof

4.4.2 Onvolledige pensioenopbouw

4.4.3 Beleidsopties pensioenen: Eén paraplu voor pensioen en verlof

Hoofdstuk 5 Conclusies

Literatuur

Bijlagen

Bijlage 1 Sociale Zekerheid

Bijlage 2 Overzicht bestaande en voorgestelde regelingen m.b.t. verlof

Bijlage 3 Het Nederlandse pensioenstelsel

Bijlage 4 De uitgewerkte beleidsopties

Hoofdstuk 1 Inleiding

Deze Verkenning past in een reeks waarin vanuit een lange-termijnperspectief de mogelijke reacties van de overheid op een aantal belangrijke ontwikkelingen en problemen in de maatschappij in kaart worden gebracht. SCP en CPB (2000) hebben ten behoeve van de diverse Verkenningen een toekomstverkenning gemaakt over de vraag wat de belangrijkste trends zijn op verschillende gebieden. De door CPB en SCP verwachte ontwikkeling van de samenleving en de plaats van de verzorgingsstaat daarin, alsmede het internationale perspectief en de ontwikkeling van een kenniseconomie, de gezondheidszorg, het onderwijs, het welzijn, de veiligheid, de arbeid en de ruimtelijke omgeving vormden hiervoor het uitgangspunt.

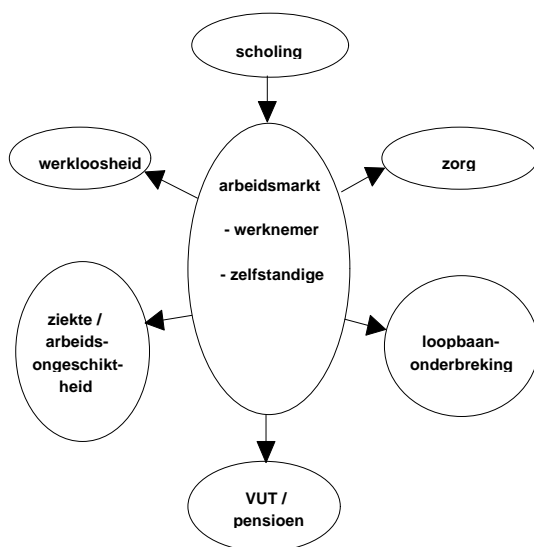
Maatschappelijke ontwikkelingen zoals individualisering en de continue stijging van het gemiddelde opleidingsniveau hebben de levensloop van burgers in het algemeen sterk beïnvloed. Op het terrein van de arbeidsmarkt, zorg en de sociale zekerheid vertalen volgens Schippers (2001, 2002) veranderingen in de levensloop van individuele burgers zich in de volgende ontwikkelingen:

- de continue, fulltime arbeidsloopbaan is op zijn retour;
- er is meer mobiliteit van en naar de arbeidsmarkt;
- ook op de arbeidsmarkt is sprake van meer mobiliteit: zowel tussen verschillende banen waar het werknemers betreft als tussen de positie van werknemer en zelfstandige;
- mensen combineren vaker c.q. meer mensen combineren posities op en ten opzichte van de arbeidsmarkt.

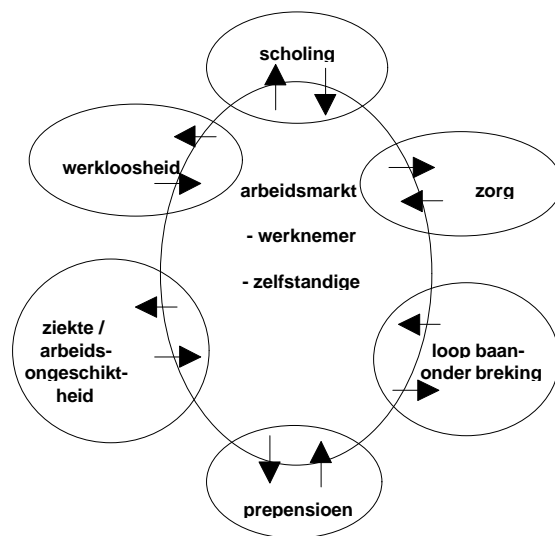
Het voorgaande leidt ertoe dat de overgangen of transities tussen de verschillende te onderscheiden domeinen binnen het werkzame leven diverser zijn geworden (zie figuur 1).

Figuur 1.1 Rigide versus flexibele overgangen

standaardlevensloop



levensloopdiversiteit



Bron: J. Schippers (2001).

Ook de Commissie van Sociaal-Economische Deskundigen (CSED, 2001) van de SER spreekt van een toename van transities gedurende het werkzame leven. Dit leidt tot grotere diversiteit en meer keuzemogelijkheden, waarbij steeds vaker combinaties van activiteiten voorkomen die soms moeilijk vol zijn te houden. De CSED concludeert dat mensen in toenemende mate zelf

vorm willen geven aan hun leven. Hieruit resulterende ongelijke uitkomsten, bijvoorbeeld waar het gaat om inkomensposities, zijn vaak het gevolg van bewuste eigen keuzes.

Belangrijk acht de CSED het voorkomen van padafhankelijkheid: eenmaal gemaakte keuzes mogen geen restrictie zijn voor latere keuzes. De overstap van het ene domein naar het andere of de combinatie van domeinen kan volgens Schippers (2002) echter een aantal problemen met zich meebrengen. Vaak is een transitie onomkeerbaar of is de weg terug in elk geval lastig. Vaak ook is een transitiemogelijkheid de facto voorbehouden aan een beperkte groep. Soms is een overstap een alles-of-niets-keuze en valt er nauwelijks iets te kiezen (bijvoorbeeld bij uittreding) en soms zijn de risico's zo groot - bijvoorbeeld in termen van het opgeven of in de waagschaal stellen van pensioen- en/of sociale-zekerheidsrechten - dat mensen om die reden van een transitie afzien.

Het gaat in deze deelverkenning om het wegnemen van (institutionele) belemmeringen die de combinatie van arbeid, zorg en vrije tijd over de levenscyclus in de weg staan. Niet alleen moet worden nagegaan of de prijs van, veelal maatschappelijk en beleidsmatig, gewenste transities omlaag kan; tevens moet worden nagegaan of die prijs niet te zeer uiteenloopt voor verschillende groepen burgers. Daarbij gaat het zowel om de directe inkomensconsequenties als om de verdien capaciteit en de daaraan gekoppelde gevolgen voor het levensduurinkomen (Mertens, 1998). Een centrale plaats wordt daarbij ingenomen door het domein arbeidsmarkt. Immers, betaald werk vormt de sleutel tot economische zelfstandigheid.

Aldus zouden de transities tussen domeinen op drie punten geanalyseerd moeten worden.

1. Zijn transities tussen de arbeidsmarkt en het betreffende domein in beide richtingen mogelijk?
2. Bestaan er obstakels voor sommige groepen voor een overgang tussen de arbeidsmarkt en een bepaald domein?
3. Welke prijs dient voor een transitie te worden betaald?

Ook posities binnen domeinen zijn van belang. Uitsluiting in een bepaald domein leidt volgens Schmid (1998) veelal tot marginalisatie en uitsluiting in andere domeinen.

Bij het denken aan oplossingen lijken drie trefwoorden relevant: keuzevrijheid, 'employability' en 'empowerment'. Mensen moeten zelf kunnen kiezen welke transities ze maken en wanneer. Dat neemt niet weg dat er keuzes zijn die meer of juist minder door het overheidsbeleid worden ondersteund. Eerder heeft het beleid zich gecommitteerd aan economische zelfstandigheid en zorgverantwoordelijkheid als uitgangspunten. Deze zijn bij uitstek relevant voor levensloopbestendig beleid op het terrein van werken en het sociaal stelsel. Ze geven aan dat mensen in de loop van hun leven in staat moeten zijn bepaalde taken respectievelijk activiteiten te combineren, waarbij het combineren geen doel op zich is, maar in dienst staat van het volledig en volwaardig in de samenleving kunnen participeren. Daarvoor moeten regelingen en voorzieningen beschikbaar zijn die mensen wel in de gelegenheid stellen, maar niet dwingen en die in voldoende mate bekendheid genieten.

Daarnaast moet de overheid (waar mogelijk samen met sociale partners of anderen) mensen in elk domein handreikingen bieden om de stap terug naar de arbeidsmarkt te maken c.q. daar een volgende stap te maken. Het gaat er dan om dat mensen hernieuwd kunnen investeren in hun eigen 'employability'. Dit biedt de beste garantie dat zo veel mogelijk mensen gedurende een zo groot mogelijk deel van hun leven economisch zelfstandig zijn, blijven of worden.

Voor het behoud van 'employability' is tevens van belang dat individuen zo veel mogelijk een band met de arbeidsmarkt behouden (bijvoorbeeld wanneer zij tijdelijk meer tijd aan zorgtaken moeten of wensen te besteden) of deze zo snel mogelijk weer hervinden (in geval van ziekte of werkloosheid). Onderzoek (o.a. Groot e.a., 1988; Mertens, 1998) laat zien dat menselijk kapitaal minder snel aan waarde inboet wanneer, bijvoorbeeld via een deeltijdbaan, die band behouden blijft dan wanneer iemand, ook al is dat slechts voor beperkte tijd, de arbeidsmarkt volledig de rug toekeert. Dit onderstreept onder andere het belang van adequate voorzieningen op het terrein van kinderopvang en verlof. Voor werknemers waarin veel is geïnvesteerd, is dat tevens in het belang van werkgevers. Bij het af- of onderbreken van de loopbaan door deze werknemers worden werkgevers namelijk geconfronteerd met hoge transactiekosten uit hoofde van werving van nieuw personeel, vervanging en inwerken.

Verlof stelt burgers in staat arbeid en zorg op individuele basis beter te combineren en komt daarmee tegemoet aan de gesignaleerde wens of de ervaren noodzaak om een deel van de zorgtaken (bijvoorbeeld rond kinderen of zieke naasten) zelf uit te voeren en niet aan professionele krachten over te laten, nog los van de vraag of die ook daadwerkelijk beschikbaar zijn en tegen welke prijs. Voor zover behoud en bevordering van 'employability' er aan bijdraagt dat mensen langer op de arbeidsmarkt actief zijn, snijdt het mes aan twee kanten: de actieven dragen bij aan het economisch draagvlak en omdat zij langer zelfstandig een inkomen verwerven, belasten zij dit draagvlak minder. Bovendien lijken mensen die over meer en goed onderhouden menselijk kapitaal beschikken, zich ook in latere levensfasen in positieve zin te onderscheiden van mensen waarvan het menselijk kapitaal sterk aan waarde heeft ingeboet.

Een punt van aandacht raakt aan het aspect van keuzevrijheid en kan worden gevat onder de noemer 'empowerment'. Vanuit het belang dat daaraan wordt gehecht, kan het een aantrekkelijke optie zijn individuele burgers zelf de mogelijkheid te bieden uit een breed palet die voorzieningen te laten kiezen die het beste passen bij hun situatie. Voorwaarde voor echte keuzevrijheid is dan wel dat faciliteiten voor burgers ook toegankelijk zijn. Een regeling voor verlofsparen of 'lenen' van je eigen pensioenrechten bijvoorbeeld veronderstelt voldoende mogelijkheden om te sparen respectievelijk het beschikken over voldoende pensioenopbouw.

Opbouw rapport

Hoofdstuk 2 levert een cijfermatige onderbouwing bij diverse te onderscheiden trends en ontwikkelingen. In hoofdstuk 3 wordt ingegaan op de belemmeringen die kunnen optreden bij de verschillende in figuur 1.1 getoonde overgangen tussen en binnen domeinen. Hoofdstuk 4 analyseert de mogelijkheden voor het verminderen van tijdsdruk en financiële druk die zich vooral bij combinaties van activiteiten manifesteren. Daar waar relevant wordt in de hoofdstukken 3 en 4 de levensloopbestendigheid van de Nederlandse instituties op de terreinen sociale zekerheid en pensioen tegen het licht gehouden. Hoofdstuk 5 sluit af met enkele conclusies.

Hoofdstuk 2 Trends in levensloop

2.1 Inleiding

In dertig jaar tijd is de standaardlevensloop van de Nederlander geleidelijk vervaagd. Tot in de jaren 50 en 60 van de vorige eeuw, volgens sommigen de ‘bloeiperiode van het standaardlevensloopmodel’, was het leven onderverdeeld in drie fasen: scholing, werken en pensioen. Bij de mannen bestond de werkfase uit het verrichten van betaalde arbeid en carrière maken. Vrouwen bleven thuis en zorgden voor de kinderen of hulpbehoevende ouders.

In de loop der tijd is in de levensloop van individuen meer diversiteit ontstaan. De rol van individuele preferenties is hierin dominant geweest. Mensen hebben uiteenlopende voorkeuren wat betreft de inrichting van hun leven in werk, zorg en vrije tijd en hebben een zekere ruimte om deze in de praktijk te brengen. De ontwikkelingen die hebben geleid tot de huidige situatie worden hieronder op een rijtje gezet.

De diversiteit in levenslopen die in de loop der tijd is ontstaan, heeft zijn weerslag op verschillende, maar sterk met elkaar samenhangende terreinen. In de volgende paragrafen komen er vier naar voren:

1. verkorting werkzame leven;
2. ontwikkelingen in arbeidsparticipatie;
3. combineren van taken;
4. financiële en tijdsdruk.

2.2 Verkorting werkzame leven

Steeds meer mensen volgen een hogere opleiding en beginnen zodoende later met werken. Dit is te zien in tabel 2.1. Het feit dat steeds meer vrouwen een hogere opleiding volgen, heeft bovendien zijn weerslag op de arbeidsparticipatie van vrouwen, zo blijkt verderop.

Tabel 2.1 Leeftijd (jaar_maand) bij beëindigen opleiding naar geslacht en geboortecohort

Cohort	25% opleiding beëindigd	50% opleiding beëindigd	75% opleiding beëindigd	% nog in opleiding op 20-jarige leeftijd
Mannen				
1941-1950	15_6	17_0	20_1	26
1951-1960	16_11	19_6	22_11	44
1961-1970	18_0	20_7	23_10	54
Vrouwen				
1941-1950	14_11	16_1	18_0	14
1951-1960	16_0	17_11	20_10	30
1961-1970	17_7	19_5	22_2	42

Bron: Liefbroer en Dykstra (2000), p. 229.

Het arbeidzame leven wordt behalve door een langere periode van scholing ook bekort doordat mensen eerder stoppen met werken. Dit is deels het gevolg van vervroegde uittredingsregelingen, die in de jaren 80 zijn ingevoerd om op de arbeidsmarkt ruimte te scheppen voor jongeren. Daarnaast is er een grote uitstroom van oudere werknemers naar de WW en de WAO, waarvandaan terugkeer naar het arbeidsproces gering is. Tabel 2.2 laat de

gemiddelde leeftijd zien waarop mannen en vrouwen de arbeidsmarkt verlaten. Ook in andere Europese landen blijkt een duidelijke trend van vervroegde uittreding te bestaan.

Tabel 2.2 Gemiddelde leeftijd van uittreding in acht Europese landen voor 1970, 1980 en 1990

	Mannen			Verandering (jr.)	Vrouwen			Verandering (jr.)
	1970	1980	1990		1970	1980	1990	
Nederland	64,0	61,6	59,0	-5,0	62,1	58,0	55,7	-6,4
Denemarken	66,8	64,3	62,9	-3,9	61,5	60,4	59,5	-2,0
Finland	62,3	59,6	59,1	-3,2	60,4	59,2	59,3	-1,1
Frankrijk	63,1	61,3	59,4	-3,7	63,6	60,8	58,6	-5,0
Groot-Brittannië	65,9	64,4	62,9	-3,0	61,8	61,6	60,2	-1,6
Italië	62,0	60,9	60,3	-1,7	59,8	58,7	56,8	-3,0
Spanje	65,0	63,0	61,4	-3,6	67,3	63,2	59,1	-8,2
Zweden	65,3	64,5	64,2	-1,1	62,5	61,8	63,1	+0,6

Bron: SZW (1997).

Deze ontwikkelingen rond vervroegde uittreding zijn terug te vinden in de cijfers. Tabel 2.3 laat de arbeidsdeelname naar leeftijd zien. De bruto participatie, dat wil zeggen beroepsbevolking als percentage totale bevolking, van de groep 55- tot 64-jarigen blijft duidelijk achter bij de andere groepen: waar de bruto arbeidsparticipatie van de groep 55- tot 59-jarigen 48 procent bedraagt, participeert nog slechts 14 procent van de groep 60- tot 64-jarigen. De netto participatie, werkzame beroepsbevolking als percentage van de bevolking, laat een soortgelijke trend zien. Het achterblijven van 15- tot 24-jarigen wordt voornamelijk veroorzaakt door de steeds langer durende scholing. De jeugdwerkloosheid is gering.

Tabel 2.3 Arbeidsdeelname naar leeftijd (1999)

Categorie	Netto-participatiegraad	Bruto-participatiegraad
15-19 jaar	23	27
19-24 jaar	64	68
25-29 jaar	83	86
30-34 jaar	80	83
35-39 jaar	76	79
40-44 jaar	76	80
45-49 jaar	73	76
50-54 jaar	66	68
55-59 jaar	47	48
60-64 jaar	14	14

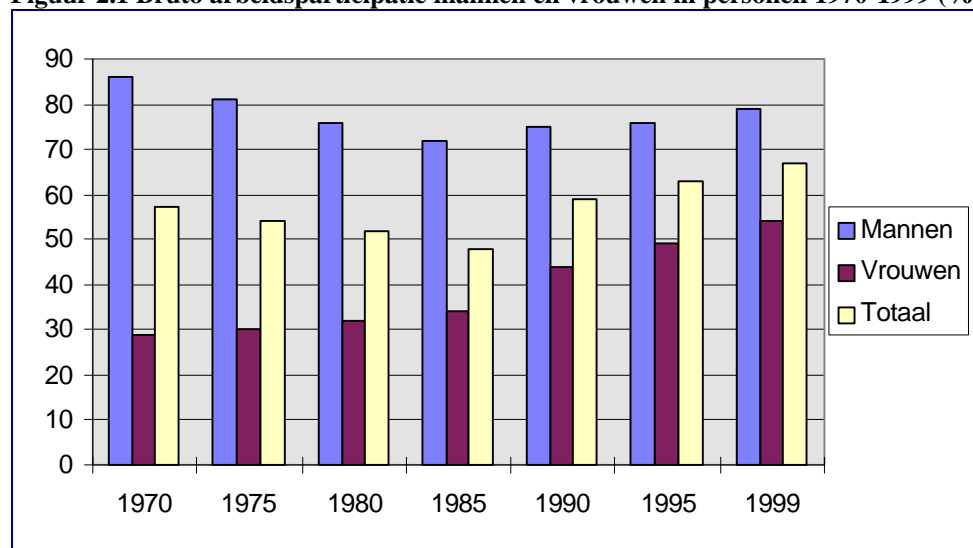
Bron: CBS (2000).

2.3 Ontwikkelingen in arbeidsparticipatie

Vrouwen

Wellicht de meest kenmerkende verandering van de afgelopen dertig jaar is de toename van de arbeidsparticipatie bij vrouwen. Dit blijkt uit figuur 2.1. Waar de participatie van mannen lijkt te fluctueren met de conjunctuur, is de participatie van vrouwen steeds toegenomen.

Figuur 2.1 Bruto arbeidsparticipatie mannen en vrouwen in personen 1970-1999 (%)



Bron: CBS (2000).

De bovenstaande cijfers laten bijna een verdubbeling zien van de participatie van vrouwen sinds 1970. De stijging valt vooral toe te schrijven aan de bruto-participatiegraad van gehuwde vrouwen, die tussen 1971 en 1999 is gestegen van 16 procent tot 46 procent. De bruto-participatiegraad van ongehuwde vrouwen bleef daarentegen nagenoeg gelijk.

De netto participatie van vrouwen in personen bedroeg in 2000 52,4 procent. Dit beeld is echter vertekend doordat in geen enkel land zoveel vrouwen in deeltijd werken als in Nederland, namelijk 55 procent van het totaal. Het gemiddelde voor de EU is 30 procent en in bijvoorbeeld Zweden en de VS respectievelijk 22 en 19 procent (CPB, 2001a). Dit heeft tot gevolg dat de (netto-)participatiegraad voor vrouwen in personen boven het EU-gemiddelde ligt, maar gerekend in arbeidsjaren daaronder.

Het opleidingsniveau van de vrouw blijkt een grote verklarende waarde te hebben voor haar arbeidsparticipatie. Tabel 2.4 geeft een overzicht van de netto-participatiegraden en werkloosheidspercentages van vrouwen van verschillende opleidingsniveaus.

Tabel 2.4 Netto participatie en werkloosheid van vrouwen naar opleidingsniveau (%)

	Participatie	Werkloosheid
Basisonderwijs	22	14
VBO	37	9
MAVO	36	8
<i>Totaal laag</i>	<i>33</i>	<i>10</i>
HAVO/VWO	48	7
MBO	63	5
<i>Totaal midden</i>	<i>61</i>	<i>6</i>
HBO	71	3
Universiteit	82	4
<i>Totaal hoog</i>	<i>74</i>	<i>3</i>
<i>Totaal vrouwen</i>	<i>51</i>	<i>6</i>

Bron: CBS (1999).

Het kabinet heeft zich ten doel gesteld om de netto arbeidsparticipatie van vrouwen gemeten in personen te laten toenemen tot 65 procent in 2010. Dit impliceert een stijging van 1¼ procent per jaar. In personen komt dit neer op 950.000 vrouwen die extra aan het werk moeten komen.

Bij ongewijzigd beleid zal de arbeidsparticipatie voor vrouwen volgens berekeningen van het CPB (2001a) in 2010 uitkomen op 57 à 60 procent.

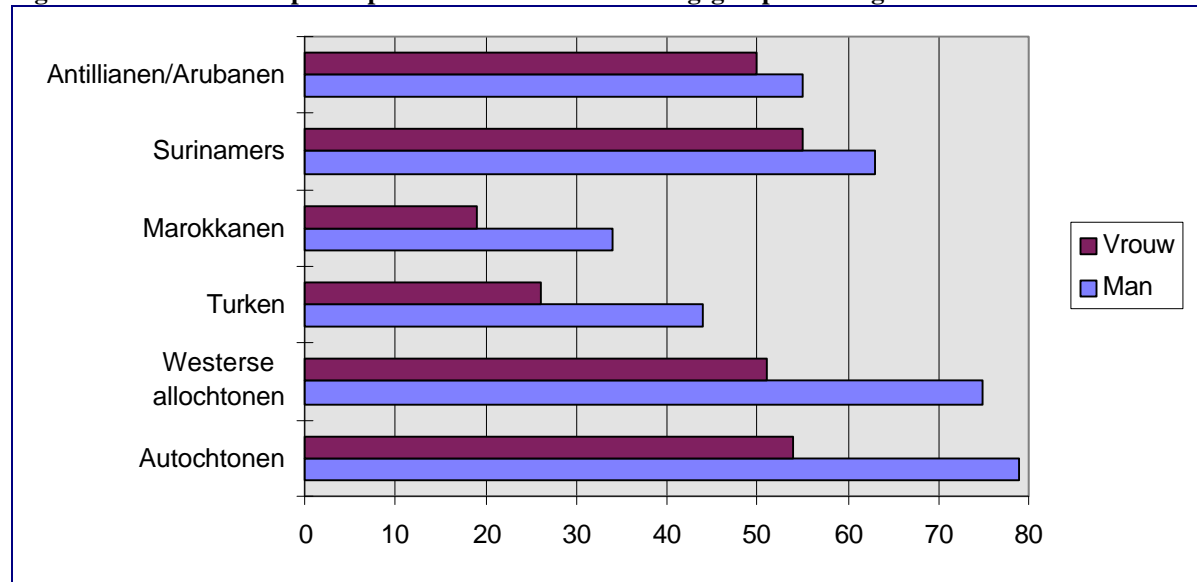
Tegenwoordig blijft de helft van de vrouwen doorwerken na de geboorte van het eerste kind tegen 20 procent enkele decennia geleden. Wel geldt dat voor vrouwen het krijgen van een kind nog steeds een van de belangrijkste redenen is om minder te gaan werken of de arbeidsmarkt te verlaten.

Daarnaast stellen vrouwen het moederschap steeds langer uit. De gemiddelde leeftijd van de moeder bij de geboorte van haar eerste kind was in 1970 24,3 jaar en in 1998 29,1 (SCP (2000, p. 70). Dit proces lijkt echter wel tot stilstand te zijn gekomen. Het gemiddeld aantal kinderen per vrouw ligt momenteel in Nederland op 1,6. Vergeleken met andere West-Europese landen neemt Nederland een middenmootpositie in. Het gemiddelde kindertal varieert van 1,2 tot 1,8 per vrouw (Beets, 2001, pp. 36-37). Hierin heeft zich ook een dalende trend voorgedaan, net als in de meeste andere West-Europese landen.

Allochtonen

De netto arbeidsparticipatie blijkt veel te verschillen tussen bevolkingsgroepen. Zoals te zien in figuur 2.2 blijft de arbeidsparticipatie van niet-westerse allochtonen¹ sterk achter bij autochtonen en westerse allochtonen. Dit geldt vooral voor Turken en Marokkanen. Wat betreft de arbeidsparticipatie van vrouwen blijkt dat de participatiegraad van Surinaamse en Antilliaanse/Arubaanse vrouwen vergelijkbaar is met die van autochtone vrouwen. De participatie van Surinaamse vrouwen ligt zelfs iets hoger dan die van Nederlandse vrouwen.

Figuur 2.2 Netto arbeidsparticipatie verschillende bevolkingsgroepen naar geslacht

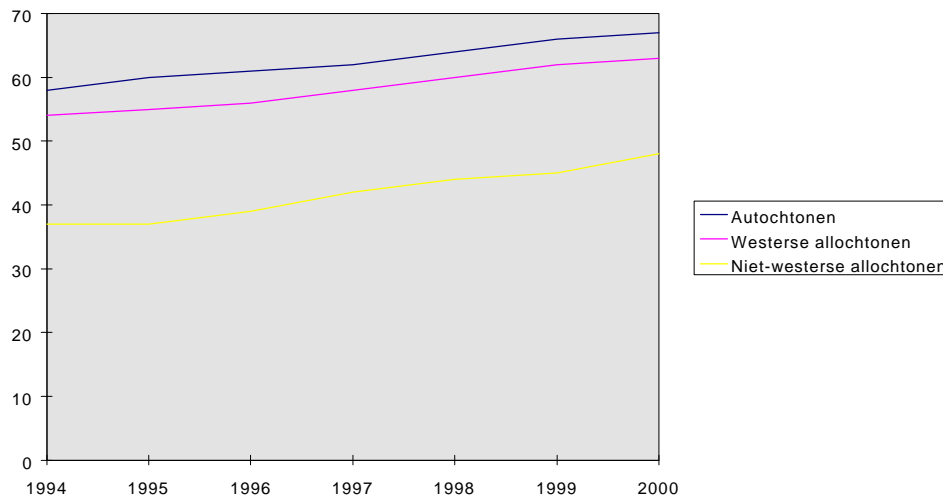


Bron: CBS (2001).

Figuur 2.3 laat zien dat in de afgelopen jaren ook allochtonen sterk hebben geprofiteerd van de gunstige economische situatie. In relatieve zin is er echter weinig veranderd, omdat de participatie onder autochtonen in vrijwel dezelfde mate is toegenomen.

¹ Voor allochtonen wordt de standaarddefinitie van het CBS gehanteerd, namelijk personen waarvan tenminste één van de ouders in het buitenland is geboren.

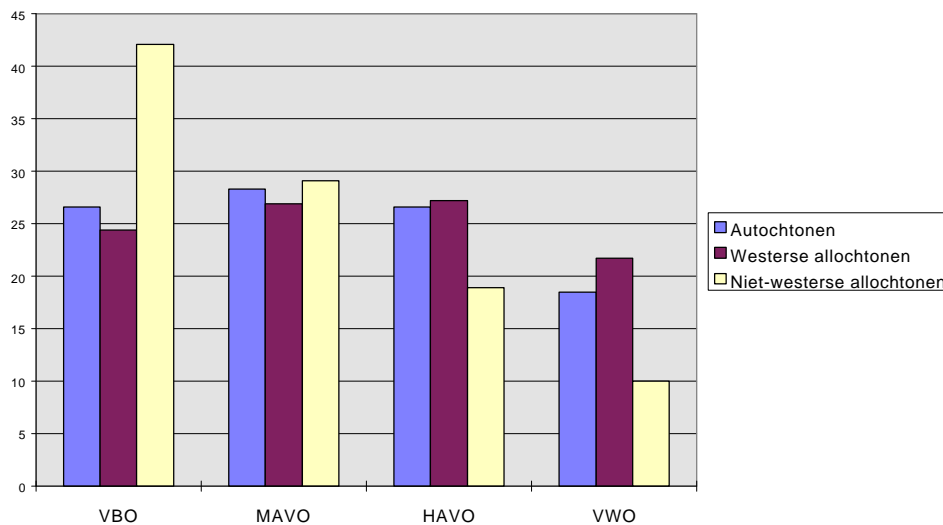
Figuur 2.3 Netto arbeidsparticipatie verschillende bevolkingsgroepen (1994-2000)



Bron: CBS (2001).

De relatief lage arbeidsparticipatie onder niet-westerse allochtonen valt voor een belangrijk deel terug te voeren op verschillen in scholing. Uit figuur 2.4 blijkt dat het opleidingsniveau van niet-westerse allochtonen ver achterblijft bij dat van autochtonen en westerse allochtonen.

Figuur 2.4 Eindexamenkandidaten voortgezet onderwijs naar schoolsoort (2000)



Bron: CBS (2001).

Binnen de groep niet-westerse allochtonen zijn ook belangrijke onderscheiden te maken (CBS, 2001). Allochtonen van de eerste generatie² hebben veelal een lagere opleiding dan allochtonen van de tweede generatie. Verder is het percentage vrouwen met een hogere opleiding groter dan dat van mannen.

Zelfstandigen

In plaats van een carrière als werknemer kiezen de laatste jaren steeds meer mensen ervoor om aan de slag te gaan als zelfstandig ondernemer. Dit lijkt vooral voor vrouwen en allochtonen te gelden (Schippers, 2001a). In de periode 1995-2000 is de werkgelegenheid van zelfstandig

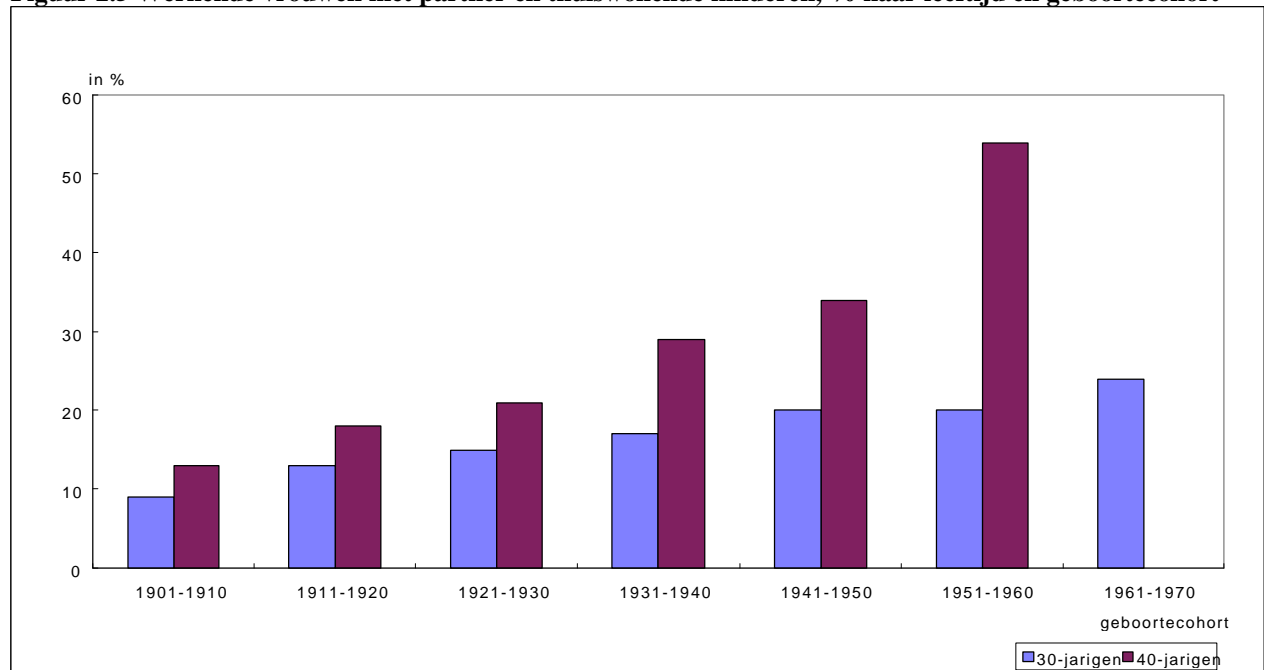
² Eerste generatie allochtonen zijn geboren in het buitenland, tweede generatie allochtonen in Nederland.

ondernemende vrouwen met ongeveer 10 procent toegenomen, terwijl die van mannen gelijk is gebleven. Ook onder allochtonen was een flinke stijging te noteren in het aantal startende ondernemers. Schippers kenschetst deze ontwikkeling per saldo als positief. Wel verdient aandacht dat volgens hem vrouwen en allochtonen er kennelijk niet in slagen om hun ambities als werknemer binnen organisaties te realiseren.

2.4 Combineren van taken

De toename van de arbeidsparticipatie van vrouwen heeft gevolgen voor de traditionele verdeling van werk en zorg binnen het gezin. Beide taken worden in toenemende mate verzorgd door verschillende personen. Met name onder vrouwen tussen de dertig en vijftig is het aandeel vrouwen dat werk en ouderschap combineert sterk toegenomen (Liefbroer en Dykstra, 2000, p. 157). Deze trend wordt weergegeven in figuur 2.5.

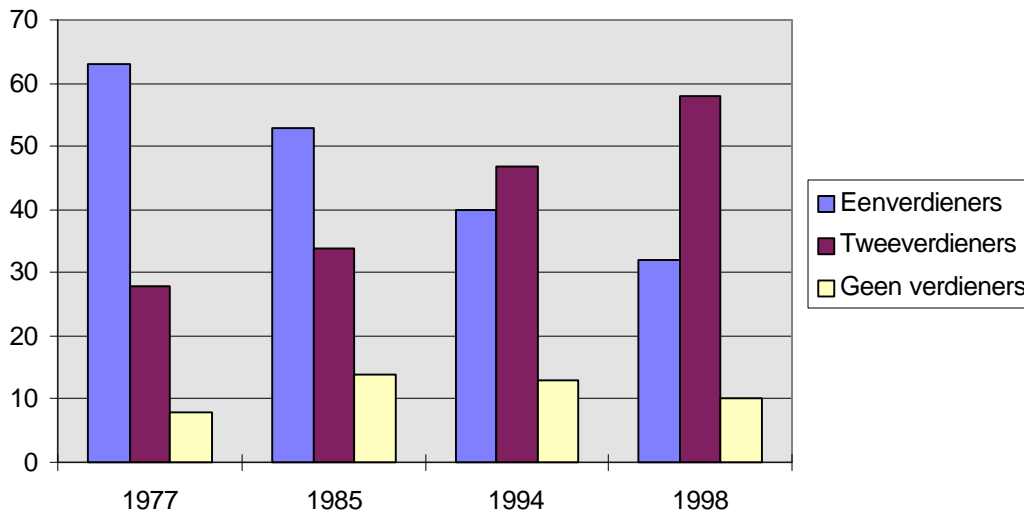
Figuur 2.5 Werkende vrouwen met partner en thuiswonende kinderen, % naar leeftijd en geboortecohort



Bron: Liefbroer en Dykstra (2000), p. 245.

De veranderde taakverdeling binnen huishoudens laat de verschuiving in het rollenpatroon duidelijk zien (figuur 2.6). Het traditionele kostwinnersgezin is tegenwoordig in de minderheid.

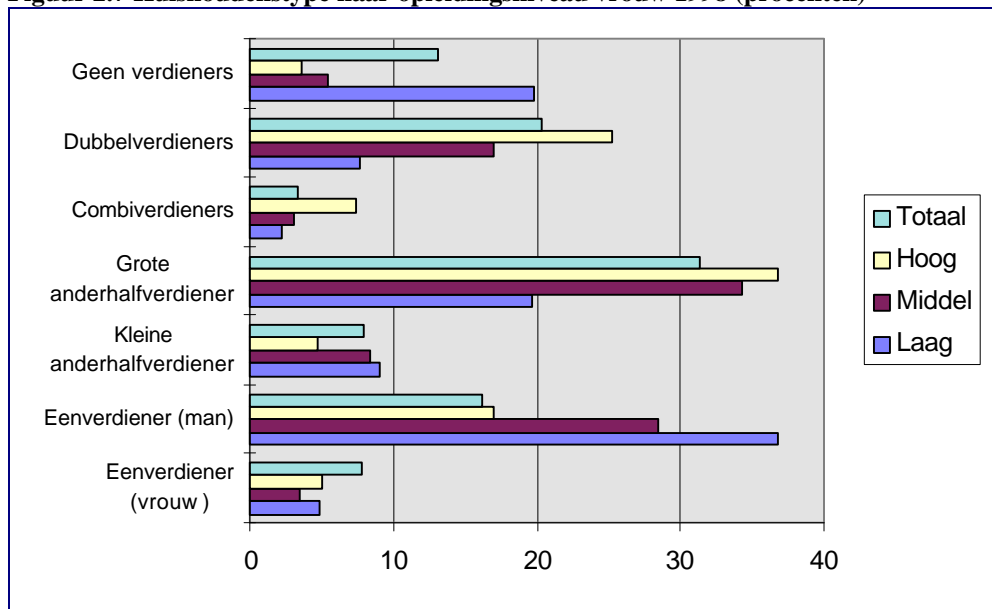
Figuur 2.6 Huishoudens naar aantal verdiemers 1977-1998 (%)



Bron: SCP (2000), p. 12.

De sterk uiteenlopende participatiegraden voor vrouwen van verschillende opleidingsniveaus heeft uiteraard ook gevolgen voor het aantal ‘verdiemers’ in een huishouden. Figuur 2.7 biedt hier een gedetailleerd inzicht in. Onder eenverdiemers worden kostwinnersgezinnen verstaan. Anderhalfverdiemers zijn huishoudens waarin een partner een volledige baan heeft en de tweede in deeltijd werkt. Combiverdiemers hebben beiden een part-timebetrekking. Dubbelverdiemers werken allebei full-time.

Figuur 2.7 Huishoudenstype naar opleidingsniveau vrouw 1998 (procenten)



Bron: Schippers (2001a).

Tegenwoordig zijn de meeste hoogopgeleide vrouwen ‘anderhalfverdiener’. Bij laagopgeleide vrouwen overheerst nog het kostwinnersgezin, waarbij in verreweg de meeste gevallen de man het geld in het laatje brengt.

Niet altijd komt het huishoudenstype overeen met de keuze van beide partners. Dit kan men concluderen als de feitelijke situatie wordt vergeleken met de volgens een enquête gewenste situatie. De resultaten staan in tabel 2.5. Alleen respondenten op de diagonaal realiseren hun voorkeur. Zo ziet 54 procent van de alleenverdieners de huidige situatie als de ideale. Voor de rest wijkt het huishoudenstype vaak af van de wens van de betrokken personen. Vooral combiverdieners zijn ontevreden. Van hen zou 43 procent liever anderhalfverdiener zijn.

Tabel 2.5 Huishoudenstype naar voorkeur en feitelijke situatie (1997, procenten)

Voorkeur	Feitelijke situatie				
	Alleenverdiener	Anderhalfverdiener	Combiverdiener	Dubbelverdiener	Overig
Alleenverdiener	54	19	-	21	6
Anderhalfverdiener	13	44	6	28	8
Combiverdiener	13	43	13	21	10
Dubbelverdiener	42	-	-	42	-
Overig	36	26	-	22	15

- = minder dan vijf respondenten

Bron: NIDI (1997).

De bovenstaande cijfers hebben steeds betrekking op gezinnen met twee ouders/verzorgers. In de loop der jaren is het aantal eenoudergezinnen echter ook sterk toegenomen. Begin 2001 telde Nederland volgens het CBS (2001) 399.000 eenoudergezinnen. Dit is ongeveer eenzesde van het totale aantal gezinnen met kinderen en 10,5 procent meer dan in 1995. Eenoudergezinnen tellen over het algemeen wel minder kinderen dan tweoudergezinnen. Dit komt doordat veel paren scheiden voor ze aan hun tweede kind toekomen. Momenteel heeft 60 procent van de eenoudergezinnen één kind tegen eenderde van de tweoudergezinnen.

Deze trend is deels te verklaren uit de gestage toename van het aantal scheidingen sinds 1965. Belangrijk hierbij was de versoepeling van de Echtscheidingswet in 1971, die een ontbinding van een huwelijk met wederzijdse instemming mogelijk maakte. In de huidige situatie eindigt naar verwachting een van de drie huwelijken in echtscheiding (Fokkema en Liefbroer, 2000, p. 1). Ongeveer de helft van de eenoudergezinnen is het resultaat van een echtbreuk.

2.5 Financiële en tijdsdruk

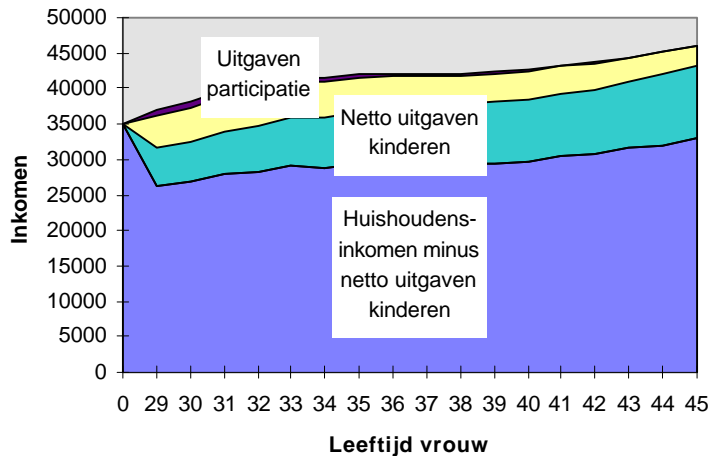
Het besteedbaar inkomen van gezinnen met kinderen is lager dan het inkomen van gezinnen zonder kinderen. Deze 'financiële druk' wordt veroorzaakt door de uitgaven aan kinderen en verminderde arbeidsparticipatie vanwege zorgtaken. Dit wordt geïllustreerd in figuur 2.8, waarin de inkomenspositie van huishoudens met kinderen in beeld is gebracht.

Gemiddeld genomen krijgen vrouwen hun eerste kind als ze 29 jaar zijn, zo bleek uit paragraaf 2.3. Het onderste deel van de grafiek geeft het gemiddeld inkomen weer van gezinnen van ouders met twee kinderen beneden de 18 jaar na aftrek van alle uitgaven voor kinderen. Vervolgens worden de uitgaven die ouders voor hun kinderen doen weer bij het inkomen opgeteld. De bovenste lijn geeft aan wat het inkomen in potentie had kunnen zijn, als er geen kinderen waren geweest. Hierbij wordt rekening gehouden met het feit dat voornamelijk vrouwen zich vaak (gedeeltelijk) van de arbeidsmarkt terugtrekken om voor de kinderen te zorgen ('uitgaven participatie') en met uitgaven voor kinderopvang.

Het moment van het krijgen van kinderen resulteert in een daling van het huishoudensinkomen minus netto uitgaven kinderen van ongeveer 35.000 euro naar 25.000 euro. De

inkomensderving door minder werken en kosten kinderopvang is het grootst als de kinderen jong zijn. De netto uitgaven voor kinderen (minus de inkomsten uit de diverse regelingen voor gezinnen met kinderen) bereiken een piek bij een hogere leeftijd. Ter bestrijding van het 'gezinsdal' heeft de overheid de nodige financiële regelingen getroffen met betrekking tot gezinnen met kinderen.³

Figuur 2.8 Het inkomen van huishoudens met kinderen in de tijd, 2001*



* Bovenste vlak = uitgaven 'formele kinderopvang'.

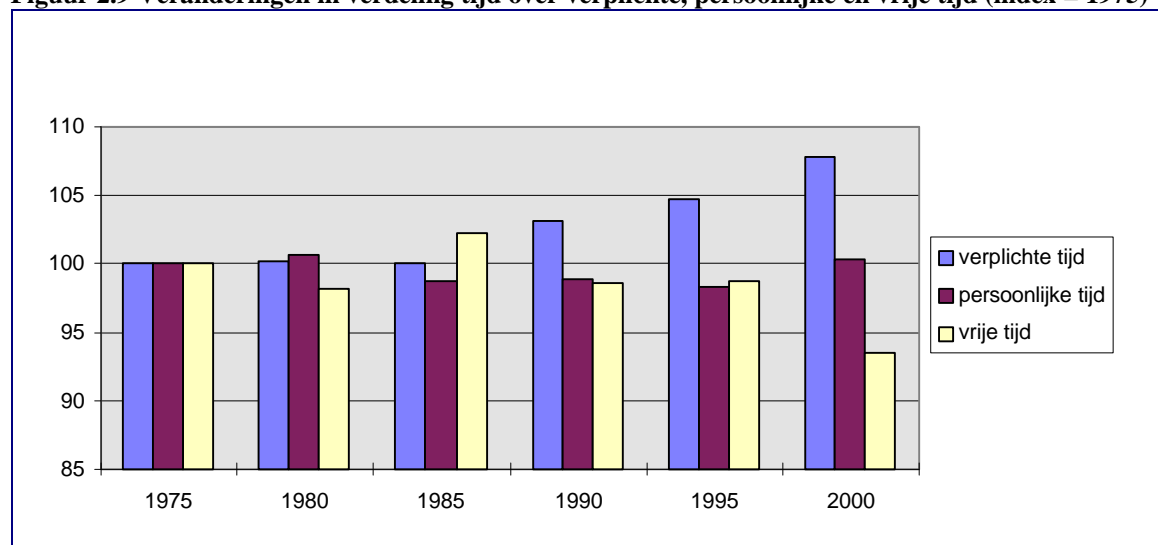
Bron: berekening Ministerie van SZW.

Naast financiële druk staan veel huishoudens ook onder grotere tijdsdruk dan voorheen. Vanwege de eerder gesignaleerde veranderingen in het rollenpatroon en de trend van het combineren van taken zijn er aanzienlijke verschuivingen geweest in de tijdsverdeling van mannen en vrouwen. Daarnaast blijkt volgens onderzoek van het SCP (2001) dat de tijdsdruk van het totale pakket aan taken (betaald werk, studie, onbetaald werk inclusief huishoudelijk werk en kinderverzorging) sinds 1975 is toegenomen. In 1975 werd wekelijks 40,7 uur per persoon besteed aan de genoemde verplichtingen, vijfentwintig jaar later was dat 43,9 uur. Als onderscheid wordt gemaakt naar sekse zijn mannen in 2000 in totaal 3,1 uur meer kwijt aan betaalde arbeid en 3,4 uur meer aan zorgtaken dan in 1975. De totale tijdsdruk voor vrouwen is minder toegenomen, omdat zij een deel van de tijd die zij meer besteden aan betaald werk (6,1 uur) minder kwijt zijn aan zorgtaken (3,8 uur).

De toegenomen tijdsdruk is weergegeven in figuur 2.9. Verplichte tijd bevat de werkzaamheden die men beroepshalve, voor de studie of in het huishouden verricht. Onder persoonlijke tijd vallen persoonlijke hygiëne, eten en slapen. De resterende tijd wordt aangeduid als vrije tijd. De figuur laat zien dat vooral in het laatste decennium vrije tijd terrein verliest aan verplichte tijd.

³ Zie *Overzicht voorzieningen ten behoeve van kinderen* dat op 3 oktober 2000 aan de Tweede Kamer is gestuurd.

Figuur 2.9 Veranderingen in verdeling tijd over verplichte, persoonlijke en vrije tijd (index = 1975)



Bron: SCP (2001).

Het promotieonderzoek van Peters (2000) bevestigt het ontstaan van verhoogde tijdsdruk ('time squeeze'). Uit een vergelijking van de tijdsbesteding van mannen en vrouwen tussen 1975 en 1995 blijkt dat de traditionele verdeling heeft plaatsgemaakt voor een nieuwe verdeling. Hoewel vrouwen en mannen binnen alle soorten huishoudens gemiddeld meer betaalde arbeid zijn gaan verrichten, gold de stijging in gemiddelde betaalde arbeidstijd voornamelijk voor vrouwen. Terwijl alle categorieën vrouwen gemiddeld minder tijd staken in het onbetaald werk, nam de gemiddelde onbetaalde arbeidstijd voor mannen toe. De convergentie in de gemiddelde hoeveelheid onbetaalde en betaalde arbeid ging voor beide seksen ten koste van de gemiddelde hoeveelheid vrije tijd en tijd voor persoonlijke verzorging. Gemiddeld genomen leidde dit volgens Peters (2000, p. 194) tot een stijgende tijdsdruk voor zowel vrouwen als mannen.

De bovengenoemde cijfers geven gemiddelden weer, die de grote individuele verschillen niet tot uiting brengen. Zo kregen ouderen het minder druk, terwijl mensen onder de vijftig juist een toenemende tijdsdruk kenden. De 'drukke' periode tussen het dertigste en vijftigste levensjaar staat wel bekend als 'spitsuur van het leven'. Opleiding blijkt opnieuw een factor. Personen met HAVO of hoger kregen het drukker vergeleken met lager opgeleiden.

De gezinssituatie is uiteraard van belang voor de tijdsdruk. Dit is weergegeven in tabel 2.6. Tweeverdieners met jonge kinderen blijken met hun wekelijkse taken in totaal bijna tien uur meer per week kwijt te zijn dan kostwinnersgezinnen.

Tabel 2.6 Tijdsdruk van ouders met jonge kinderen naar gezinstype

	Betaald werk/studie	Kinderverzorging	Huishouden	Totale tijdsdruk
Kostwinnersgezinnen				
Man	43,7	6,6	6,8	57,1
Vrouw	1,4	20,8	29,6	51,8
Totaal	45,1	27,4	36,4	108,9
Tweeverdieners				
Man	42,5	9,5	8,7	60,7
Vrouw	16,8	17,9	23,3	58,0
Totaal	59,3	27,4	32,0	118,7

Bron: SCP (2001), p. 21.

2.6 Conclusie

Uit het voorgaande kunnen de volgende conclusies worden getrokken.

Het werkzame leven wordt steeds korter

Omdat meer mensen een hoge opleiding volgen, duurt de studiefase gemiddeld langer. Vervroegde uittreding en uitstroom via WW en WAO zorgen er daarnaast voor dat mensen de arbeidsmarkt gemiddeld vroeger verlaten dan enkele decennia geleden het geval was. De participatie van mensen boven de 55 jaar blijft dan ook ver achter bij andere leeftijdscategorieën. Dit geldt ook als een vergelijking met andere Europese landen wordt gemaakt.

De arbeidsparticipatie van vrouwen en in mindere mate allochtonen is sterk toegenomen. Dit is vooral toe te schrijven aan de stijging van het gemiddelde opleidingsniveau van beide groepen. Het krijgen van een kind blijft de belangrijkste reden voor vrouwen om minder te gaan werken of de arbeidsmarkt te verlaten. Vrouwen stellen het ouderschap ook langer uit dan enkele decennia geleden. De arbeidsparticipatie (in uren) van vrouwen blijft achter bij de ons omringende landen. Dit is te verklaren uit het grote percentage vrouwen dat in deeltijd werkt. De netto arbeidsparticipatie van allochtonen blijft gemiddeld nog steeds fors achter bij die van autochtonen.

Vaker dan voorheen combineren mensen taken in het huishouden met betaalde arbeid.

Dit blijkt uit de sterke toename van het aantal meerverdieners ten opzichte van het traditionele kostwinnersgezin. Men name hoogopgeleide vrouwen kiezen ervoor te blijven werken, waardoor de rolverdeling binnen gezinnen is veranderd.

Tijdsdruk neemt toe door het combineren van baan en zorgtaken

Een toenemend aantal gezinnen - met name hoogopgeleiden in de leeftijdscategorie dertig tot vijftig jaar - heeft te kampen met een gestegen tijdsdruk door het combineren van een baan met zorgtaken. Deze drukke levensfase wordt veroorzaakt door de wens van steeds meer mensen om werken, zorgen en leren te combineren.

Besteedbaar inkomen daalt met de komst van kinderen

Daarnaast hebben veel gezinnen te maken met een daling van het besteedbaar inkomen als er kinderen komen (het gezinsdal). Een deel van deze financiële terugval is te verklaren door verminderde participatie van - voornamelijk - de vrouw. Dit geeft aan dat er een zekere spanning bestaat tussen de tijds- en financiële druk.

Hoofdstuk 3 Belemmeringen bij transities

3.1 Inleiding

In dit hoofdstuk worden belemmeringen in kaart gebracht voor het maken van transities tussen verschillende domeinen gedurende de levensloop. Bepaalde (gewenste) transities komen door diverse belemmeringen moeizaam of helemaal niet tot stand. Daarnaast kan een bepaalde transitie nu in de toekomst een belemmering gaan vormen om een andere transitie te maken. De *volgtijdelijkheid* van transities maakt dat beslissingen op het ene moment grote gevolgen kunnen hebben voor een later moment. In aansluiting op de in figuur 1.1 onderscheiden transities worden belemmeringen in kaart gebracht voor de volgende overgangen:

1. geen werk en werk;
2. scholing en werk;
3. (parttime) werk en ondernemerschap;
4. werk en vervroegde uittreding;
5. werk en sociale zekerheid.

Een belangrijke transitie is die tussen onbetaald werk (zorgtaken) en betaalde arbeid. Dit omdat het verrichten van betaalde arbeid een individu in staat stelt om zijn economische zelfstandigheid gedurende de levensloop te bevorderen. Economische zelfstandigheid kan worden gedefinieerd als de mogelijkheid voor een individu om gedurende de actieve levensfase in het eigen onderhoud te voorzien en dus een inkomen te verdienen dat minimaal ligt op het niveau van het sociaal minimum (Meerjarennota Emancipatiebeleid 2000). Economische zelfstandigheid als gevolg van betaalde arbeid kan worden belemmerd door verschillende factoren die in dit deel aan de orde zullen komen. De invalshoek is of er (institutionele) belemmeringen zijn die de transitie in de weg staan. Of een transitie daadwerkelijk wordt gemaakt hangt af van preferenties van individuen.

Daarnaast komt in dit deel de overgang van werk naar scholing aan de orde. Te weinig opleiding kan zich in een later stadium wreken als productiviteit en beloning dusdanig uiteen (gaan) lopen dat voortzetting van de arbeidsrelatie niet langer economisch verantwoord is of daardoor juist niet tot stand komt. Naast oudere werknemers gaat het hierbij ook om andere categorieën, zoals (herintredende) vrouwen, allochtonen en niet-werkenden. Onvoldoende investeren in scholing kan er ook toe leiden dat de leeftijd van vervroegde uittreding naar voren wordt gehaald of instroom en verblijf in inactiviteitsregelingen wordt vergroot. Verder worden in dit hoofdstuk belemmeringen besproken om de overgang te maken van werknemer naar zelfstandige. Daarna komt de transitie van betaalde arbeid naar (vervroegde) uittreding aan de orde. De laatste paragraaf beoordeelt tenslotte aan de hand van verschillende transities de levensloopbestendigheid van het socialezekerheidsstelsel.

3.2 Geen werk - werk

3.2.1 Inleiding

De transitie van uitkering naar werk is in zijn algemeenheid besproken in het rapport van de WHIR (2000) en de Verkenning Belastingen en Premies (2001) en wordt hier verder niet behandeld. In dit deel wordt bij de transitie van onbetaald werk naar betaald werk gekeken naar de specifieke belemmeringen voor herintreders om te gaan werken nadat zij een tijd van

de arbeidsmarkt zijn geweest. Zoals in de inleiding werd aangegeven is deze transitie van belang in verband met de relatie tussen het verrichten van betaald werk en economische zelfstandigheid. Onder herintreders worden vrouwen en mannen verstaan die indertijd hun baan hebben opgezegd omdat zij kinderen kregen en zelf de zorg hiervoor op zich hebben genomen. Het gaat ook om vrouwen en mannen die in de regel gehuwd (of gehuwd geweest) zijn en doorgaans grotere kinderen hebben. Deze kinderen vragen niet meer om constante zorg en aandacht waardoor de mogelijkheid bestaat om buitenshuis te gaan werken⁴.

3.2.2 Belemmeringen voor herintreders

De eerste belemmering hangt primair samen met de komst van kinderen. De keuze uit te treden of minder te participeren kan in een latere fase herintreden bemoeilijken, omdat kennis en vaardigheden verouderen waardoor de terugkeer naar betaald werk moeilijker wordt. De terugkeer naar betaald werk kan aan de orde zijn in geval een inkomensbron in een huishouden wegvalt. Als gevolg van echtscheiding of werkloosheid van de partner bestaat het risico op langdurige uitkeringsafhankelijkheid.

Een van de positieve effecten van de transitie van herintreders naar de arbeidsmarkt is dat een grotere binding met de arbeidsmarkt de capaciteit om tegenvallers binnen het huishouden op te vangen vergroot. Dit kan leiden tot een geringer beroep op de sociale zekerheid. Bovendien verbreedt extra arbeidsaanbod van herintreders het draagvlak voor belastingen en premies. De verruiming van het arbeidsaanbod draagt ook bij aan een gematigde loonontwikkeling. Een langdurige binding van vrouwen met de formele arbeidsmarkt maakt investeren in menselijk kapitaal aantrekkelijker. Bovenberg en Graafland (2001) concluderen dan ook: "De gestegen arbeidsparticipatie van vrouwen is een belangrijke sleutel achter het succes van het poldermodel door de belastingbasis te verbreden, de lonen te matigen, de flexibiliteit van de arbeidsmarkt te vergroten en de druk op de sociale zekerheid te verlichten." Deze gestegen participatie komt met name voor rekening van herintreders.

Naast de bovengenoemde positieve externe effecten kunnen ook negatieve externe effecten optreden. Als de participatie van beide partners dusdanig groot is en er onvoldoende mogelijkheden zijn om zorg en huishoudelijke arbeid uit te besteden kunnen relaties onder druk komen te staan. De verschuiving van zorgactiviteiten naar het formele circuit kan leiden tot hogere kosten in de gezondheidszorg en een groter beroep op faciliteiten als kinderopvang. Op langere termijn zou extra arbeidsparticipatie tot uitstel of zelfs afstel van gezinsvorming kunnen leiden. Ervaringen in Scandinavische landen lijken echter op het tegendeel te duiden. In deze landen lijkt wel een sterkere voorkeur te bestaan voor het uitbesteden van huishoudelijke taken, terwijl in Nederland de preferentie uitgaat naar (deels) zelf zorgen (SZW, 1999).

Volgens het CPB (2001) zijn er geen grote belemmeringen voor vrouwen om weer te gaan werken. Deze constatering is in lijn met de bevindingen van Liefbroer en Dykstra (2000). Wel geeft het CPB aan dat er nog enkele barrières zijn, zoals de ontmoedigende werking van het belasting- en sociale-zekerheidsstelsel en hindernissen bij het gebruikmaken van verlofregelingen. Onderzoeken van de B&A-Groep (2001) en van Nyfer (2001) brengen ook belemmeringen in kaart. Achtereenvolgens komen aan de orde belemmeringen die zijn gelegen in het belastingstelsel, sociale zekerheid, verlofregelingen, inflexibele werktijden en gebrek aan

⁴ In de praktijk gaat het bijna volledig om vrouwen. De term herintreders kan ook een bredere betekenis hebben. Volgens Nyfer (2001) gaat het niet alleen om vrouwen die weer gaan werken na het krijgen van kinderen. Ook vrouwen die, als de kinderen komen, afwegen of zij zullen blijven werken, behoren tot de doelgroep.

begeleiding. Uitgebreider wordt ingegaan op de regeling voor kinderopvang in samenhang met het optreden van de armoedeval.

Belastingstelsel

Een van de instrumenten die het kabinet heeft ingezet voor de bevordering van vrouwenparticipatie is de algemene heffingskorting. In het nieuwe belastingstelsel neemt deze de plaats in van de belastingvrije sommen. In het oude stelsel kon de belastingvrije som van de niet-werkende partner overgeheveld worden naar de alleenverdiener. Vanwege de progressieve tariefstructuur betekende deze mogelijkheid een drempel voor met name vrouwen met een werkende partner om zich aan te bieden op de arbeidsmarkt. De resulterende stijging van het huishoudinkomen kon betrekkelijk gering zijn als de meestverdienende partner in de tweede of derde schijf zat, terwijl de minstverdienende meer ging verdienen dan de belastingvrije som.

Beleidsopties: afschaffen heffingskorting niet-werkende partner

Bij de belastingherziening 2001 is de mogelijkheid tot overheveling van de belastingvrije som afgeschaft. Deze is vervangen door een algemene heffingskorting die in beginsel niet overgeheveld kan worden. Partners van kostwinners met een voldoende hoog inkomen hebben nog wel recht op de standaard heffingskorting (hieronder vallen: de algemene heffingskorting, de (aanvullende) kinderkorting, de combinatiekorting en de arbeidskorting), mits daar voldoende belastinginkomsten tegenover staan. Deze belastingherziening heeft positieve arbeidsaanbodeffecten tot gevolg gehad: naar schatting een toename van de participatiegraad van vrouwen met 0,2%-punt in voltijdequivalenten. Grotere effecten zouden worden bereikt wanneer niet-werkende partners het recht op de algemene heffingskorting zouden verliezen. Hierdoor ontstaat een sterke financiële prikkel om arbeid aan te bieden. Dit zou volgens schattingen van het CPB (2001) leiden tot een toename van participatie van vrouwen van circa 5%-punt (in voltijdequivalenten 1,4%-punt).

Vanuit het belang van economische zelfstandigheid is de vraag of de heffingskorting ook zo ingezet kan worden dat er een positieve prikkel vanuit gaat voor niet-werkende partners om betaald werk te zoeken. Wanneer de heffingskorting afhankelijk zou zijn van het hebben van of zoeken naar werk, zou het effect vergelijkbaar kunnen zijn met dat van de arbeids- of combinatiekorting, namelijk het aantrekkelijker maken van betaald werk. Ter bevordering van economische zelfstandigheid is dit een denkbare beleids optie. Een dergelijke aanpassing van de heffingskorting gaat echter gepaard met aanzienlijke inkomenseffecten, terwijl de introductie van de heffingskorting juist was bedoeld om een meer gericht en evenwichtig inkomensbeleid mogelijk te maken. De negatieve koopkrachteffecten zouden dan niet alleen de alleenverdienershuishoudens treffen, maar hebben zonder nadere maatregelen ook betrekking op het bijstandsniveau. Hierin is namelijk een dubbele heffingskorting opgenomen.

Verhogen combinatiekorting

De combinatiekorting is een faciliteit op individuele basis voor werkenden met de zorg voor kinderen tot 12 jaar. Deze faciliteit is te beschouwen als een financiële ondersteuning voor mensen die in verband met de zorg voor jonge kinderen korter zijn gaan werken. Nu bedraagt deze korting 145 euro per jaar. Het effect van de stimulans zou kunnen worden verhoogd door het hiermee gemoeide bedrag te verhogen. In dit verband is het denkbaar om de combinatiekorting niet langer toe te kennen aan kostwinners, waarvoor de combinatie van werken en zorgen niet geldt.

Alleenstaande ouders in de bijstand

Bij de transitie van geen werk naar werk wordt er een speciale plaats ingenomen door de groep alleenstaande ouders in de bijstand. Het betreft circa 100.000 personen, bijna eenderde van het totaal aantal bijstandsgerechtigden en voor het merendeel vrouw. Alleenstaande ouders met een jongste kind tot vijf jaar zijn ontheven van de aan de bijstand verbonden arbeidsverplichtingen. Het is belangrijk dat gedurende de periode dat het jongste kind nog geen vijf jaar is de afstand van de alleenstaande ouder tot de arbeidsmarkt zoveel mogelijk beperkt blijft. Betrokkene moet zich zo goed mogelijk voorbereiden op het moment dat de arbeidsverplichtingen wel van toepassing worden, namelijk als het jongste kind vijf wordt.

In bestuurlijke afspraken met de VNG is overeengekomen dat ook alleenstaande ouders met een kind jonger dan vijf jaar een aanbod wordt gedaan gericht op reïntegratie. Voor alleenstaande ouders in de bijstand gelden belemmeringen op het gebied van kinderopvang en de armoedeval (zie hierna). Gemeenten hebben sinds 1996 de mogelijkheid om voor alleenstaande ouders, die vanuit de bijstand gaan werken of scholing gaan volgen, kinderopvang in te kopen met behulp van de Regeling kinderopvang en buitenschoolse opvang alleenstaande ouders (KOA-regeling). Voor 2002 krijgen de gemeenten extra middelen (27 miljoen euro) om te kunnen voorzien in de kosten van kinderopvang voor alleenstaande ouders in de bijstand. Bij invoering van de Wet basisvoorziening kinderopvang (WBK) zal de KOA-regeling geïntegreerd worden in de WBK.

Het feit dat slechts een zeer beperkt percentage alleenstaande ouders kinderalimentatie ontvangt is indirect ook een hindernis om weer te gaan werken. Als namelijk meer alleenstaande ouders kinderalimentatie zouden ontvangen, zou van deze groep een kleiner aandeel een beroep hoeven doen op de bijstand. Aangezien het aanvaarden van betaald werk het einde betekent van het recht op bijstand, is het voor deze groep vaak financieel weinig aantrekkelijk om te gaan werken (zeker als het gaat om een deeltijd baan in verband met de zorg voor kinderen). Kinderalimentatie staat echter los van de arbeidsparticipatie van de ouder en maakt het dus voor een grotere groep financieel aantrekkelijker om te gaan werken.

Flexibele werktijden en begeleiding

Als belangrijkste belemmering voor herintreden noemt de B&A-Groep (2001) het gebrek aan kinderopvangplaatsen. Daarnaast noemen zij nog enkele elementen. Ten eerste kunnen veel lageropgeleide vrouwen belemmeringen ondervinden van inflexibele werktijden (in relatie tot schooltijden) en de beperkte bereidheid van werkgevers om hierin flexibiliteit te tonen. Ten tweede kunnen persoonlijke belemmeringen een rol spelen, zoals de onzekerheid van vrouwen om zich weer op de arbeidsmarkt te begeven. Vaak is de kennis van herintredende vrouwen achterhaald als zij na enige jaren weer willen gaan participeren op de arbeidsmarkt. Vooral vrouwen die niet uitkeringsgerechtigd zijn, krijgen moeilijker (financiering voor) scholingsfaciliteiten aangeboden. Volgens Nyfer (2001) kunnen herintredende niet-uitkeringsgerechtigde vrouwen meer begeleiding gebruiken om helderheid te krijgen in de regels rond werk, scholing en kinderopvang.

Allochtone herintreders

Voor allochtone herintreders zijn er volgens het B&A-onderzoek meer hindernissen om weer te gaan werken dan voor autochtone herintreders. Hoewel het onderzoek aangeeft dat dé allochtone vrouw niet bestaat, worden in het rapport enkele specifieke belemmeringen voor allochtone vrouwen genoemd. Ten eerste kan de taalachterstand een probleem zijn. Dit terwijl de beroepen waar deze vrouwen voor gekwalificeerd zijn en waar hun interesse naar uitgaat, doorgaans beroepen zijn waar communicatieve vaardigheden een grote rol spelen, zoals zorg, kinderopvang, administratie en onderwijs. Ten tweede kunnen er religieuze en culturele belemmeringen zijn om buitenshuis te gaan werken. Nachtdiensten in de zorg bijvoorbeeld zijn op culturele gronden vaak geen optie. Bovendien wijzen de onderzoekers op het gebrek aan multiculturele kinderopvang. Hiermee wordt niet alleen bedoeld dat kinderopvang voornamelijk gebruikt wordt door autochtonen, maar ook dat er bij kinderopvanginstellingen geen aandacht is voor bijvoorbeeld multiculturele normen of eetgewoonten.

Het rapport gaat ook in op hindernissen voor specifieke groepen allochtone herintreders. Zo blijkt dat veel relatief hoog opgeleide vluchtelingenvrouwen en Surinaamse vrouwen last hebben van het feit dat werkgevers, ondanks hun diploma's (uit het land van herkomst), hun niveau te laag inschatten. Omgekeerd hebben vooral Turkse en Marokkaanse vrouwen moeite te gaan werken omdat ze vaak zeer laag of ongeschoold zijn en nauwelijks werkervaring hebben.

Kinderopvang

Volgens onderzoek van Hillen e.a. (2001) en De Jonge en De Kam (2000) is de belangrijkste belemmerende factor voor arbeidsparticipatie van vrouwen gelegen in de te beperkte kinderopvangmogelijkheden. Met name de combinatie van te weinig kinderopvang en inflexibele werktijden zou de toetreding van vrouwen bemoeilijken.

Door het kabinet zijn de afgelopen jaren diverse maatregelen genomen rond het uit de weg ruimen van belemmeringen voor kinderopvang. Zo zal eind 2002 een verdubbeling zijn gerealiseerd van het aantal formele kinderopvangplaatsen en zijn rond kinderopvang diverse stimuleringsmaatregelen getroffen (zie Box stimulering kinderopvang). Desondanks nemen de wachtlijsten nog niet af, omdat de realisatie van nieuwe capaciteit ook weer nieuwe vraag uitlokt.

Stimulering kinderopvang

De ouderbijdrage voor de kinderopvang wordt thans veelal vastgesteld op basis van een adviestabel van het Ministerie van VWS. Daarnaast bestaat er voor de ouders de mogelijkheid om de uitgaven voor kinderopvang van kinderen tot 13 jaar van de belasting af te trekken. De regeling is afhankelijk van het inkomen en het aantal kinderen dat gebruik maakt van de kinderopvang. De werkgever vult over het algemeen de ouderbijdrage aan tot aan de kostprijs. Over deze werkgeversbijdrage hoeft, tot een maximum, geen belasting te worden betaald. Voor de werkgever bestaat er daarnaast de mogelijkheid tot een afdrachtsvermindering van 30% van de gemaakte kosten voor kinderopvang. Kinderopvang is in de afgelopen jaren gestimuleerd door de fiscale aftrekbaarheid van kinderopvang voor de ouders en werkgevers te vergroten. Daarnaast wordt via de Regeling uitbreiding kinderopvang en buitenschoolse opvang de kinderopvangcapaciteit tot en met 2002 uitgebreid met 72.000 nieuwe kinderopvangplaatsen. Uit recente cijfers van VWS blijkt dat de groei boven verwachting verloopt waardoor die eind 2002 mogelijk uitkomt op 80.000 plaatsen.

In 2002 komt de nieuwe Wet basisvoorziening kinderopvang (WBK) in de Tweede Kamer aan de orde. De WBK voorziet in de introductie van een tegemoetkoming aan de werknemer waarvan de hoogte afhankelijk is van de hoogte van het inkomen en de kosten van kinderopvang. De bestaande fiscale regelingen vervallen. Sociale partners zullen hun CAO-afspraken moeten toesnijden op de nieuwe wet. Dit betekent niet alleen een uitbreiding van het aantal afspraken over werkgeversbijdragen, maar ook uniformering van de bijdragen

volgens de systematiek van de WBK. De werkgeversbijdrage wordt onafhankelijk van de hoogte van het inkomen van de werknemer. In de huidige situatie betalen werkgevers voor werknemers met een laag inkomen veel meer dan voor werknemers met een hoger huishoudensinkomen.

De WBK gaat uit van vraagfinanciering. Dit betekent dat de ouders, als gebruikers van kinderopvang, voldoende financiële middelen in handen krijgen om op de kinderopvangmarkt als koopkrachtige consument te kunnen optreden. De ouders worden gestimuleerd een kritische afweging van kosten en baten te maken. Omdat de ouders zelf een deel van de kosten van de kinderopvang voor hun rekening moeten nemen, hebben zij belang bij het kiezen van die kinderopvang met de beste prijs/kwaliteitverhouding. Aanbieders zullen de omvang en kwaliteit van hun dienstverlening en het daarbij behorende prijspeil aanpassen aan de wensen van de ouders. Hierdoor zal een beter evenwicht tussen vraag en aanbod ontstaan. Onder de WBK verdwijnt het onderscheid tussen gesubsidieerde en niet-gesubsidieerde plaatsen.

Bij de geboorte van een kind wordt de afweging gemaakt om te blijven werken of om minder uren te gaan werken. In deze afweging spelen ook de kosten van formele kinderopvang een rol. Deze kosten zullen over het algemeen gerelateerd worden aan het extra inkomen van de minst verdienende partner, meestal de vrouw. De vraag is dan hoeveel er van dit inkomen aan kinderopvang betaald moet worden. Dit is afhankelijk van het aantal uren kinderopvang en het inkomen van beide partners. Wanneer bijvoorbeeld de hoofdkostwinner een inkomen heeft ter hoogte van het minimumloon en de partner een baan heeft van 24 uur tegen het minimumloon moet 13 tot 18 procent van dit inkomen weer worden ingeleverd aan ouderbijdrage voor drie dagen kinderopvang voor respectievelijk één en twee kinderen onder de vier jaar. Voor partners die drie dagen tegen het minimumloon werken en van wie de kostwinner een inkomen tussen modaal en twee maal modaal heeft, varieert dit tussen de 24 en 44 procent netto inkomensverlies. Als de partner vier dagen werkt, kunnen de kosten oplopen tot 64 procent. Deze op zich al forse marginale druk kan nog versterkt worden als werkaanvaarding gepaard gaat met verlies van andere inkomensafhankelijke aanspraken.

Ook niet-werkende partners met kinderen hebben bij herintreding te maken met de kosten van kinderopvang. Meestal zullen de kinderen dan al ouder zijn en bestaat er alleen nog behoefte aan buitenschoolse opvang. Uitgaande van een kostwinner met een inkomen ter hoogte van het minimumloon en een partner die 24 uur tegen het minimumloon gaat werken belooft de marginale druk 2 tot 3 procent van het extra inkomen. Daarbij is verondersteld dat er voor respectievelijk 1 en 2 kinderen buitenschoolse opvang nodig is. Bij een kostwinner met een modaal dan wel twee maal modaal inkomen varieert dit tussen de 4 en 10 procent. Als de herintreedster vier dagen gaat werken, kunnen de kosten oplopen tot 24 procent.

Bij huishoudens met een hoger inkomen is de ouderbijdrage voor kinderopvang ook hoog. Bij een relatief laag salaris van de vrouw, bijvoorbeeld ter hoogte van het minimumloon, drukken deze kosten zwaar op het inkomen. Voor een partner die tegen een hoog salaris kan gaan werken, drukken deze kosten relatief veel minder op het inkomen. Deze vrouwen blijven over het algemeen ook werken als er een kind komt. Zoals alle inkomensafhankelijke regelingen is de ouderbijdrage voor kinderopvang op grond van draagkrachtoverwegingen gebaseerd op het inkomen van beide partners. Vanuit draagkrachtoverwegingen is er geen aanleiding om bij een hoog huishoudensinkomen de ouderbijdrage te subsidiëren.

Armoedeval

Het inkomensafhankelijke karakter van regelingen levert een bijdrage aan het optreden van de armoedeval⁵. Dit geldt ook voor de kinderopvang. De armoedeval is de situatie waarbij het aanvaarden van (beter betaald) werk niet of nauwelijks gepaard gaat met een stijging van het besteedbaar inkomen, als gevolg van belasting- en premieheffing en verlies van aanspraken op inkomensafhankelijke regelingen. Dit effect wordt nog versterkt door de kosten die samenhangen met het verwerven van een baan⁶. De armoedeval speelt ook bij herintreders een rol, naast uitkeringsgerechtigden die de overstap van uitkering naar baan maken en laagbetaalde werknemers. Hoewel deze groep geen sociale uitkering verliest bij het vinden van een baan, stijgt het huishoudinkomen slechts gering omdat er verlies optreedt van inkomensafhankelijke aanspraken. Het armoedevalprobleem speelt met name als de kostwinner een laag inkomen heeft.

De armoedeval

In het licht van de krapte op de arbeidsmarkt is de laatste jaren meer aandacht ontstaan voor knelpunten voor het (potentiële) arbeidsaanbod. Het rapport van de Werkgroep Harmonisatie Inkomensafhankelijke Regelingen (WHIR, 2000) geeft een uitgebreide analyse van de problematiek. Tevens worden mogelijkheden geschetst ter bestrijding van het optreden van de armoedeval. Deze wordt onderin het inkomensgebouw veroorzaakt door de gecombineerde uitwerking van belastingen en premies alsmede de uitfasering van inkomensafhankelijke regelingen van rijk en gemeente. De WHIR komt tot de conclusie dat de nadelen van inkomensafhankelijke regelingen als instrument ter bestrijding van armoede per saldo groter zijn dan de voordelen. De Verkenning Belastingen en Premies (2001) bouwt voort op de door de WHIR gesuggereerde oplossingen. Deze Verkenning beschrijft hoe het belastingstelsel kan bijdragen aan het oplossen van maatschappelijke vraagstukken. De beleidsuitdagingen zijn geclusterd tot de thema's 'arbeidsmarkt en armoedeval' en 'inkomenspolitiek'. In vier integrale varianten wordt een concrete invulling gegeven aan een aantal beleidsopties. Waar het accent ligt op het bevorderen van de economische dynamiek gaat het om het verlagen van marginale tarieven en sociale premies, en verhoging van de arbeidskorting. Bij het verminderen van de armoedeval wordt gekozen voor de introductie van een inkomensafhankelijke arbeidskorting (EITC), een verhoging van de combinatiekorting en het verlagen van sociale premies.

Beleidsopties: kosten kinderopvang

Om het optreden van de armoedeval als gevolg van de kosten van kinderopvang te bestrijden, is in de nieuwe WBK - die tijdens het schrijven van deze Verkenning voor advies bij de Raad van State ligt - aandacht besteed aan de vormgeving van de ouderbijdrage voor de lagere inkomens. Uit bovenstaande voorbeelden wordt duidelijk dat er voor herintreders met een laag inkomen, van wie de partner een hoger inkomen heeft, sprake kan zijn van een zogenaamde 'eenverdienersval'. Om deze in de toekomst te verzachten, kunnen de volgende twee alternatieven overwogen worden.

Inkomensafhankelijke combinatiekorting

Een eerste mogelijkheid is de introductie van een extra combinatiekorting. Deze korting (die dan ook per kind kan gelden) vergoedt dan de kosten voor kinderopvang. Om bij hetzelfde budgettaire effect de middelen effectiever in te zetten, kan de korting inkomensafhankelijk worden gemaakt. De inkomensafhankelijke combinatiekorting wordt dan toegespitst op personen met kinderen tot 12 jaar en een laag inkomen. Hiermee kan de marginale druk van kinderopvang specifiek voor personen met een laag inkomen verlaagd worden.

⁵ Zie hiervoor ook de *Verkenning Belastingen en Premies* (2001), in het bijzonder pp. 29-30.

⁶ Zie ook TNO Arbeid (2001) en Antonides en Van Raaij (2000).

Ouderbijdrage meer baseren op het persoonlijk inkomen

De ouderbijdrage is thans gebaseerd op het totale huishoudinkomen. Bij huishoudens met een hoog inkomen is de ouderbijdrage ook hoog. Hierdoor lijkt het, met name bij huishoudens met een kostwinner met een hoog inkomen en een partner met een laag inkomen, dat een groot deel van het inkomen van de laag verdienende partner aan kinderopvang uitgegeven wordt. Om dit effect te verzachten zou de ouderbijdrage op basis van het persoonlijk inkomen kunnen worden vastgesteld. De tabel dient dan in tweeën gesplitst te worden. De rekening van de kinderopvang wordt verdeeld over beide partners en vervolgens wordt de eigen bijdrage per partner apart berekend. Voordeel is dat voor huishoudens waarvan de vrouw een laag betaalde baan aanvaardt, de marginale druk veroorzaakt door kinderopvang daalt. Gevolg is uiteraard wel dat ook huishoudens met een (zeer) fors inkomen in aanmerking kunnen komen voor de subsidie. Dit komt doordat de vrouw met een laag inkomen subsidie kan krijgen ongeacht het inkomen van de man. Het gevolg van deze regeling is dan ook dat de overheidsbijdrage voor kinderopvang fors zal stijgen om dezelfde toegankelijkheid als onder de huidige regeling te kunnen waarborgen. Een nadeel van deze variant is dat huishoudens met gelijke huishoudinkomens, als gevolg van verschillende verdeling van het inkomen over de partners, verschillende ouderbijdragen zullen hebben. Een ander nadeel is dat meer gebruikers van kinderopvang te maken krijgen met marginale druk van deze regeling. Hierdoor wordt het in een groter aantal gevallen aantrekkelijker om minder uren te gaan werken, waardoor de arbeidsparticipatie daalt.

Bovenbeschreven variant kan voor huishoudens waarvan één partner een klein inkomen heeft maar het huishoudinkomen zeer hoog is zeer veel financieel voordeel opleveren. Om dit voordeel te matigen kan de rekening van de kinderopvang verdeeld worden naar rato van de inkomensinbreng van beide partners. Wanneer de hoofdkostwinner een hoog inkomen heeft wordt dan over een groter deel van de kosten de maximale ouderbijdrage berekend. Dit kan leiden tot een hogere ouderbijdrage dan in het huidige systeem. Dit kan worden voorkomen door grenzen te stellen aan de verdeling van de kosten over beide partners. Zo zou de minimum bijdrage op 40 procent kunnen worden gesteld en dus de maximum bijdrage op 60 procent. In dat geval zijn de negatieve inkomenseffecten beperkt. Voordeel van deze variant is dat er bij de berekening van de subsidie meer rekening wordt gehouden met de draagkracht van het huishouden. De kosten van deze variant zijn lager dan die van de vorige variant.

3.3 Scholing en werk

3.3.1 Analyse

Naast de transitie van geen werk naar werk kan de overgang van werk naar scholing of de combinatie van beide, belemmeringen opleveren. Continue investeringen in opleiding en scholing zijn van groot belang voor het instandhouden van menselijk kapitaal gedurende de levensloop. Uit internationale vergelijkingen blijkt dat het opleidingsniveau van de Nederlandse beroepsbevolking redelijk tot goed is. Dit neemt niet weg dat Nederland tegelijkertijd een hoge uitval van ouderen kent en een grote groep arbeidsongeschikten alsmede een aanzienlijke (potentiële) beroepsbevolking zonder startkwalificatie. Scholing kan eraan bijdragen dat mensen opnieuw, langer of beter functioneren op de arbeidsmarkt. Goed opgeleide werknemers zijn van belang voor innovatieve bedrijven en voor nieuwe innovaties door het bedrijfsleven. Kennisoverdracht binnen bedrijven draagt hier eveneens in belangrijke mate aan bij en zorgt voor verspreiding en adoptie van kennis binnen de Nederlandse economie. Het

streven van de overheid is erop gericht om iedereen de mogelijkheid te geven om op iedere leeftijd te kunnen leren⁷.

In de praktijk betekent dit dat gelijktijdig op verschillende terreinen acties moeten worden ondernomen. Onderwijsinstellingen moeten de ruimte krijgen en creëren om niet alleen op de wensen van jeugdige onderwijsdeelnemers, maar ook op de wensen van werkzoekenden, werkenden en bedrijven in te spelen. Tegelijk moeten werkzoekenden en werkenden uitgedaagd worden om met scholing hun competenties op peil te houden en aldus hun 'employability', hun inzetbaarheid, te waarborgen. Tenslotte moeten bedrijven zich bewust zijn van het belang om te blijven investeren in de ontwikkeling van hun menselijk kapitaal.

Investeren in 'employability' is noodzakelijk, zodat zo veel mogelijk mensen gedurende een zo groot mogelijk deel van hun leven economisch zelfstandig zijn, blijven of worden. Voor het behoud van employability is tevens van belang dat individuen zo veel mogelijk een band met de arbeidsmarkt behouden (bijvoorbeeld wanneer zij tijdelijk meer tijd aan zorgtaken moeten of wensen te besteden) of deze zo snel mogelijk hervinden (in geval van ziekte of werkloosheid). In hoofdstuk 1 is betoogd dat menselijk kapitaal minder snel aan waarde inboet wanneer die band behouden blijft dan wanneer iemand, ook al is dat slechts voor beperkte tijd, de arbeidsmarkt volledig de rug toekeert.

Scholing in CAO-afspraken

Uit recent onderzoek van de Arbeidsinspectie (2001c) blijkt dat veel werkgevers waarde hechten aan het investeren in de employability van werknemers. In CAO-verband worden daartoe afspraken gemaakt over het faciliteren van in hoofdzaak functiegerichte scholing. Zo blijkt dat in vrijwel alle in dit onderzoek betrokken CAO's bepalingen over scholing voorkomen (97% van de onderzochte CAO's). De bepalingen over scholing hebben in 91% van de CAO's betrekking op scholingsverlof. In bijna alle gevallen gaat het om betaald verlof voor functiegerichte scholing of het afleggen van examens. Soms wordt ook vastgelegd hoeveel dagen scholingsverlof (variërend van 1 tot 10 dagen) of hoeveel uren examenverlof kan worden opgenomen. In ongeveer een kwart van de onderzochte CAO's is bovendien de mogelijkheid opgenomen om verlof te sparen voor scholingsdoeleinden (zelf sparen over een aantal jaren, inzetten van vakantiedagen, overwerkuren of arbeidsduurverkorting). In 68 van de 120 onderzochte CAO's worden een aantal employability-instrumenten aangeboden aan bijzondere doelgroepen. In hoofdzaak gaat het dan om oudere dan wel jongere medewerkers.

Als gevolg van technologische en organisatorische ontwikkelingen verandert ook de aard van de benodigde kennis en vaardigheden. Er ontstaat meer behoefte aan vaardigheden die in wisselende omgevingen en wisselende functies gebruikt kunnen worden: communicatieve vaardigheden, ict-vaardigheden, probleemoplossend vermogen, samenwerken etc. (De Grip, 2000). Afspraken over dergelijke algemene scholing komen echter in mindere mate voor (26 van de 120 CAO's).

Scholingsdeelname

De Monitor postinitieel (2001) van het Ministerie van OCenW geeft wat betreft de deelname aan scholing de volgende cijfers over 2000. Aan werkgerichte opleidingen nam in totaal 46 procent van de werkenden deel. Het cijfer voor mannen bedroeg 48 procent; voor vrouwen 43

⁷ Voor een uitgebreidere beschouwing zie: Ministerie van OCenW, *Grenzeloos leren. Een verkenning naar onderwijs en onderzoek in 2010* (2001).

procent. Het verschil tussen mannen en vrouwen is iets toegenomen ten opzichte van voorgaande jaren. Inhoudelijk blijkt dat mannen meer deelnemen aan managementopleidingen, terwijl vrouwen meer deelnemen aan opleidingen voor secretariële beroepen en opleidingen gericht op communicatie en samenwerking. De verdere verschillen, bijvoorbeeld op het terrein van ict-opleidingen, zijn klein.

Er is tevens aan een groep niet-werkenden gevraagd of ze werkgerichte opleidingen volgden. Meer dan gemiddeld volgden studerende (30%) en werklozen (28%) werkgerichte opleidingen. Het laatste percentage is wat lager dan in 1999. Verhoudingsgewijs weinig werkgerichte opleidingen werden gevolgd door huisvrouwen/-mannen (6%) en vrijwilligers (12%). Binnen de groep die zei actief naar werk te zoeken, volgde in 2000 32 procent een werkgerichte opleiding. Dit is een lichte stijging ten opzichte van 1999 (28%). Tenslotte volgde in 2000 rond 20 procent van de Nederlandse volwassenen het afgelopen jaar een niet-werkgerichte opleiding of cursus. Hier zijn de vrouwen in de meerderheid met 24 procent, tegenover de mannen met 17 procent.

Hierna wordt per categorie nader ingegaan op de mogelijke knelpunten die er op het terrein van scholing kunnen zijn.

3.3.2 Scholing: specifieke categorieën

Vrouwen

Uit onderzoek van het CBS (2001) blijkt dat vrouwen een lage participatiegraad hebben als het gaat om deelname aan bedrijfsopleidingen⁸. Tabel 3.1 geeft een overzicht van de deelname aan bedrijfsopleidingen onderverdeeld naar geslacht.

Tabel 3.1 Participatie bedrijfsopleidingen naar geslacht (t.o.v. totaal aantal werknemers in cel), 1999

Geslacht	Werknemers met een bedrijfsopleiding:						Aantal werknemers
	< 6 maanden		> = 6 maanden		Totaal		Totaal
	x 1000	% participatie	x 1000	% participatie	x 1000	% participatie	x 1000
Man	79	3	97	4	178	7	2570
Vrouw	26	2	29	2	55	4	1268
Totaal	105	3	125	3	233	6	3838

Toelichting: Bedrijfsopleidingen zoals gedefinieerd in CBS (2001). Wordt gekeken naar opleidingen van werknemers in het algemeen (bedrijfsopleidingen is daarvan een subset), dan lijken volgens het CBS vrouwen evenveel opleidingen te volgen als mannen.

Oudere werknemers

Ook de deelname van oudere werknemers aan bedrijfsopleidingen blijft achter (zie tabel 3.2). De lage onderwijsparticipatie van ouderen vormt een risico voor de employability van deze groep. Uit onderzoek van Friedberg (2001) blijkt dat oudere werknemers inderdaad langer blijven werken als er onderwijsinvesteringen plaatsvinden. Het is overigens belangrijk op te merken dat scholing van oudere werknemers al eerder moet beginnen dan op bijvoorbeeld 55-jarige leeftijd. Juist het tijdig investeren in menselijk kapitaal (dus al vanaf ongeveer 40 jaar) is van groot belang om de employability op peil te houden.

⁸ Onder bedrijfsopleidingen wordt verstaan: 'opleidingen en cursussen ten behoeve van werknemers, die door de onderneming, instelling of het bedrijf op enigerlei wijze zijn ondersteund'.

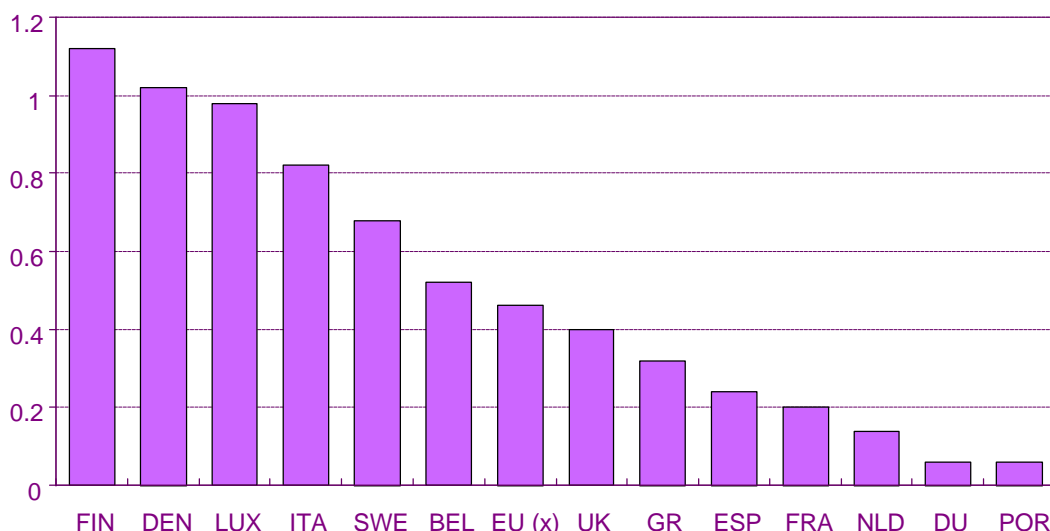
Tabel 3.2 Participatie bedrijfsopleidingen naar leeftijd (t.o.v. totaal aantal werknemers in cel), 1999

Geslacht	Werknemers met een bedrijfsopleiding						Aantal werknemers
	< 6 maanden		> = 6 maanden		Totaal		Totaal
	x 1000	% participatie	x 1000	% participatie	x 1000	% participatie	x 1000
15-29	31	2	65	5	98	7	1318
30-39	33	3	40	4	74	7	1130
40-49	29	3	15	2	44	5	820
>=50	21	2	5	1	17	3	570
Totaal	105	3	125	3	233	6	3838

Toelichting: Zie tabel 3.1.

Bij een internationale vergelijking valt op dat er in Nederland relatief weinig wordt geïnvesteerd in de bedrijfsscholing van oudere werknemers in de leeftijd van 50 tot en met 54 jaar (zie figuur 3.1). De verhouding tussen bedrijfsspecifieke training van jongere en oudere werknemers is 0,2 en vormt met Duitsland en Portugal de laagste van de Europese Unie.

Figuur 3.1 Ratio bedrijfsspecifieke training, (25-29 jr t.o.v. 50-54 jr)



Bron: OESO (2002).

Deelname naar vooropleiding

Hoe hoger de vooropleiding, hoe meer er wordt deelgenomen aan opleidingen, waarbij dat effect afvlakt op een hoger opleidingsniveau. Wat evenwel opvalt is dat de deelnamestijging die tussen 1994 en 1999 praktisch over de hele linie heeft plaatsgevonden, vooral neerslaat bij werknemers met lagere opleidingsniveaus.

Volgens analyses van Leuven en Oosterbeek (2001) hadden in 1994 werknemers met een HBO- of WO-opleiding respectievelijk 8 en 14 procent meer kans om geschoold te worden dan werknemers met een MBO-opleiding (dus: gecorrigeerd voor andere factoren). In 1999 hadden mensen met een wetenschappelijke vooropleiding 9 procent *minder* kans om geschoold te worden dan mensen met een MBO-opleiding. Leuven en Oosterbeek vonden voor 1999 geen significant verschil tussen mensen met een HBO-vooropleiding en mensen met een MBO-

vooropleiding. Hoewel de verschillen kleiner worden, krijgen mensen met een lagere vooropleiding dan MBO als werkende nog altijd duidelijk minder scholing.

Tabel 3.3 Deelname aan scholing onder werkenden naar vooropleiding.

Opleiding	1999	1994
Geen voltooide opleiding	28%	15%
Lager onderwijs	25%	18%
Lager beroepsonderwijs	33%	20%
Middelbaar algemeen	36%	28%
Middelbaar beroepsonderwijs	52%	37%
Hoger algemeen of vwo	44%	36%
Hoger beroepsonderwijs	56%	44%
Wetenschappelijk onderwijs	51%	52%
Anders	40%	27%

Bron: Leuven en Oosterbeek (2001).

Deelname naar etniciteit

Volgens de uitkomsten van de regressie-analyse van Leuven en Oosterbeek (2001) is er noch in 1994, noch in 1999 een verschil tussen de scholingsdeelname van werkende migranten en de scholingsdeelname van werkende autochtonen. Dit is een opmerkelijk resultaat omdat migranten doorgaans wel als risicogroep worden gezien. Hierbij zij echter opgemerkt dat deze resultaten zijn gevonden bij gegeven andere karakteristieken, waaronder opleidingsniveau. Het opleidingsniveau van migranten ligt echter beduidend lager dan van autochtonen. Van de autochtone beroepsbevolking heeft 28 procent geen startkwalificatie, van de migranten is dat 42 procent (CBS, 1999). Hiervoor bleek dat er een positief verband bestaat tussen scholingdeelname en opleidingsniveau. Dit zou betekenen dat migranten wat betreft scholingsdeelname een risicogroep vormen vanwege hun opleidingsniveau.

Conclusie

Uit deze cijfers kan geconcludeerd worden dat de transitie van de arbeidsmarkt naar scholing wel gemaakt wordt, maar dat deze transitie geen vanzelfsprekendheid is. Voor categorieën als oudere werknemers, vrouwen, laagopgeleiden en in samenhang daarmee allochtonen blijkt dat deze transitie relatief beperkt voorkomt. Deze groepen blijven sterk achter in hun deelname aan scholingsactiviteiten (met name bedrijfsopleidingen).

3.3.3 Bestaand beleid

Scholing van werknemers is primair de verantwoordelijkheid van werkgevers en werknemers. De overheid stimuleert de scholing van werknemers onder meer via fiscale faciliteiten en de inzet van ESF-middelen. In 2002 wordt bijvoorbeeld een extra afdrachtvermindering voor werkgevers ingevoerd ten behoeve van scholing van voormalig werkloze werknemers tot startkwalificatie. Daarnaast neemt de overheid initiatieven om transparantie en effectiviteit te bevorderen via het realiseren van Erkenning van Verworven Competenties (EVC). Hierbij wordt niet zozeer gekeken naar de diploma's waar iemand over beschikt, maar wordt aan de hand van opgedane ervaring (bijvoorbeeld bij het verzorgen van kinderen) vastgesteld wat de competenties en vaardigheden van een persoon zijn. Zodoende is het bijvoorbeeld mogelijk om een verkort scholingsprogramma aan te bieden aan herintreders. Verwezen zij verder naar de deelverkenning onderwijs. Hierna wordt gekeken naar de mogelijkheden (verlof voor) scholing te financieren.

3.3.4 Beleidsopties: persoonlijke ontwikkelingsrekeningen en individuele leerrekeningen

Een optie voor de financiering van (verlof voor) scholing is het instellen van persoonlijke ontwikkelingsrekeningen (POR). Een eigen scholingsbudget vergroot de individuele keuzes en naar verwachting ook de intrinsieke motivatie om te leren. Werknemers hebben ook een eigen verantwoordelijkheid voor het op peil houden van deskundigheid. Door collectieve financiering via O&O-fondsen (deels) in te brengen in de POR zou het individuele element kunnen worden versterkt en gelden beter kunnen worden benut. Op dit moment wordt ten aanzien van scholing van werkenden geëxperimenteerd met de Individuele Leerrekening (ILR) en worden de mogelijkheden voor invoering van een POR onderzocht. In het initiële onderwijs worden eveneens de mogelijkheden voor vraagfinanciering verkend. In het HBO lopen momenteel twee voucherexperimenten. Kenmerkend onderscheid tussen POR en ILR is, dat waar de ILR een door de overheid gecreëerd instrument is met een vooraf gefixeerd budget, het initiatief voor de POR ligt bij de sociale partners, waarbij de overheid eventueel (fiscale) faciliteiten kan bieden.

Individuele leerrekening (ILR)

In februari 2001 zijn acht experimentele projecten van start gegaan met een looptijd van een jaar. Doel van de experimenten is na te gaan in hoeverre de ILR een adequaat instrument is om scholing van individuele werknemers te stimuleren. Het is uitdrukkelijk de bedoeling dit instrument in te zetten in aanvulling op of naast andere reeds bestaande instrumenten. Aandachtspunten zijn onder meer de rol van verschillende actoren, de vorm van de rekening, het opstellen en uitvoeren van de plannen en de effectiviteit van dit instrument naast andere instrumenten.

Per project zullen ongeveer 150 rekeningen worden geopend. Vanuit experimenteel oogpunt is ervoor gekozen zoveel mogelijk variatie in de experimenten aan te brengen. In het ene plan ligt de nadruk meer op het bieden van kansen om de employability en de mobiliteit te vergroten (onder andere voor werknemers zonder startkwalificatie en werkzoekenden), in het andere plan ligt de nadruk op het nagaan of werknemers met een ILR daadwerkelijk hun eigen leren kunnen plannen en organiseren. Een belangrijk element in alle experimenten is het ontwikkelen van een succesvolle systematiek voor brede invoering. De experimenten worden medio 2002 geëvalueerd.

Daarnaast kan gebruikt worden gemaakt van de ervaringen in het buitenland met de ILR-systematiek. In Engeland is de ILR sinds september 2000 operationeel, maar recent opgeschort ondermeer omdat de gekozen systematiek leidde tot een zodanige omvangrijke belangstelling dat het beschikbare budget fors werd overschreden. In Zweden zal de ILR halverwege 2002 worden ingevoerd (zie Box Individuele Leerrekening).

Individuele leerrekening: Engeland en Zweden

Engeland	Zweden
<p><i>Doelgroep</i> Iedereen vanaf 19 jaar</p>	<p><i>Doelgroep</i> Iedere werknemer</p>
<p><i>Aanwending</i> Alleen voor scholingsactiviteiten. Er worden randvoorwaarden gesteld aan het soort opleiding.</p>	<p><i>Aanwending</i> De ILR is in principe een spaarregeling, die ook aangewend mag worden voor niet-compententie gerichte scholingsactiviteiten. Voor dit laatste gebruik geldt een “opname-fee”. Om in aanmerking te komen voor de premie voor competentie-ontwikkeling moet de gewenste scholing aan een aantal criteria voldoen.</p>
<p><i>Vormgeving</i> Deelname is vrijwillig. Het individu beschikt over de rekening en bepaalt zelf welke opleiding hij wil volgen. Een landelijk orgaan beheert de regeling. De ILR is persoonsgebonden en niet afhankelijk van de werkgever. Er kan niet geleend worden via de ILR.</p>	<p><i>Vormgeving</i> Deelname is vrijwillig. Het individu beschikt over de rekening en bepaalt zelf welke opleiding hij wil volgen. Diverse financiële instellingen kunnen ILR-services aanbieden. De ILR is persoonsgebonden en niet afhankelijk van de werkgever. Er kan niet geleend worden via de ILR. De werkgever kan vrijwillig geld storten op de ILR. De overheid stimuleert dat met financiële maatregelen.</p>
<p><i>Financiering</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Individuen storten zelf naargelang men wil sparen. • Overheid stort eenmalig 150 pond (voor de eerste 1 miljoen accounthouders). Dit bedrag wordt pas uitgekeerd nadat het individu minimaal 25 pond heeft gespaard. • Voor scholingsactiviteiten die de overheid stimuleert, kan 80% van de kosten geclaimd worden met een maximum van 200 pond per kalenderjaar. • Voor een groot deel van het totale scholingsaanbod kan 20% van de kosten geclaimd worden met een maximum van 100 pond per kalenderjaar. 	<p><i>Financiering</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Individuen storten zelf naargelang men wil sparen. Maximum bedrag is 12 keer het bedrag dat in aanmerking komt voor belastingaftrek. • 1 miljoen mensen ontvangen van de overheid een eenmalige contributie van 455 euro. Criteria daarbij zijn leeftijd, jaarinkomen en een minimaal aantal stortingen door het individu. • Werkgevers kunnen bijdrage storten (met hetzelfde maximumbedrag). • Bij competentie gerichte activiteiten betaalt de overheid een premie (25% van het aftrekbare bedrag; circa 1065 euro per jaar). • Premiebedrag wordt als volgt bepaald: <ul style="list-style-type: none"> • minimale lengte van scholing is 5 dagen • premie bedraagt maximaal 50% van totaal te betalen bedrag.
<p><i>Fiscaliteit</i></p>	<p><i>Fiscaliteit</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Individuen kunnen jaarlijks een bedrag van 4270 euro aftrekken. • Opgenomen bedrag wordt gezien als belastbaar inkomen. Belastingtarief bedraagt 15%. • Werkgevers kunnen 10% van gestorte bijdragen aftrekken van belasting.
<p><i>Transities</i> Individu beslist zelf over de consequenties van transities op de inleg. Met werkgever kunnen afspraken worden gemaakt.</p>	<p><i>Transities</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Individu beslist zelf over de consequenties van transities op de inleg. Met werkgever kunnen afspraken worden gemaakt. • Indien pensioengerechtigd gaat ILR over naar IPR (individuele pensioen rekening)
<p><i>Positionering</i> ILR is aanvullend op bestaande regelingen.</p>	<p><i>Positionering</i> ILR is aanvullend op bestaande regelingen.</p>

Persoonlijke Ontwikkelingsrekening (POR)

Parallel aan de ILR-experimenten worden de mogelijkheden onderzocht voor invoering van de POR en de wijze waarop de overheid de POR zou kunnen faciliteren. De verkenning richt zich

op de meerwaarde van de POR boven het bestaande scholingsinstrumentarium en op de vorm die een POR zou moeten aannemen. Het uitgangspunt van de POR is hetzelfde als die van de ILR, namelijk via een persoonsgebonden budget werknemers verantwoordelijkheid en de kans te geven hun eigen employability ter hand te nemen. Wordt bij de ILR direct aangegrepen op de uitvoering, bij de POR gaat het om het verkennen van de voorwaarden waaronder een POR idealiter zou kunnen functioneren en door de overheid zou kunnen worden gefaciliteerd en in welke vorm dat dan zou moeten gebeuren. De ervaringen met de ILR spelen hierin een belangrijke rol.

De POR zou direct gekoppeld kunnen worden aan het Persoonlijk Ontwikkelingsplan (POP) dat voor elke werknemer wordt opgesteld. Werknemer en werkgever overleggen dan gezamenlijk welk opleidingstraject geschikt is. Dit beperkt de zeggenschap van de werknemer over de POR. In het kader van het Najaarsoverleg 2001 is overeengekomen dat het kabinet zich nader op mogelijke faciliteiten voor de POR zal beraden. Het budgettaire beslag van ILR of POR is afhankelijk van de reikwijdte waarop men dit instrument wil inzetten en door de overheid wil laten ondersteunen. Op dit moment wordt door een gemengde werkgroep van overheid en sociale partners ten behoeve van het Voorjaarsoverleg 2002 onderzocht wat het benodigde budget zou zijn bij verschillende uitvoeringsmodaliteiten van de POR. Aangenomen mag worden dat die berekeningen evenzeer richtinggevend zullen zijn voor het beslag dat het verder ontwikkelen van de ILR met zich zou brengen. Bepalend element voor het budgettaire beslag is naast de hoogte van de inzet per rekening, de omvang van de doelgroep waarop men het instrument wil richten. Wat betreft de financiering van scholing(sverlof) is het denkbaar om de werknemersspaarregelingen een rol te laten spelen bij het vullen van de POR. Beide regelingen zich richten primair op dezelfde doelgroep.

Andere opties

Via het toekennen van leerrechten of vouchers zouden faciliteiten bij voorrang gericht kunnen worden op risicogroepen. Een andere mogelijkheid om scholing voor risicogroepen te stimuleren is het toekennen van een recht op educatief verlof. Zweden kent een dergelijke regeling voor oudere werknemers, hetgeen zou bijdragen aan de hoge arbeidsparticipatie van deze categorie. In Denemarken kunnen werknemers die scholing volgen zich laten vervangen door werklozen en een verlofuitkering van de staat ontvangen. Aan het Deense verlofsysteem voor scholing deden in 1995 29.000 personen mee, waarbij volgens Madsen (1998) de ervaringen van zowel werkgevers als werknemers positief zijn. Opties voor de financiering van verlof worden verder besproken in hoofdstuk 4.

3.4 (Parttime) werk en ondernemerschap

In deze paragraaf komen transities aan de orde die plaats vinden binnen betaalde arbeid. Het kan dan gaan om minder of juist meer gaan werken of de overgang van werknemer naar zelfstandig ondernemerschap.

3.4.1 Aanpassing arbeidstijd

Werken in deeltijd, bijvoorbeeld voor het beter realiseren van wensen rond de combinatie van arbeid en zorg, is een in Nederland veel voorkomend verschijnsel. De Wet aanpassing arbeidsduur (WAA) geeft werknemers sinds 1 juli 2000 ook een wettelijk recht. Daardoor zijn er in elk geval geen wettelijke hindernissen om de arbeidstijd te verkorten (dan wel te verlengen). In hoofdstuk 4 wordt nader ingegaan op de mogelijke financiële problemen die

kunnen voortvloeien uit de keuze om korter te gaan werken. In tegenstelling tot de situatie in veel andere landen berust de beslissing om parttime te (gaan) werken in Nederland voor het grootste deel op vrijwilligheid (OESO, 1999). Het aantal deeltijdbanen is de laatste jaren minder snel gestegen dan het aantal voltijdbanen.

Een deel van de mensen werkt in werkelijkheid langer of korter dan ze eigenlijk zouden willen. Dit is te zien in tabel 3.4 en 3.5. Hieraan kunnen zowel financiële (gezinsdal), tijds- als institutionele belemmeringen ten grondslag liggen. De getallen boven de diagonaal geven aan hoeveel mensen graag meer zouden willen werken. Onder de diagonaal staat het percentage dat liever minder uren werkt. Opgeteld blijkt uit tabel 3.4 dat 19 procent van de vrouwen in de praktijk minder werkt dan ze zouden willen. Omgekeerd geldt dat 14,7 procent het liefst de werkduur zou verkorten. Ongeveer tweederde van de vrouwen wenst geen aanpassing van de arbeidsduur.

Tabel 3.4 Feitelijke werkweek versus gewenste werkweek in uren per week (vrouwen)

Feitelijke omvang	Gewenste omvang			
	1-12	13-24	25-34	>34
1-12	10,2	6,0	0,8	1,9
13-24	1,3	32,4	4,5	3,7
25-34	-	3,4	14,2	2,1
>34	-	3,6	6,4	9,3

Bron: OSA (1999). Percentages onder de 0,3 procent niet vermeld.

Uit tabel 3.5 valt de conclusie te trekken dat 28,8 procent van de mannen het liefst minder zou werken. In de meeste gevallen gaat het hier om een beperkte reductie van een werkweek van meer dan 34 uur naar 25 tot 34 uur. Slechts 2,6 procent zou meer uren willen maken.

Tabel 3.5 Feitelijke werkweek versus gewenste werkweek in uren per week (mannen)

Feitelijke omvang	Gewenste omvang			
	1-12	13-24	25-34	>34
1-12	-	-	0,3	-
13-24	-	2,1	0,5	0,6
25-34	-	1,3	5,0	1,2
>34	0,7	7,6	19,2	60,8

Bron: OSA (1999). Percentages onder de 0,3 procent niet vermeld.

3.4.2 Zelfstandig ondernemerschap

De kabinetsnota De Ondernemende Samenleving (1999) geeft aan dat een leven lang werknemerschap al lang niet meer vanzelfsprekend is. De economische en maatschappelijke individualisering leidt tot de wens om zelfontplooiing en zelfbevestiging te zoeken. Veel mensen vullen dit binnen het werknemerschap in. Een groeiend aantal mensen zal echter minstens eenmaal tijdens hun loopbaan een periode als zelfstandig ondernemer werken om aan deze wens tegemoet te komen. Ruim twee derde van de starters was voor de start werkzaam in loondienst. Van deze groep combineert ongeveer de helft het starten met een baan in loondienst: dit zijn de zogenaamde hybride starters.

In diverse sectoren is de trend waarneembaar dat ondernemers hun werkzaamheden verrichten zonder dat ze personeel in dienst nemen: de zogenaamde Zelfstandigen Zonder Personeel (zzp'ers). De gevolgen van de toename van het aantal zzp'ers en de mogelijke belemmeringen waarmee zzp'ers worden geconfronteerd vormen het onderwerp van een onderzoek dat de

ministeries van EZ en SZW gezamenlijk uitvoeren en waarvan de resultaten naar verwachting eind 2001 worden opgeleverd.

Bij de overgang naar ondernemerschap kan sprake zijn van meer algemene knelpunten en mogelijke knelpunten die meer specifiek te maken hebben met de overgang van werknemer naar ondernemer in relatie tot sociale zekerheid (zie hierna). Bovendien kunnen er specifieke knelpunten zijn voor vrouwelijke zelfstandigen in relatie tot de combinatie van arbeid en zorg. Onderzoek⁹ toont echter aan dat vrouwelijke zelfstandigen zelf weinig problemen ervaren met deze combinatie. De knelpunten die er zijn, liggen op het terrein van kinderopvang omdat dit voor zelfstandigen duurder is dan voor werknemers. Daarnaast zijn er knelpunten wat betreft de zwangerschaps- en kraamtijd. Veel vrouwelijke zelfstandigen blijken niet op de hoogte van de zwangerschapsuitkering voor zelfstandigen binnen de WAZ.

Pensioen en zelfstandig ondernemerschap

De arbeidsvoorwaardelijke collectieve pensioenregelingen zijn primair bedoeld voor werknemers. Omdat in geval van een keuze voor het ondernemerschap de collectieve pensioenopbouw in de tweede pijler wordt afgebroken, zou dit een belemmering kunnen vormen om een overstap van werknemer- naar ondernemerschap te maken.

Hoewel de oudedagsvoorziening van zelfstandig ondernemers in beginsel door het lijfrenteregime wordt gereguleerd, zijn er geen belemmeringen in de pensioenwetgeving om de pensioenvoorziening van zelfstandig ondernemers te blijven voortzetten. Op basis van de Pensioen- en Spaarfondsenwet (PSW) kan een bedrijfstakpensioenfonds de pensioenregeling openstellen voor personen die niet als werknemer, maar in een andere hoedanigheid in de bedrijfstak werkzaam zijn. Dit kunnen onder meer zelfstandig ondernemers zijn. Sociale partners kunnen dit probleem dus zelf oplossen en blijken dat in de praktijk ook te doen. Indien sociale partners hiertoe geen mogelijkheid bieden, is waardeoverdracht niet mogelijk. Uitholling van slapersrechten door inflatie wordt in dat geval voorkomen, doordat deze rechten op grond van de PSW in dezelfde mate moeten worden geïndexeerd als de ingegane pensioenen in de pensioenregeling.

3.4.3 Beleidsopties

In het algemeen gelden voor werknemers die een onderneming starten dezelfde knelpunten als voor niet-werknemers die een onderneming starten. De ondernemer moet het ondernemerschap leren, de meest geschikte rechtsvorm kiezen, financiers aantrekken, een product ontwikkelen, de markt bewerken en personeel aannemen. Overheidsregels kunnen hierbij soms onevenredig belastend, ingewikkeld en tijdrovend zijn. De administratieve lastendruk vormt een barrière voor verdere groei van de onderneming. Zo kunnen administratieve lasten en ingewikkelde regelgeving de ondernemer ervan weerhouden (meer) personeel in dienst te nemen. Maar liefst 30 procent van de kleine bedrijven deinst volgens onderzoek van het EIM (1998) terug voor het aannemen van personeel, hoewel men aangeeft daar wél behoefte aan te hebben.

Dit levert een aantal aangrijpingspunten op voor het beleid met het oog op het scheppen van meer kansen en het wegnemen van belemmeringen voor ondernemerschap. Het gaat dan onder meer om aanpassing van faillissementswetgeving, vermindering van administratieve lasten en het creëren van een productief economisch klimaat. Dit is de eerste lijn van het kabinetsbeleid gericht op het bevorderen van ondernemerschap. Aparte aandacht hierbij verdient het

⁹ Ministerie van SZW, *Vrouwelijke zelfstandigen en de combinatie van arbeid en zorg* (2001).

stimuleren van ondernemerschap in het onderwijs. Via de Commissie Ondernemerschap en Onderwijs en de bijbehorende tenderregeling doet het kabinet hier het nodige aan (zie bijvoorbeeld de hiervoor ingerichte website www.lerenondernemen.nl).

In het onderzoek naar knelpunten bij de combinatie van arbeid en zorg voor vrouwelijke zelfstandigen worden enkele aanbevelingen gedaan om de geconstateerde knelpunten op te lossen. Vrouwelijke zelfstandigen moeten beter geïnformeerd worden over wettelijke regelingen zoals de zwangerschapsuitkering binnen de WAZ. Andere aanbevelingen gaan in op de algemene knelpunten bij de combinatie van arbeid en zorg, zoals het uitbreiden van kinderopvangvoorzieningen en andere zorgfaciliteiten. Bovendien wordt gesuggereerd voor de zelfstandigen een financiële tegemoetkoming te ontwikkelen om informele vormen van kinderopvang voor deze groep te faciliteren. Gedacht wordt aan een persoonsgebonden kinderopvangbudget. Overigens zal de inwerkingtreding van de WBK een aanzienlijke verbetering betekenen voor zelfstandigen, met name voor huishoudens met een laag inkomen. Zij zullen worden behandeld als een werknemer zonder werkgeversbijdrage.

3.5. Werk en vervroegde uittreding

3.5.1 Inleiding

De arbeidsparticipatie van oudere werknemers boven 55 jaar is de afgelopen decennia fors gedaald en toont pas de laatste jaren weer een beperkte stijging¹⁰. Het beleid is nu gebaseerd op het uitgangspunt werknemers langer te laten werken in plaats van vroegtijdig te laten uitstromen (zie Box Maatregelen). In Europees verband heeft het kabinet zich vastgelegd op een aantal concrete kwantitatieve doelstellingen wat betreft de arbeidsparticipatie van oudere werknemers.

De instroom van ouderen in inactiviteitsregelingen is hoger dan bij jongere leeftijdscategorieën. Met name de reïntegratiekansen zijn zeer klein. Het aandeel ouderen in WW en WAO is daardoor erg hoog en het verblijf langdurig. Dit verblijf is extra aantrekkelijk doordat het inkomensverlies relatief beperkt wordt door bovenwettelijke aanvullingen en herverzekering van wettelijke maatregelen. De pensioenopbouw in WAO en WW gaat gewoon door, waarbij het oude salaris de basis vormt. Daarnaast is het mogelijk dat deze opbouw doorloopt tot aan de leeftijd van 65 jaar, waar bij behoud van de oude baan waarschijnlijk uittreding vóór deze leeftijd zou hebben plaats gevonden. Niet alleen betekent dit dat het moment van overstap van een wettelijke uitkering naar een private regeling wordt uitgesteld, ook kan een hoger pensioenresultaat dan bij werken worden bereikt.

3.5.2 Bestaand beleid

Al enige tijd is een proces gaande van het omzetten van VUT in prepensioen, zodat de stap tot uittreding onder actuariel neutralere voorwaarden tot stand komt (zie Box Afspraken). De effecten hiervan zijn zichtbaar in een hogere uittredingsleeftijd. In het kabinetsstandpunt Bevordering Arbeidsdeelname Ouderen is aangekondigd dat met ingang van 2022 de fiscale facilitatie van Vut-afspraken eindigt. Tevens dienen dan ook alle omslagelementen uit prepensioenafspraken te zijn verwijderd. Met ingang van 2009 moeten de hiertoe afgesproken overgangsregelingen bekend zijn. Overigens kennen ook veel pre-pensioenregelingen nog een

¹⁰ Zie voor een uitgebreide analyse de deelrapportage Arbeidsmarkt en armoedeval in de Bijlage bij de Verkenning Belastingen en Premies (2001).

belangrijk solidariteitselement en is van volledige toerekening (actuariële neutraliteit) volgens Nelissen (2001) geen sprake. Ook hogere WW-premies bij ontslag van werknemers boven 57,5 jaar beogen uitstroom van ouderen te voorkomen. Verder komen werkgevers die een werkloze ouder dan 50 jaar aannemen tegen een beloning tot maximaal 150 procent van het minimumloon gedurende vier jaar in aanmerking voor de VLW. Werklozen van 57,5 jaar en ouder moeten passend werk accepteren. Tevens overweegt het kabinet vanaf 1 juli 2002 geen vrijstelling van de sollicitatieplicht voor deze groep meer te verlenen. Premiedifferentiatie in de WAO vormt, bij een in het algemeen gemiddeld hoger salaris voor ouderen, een extra prikkel. De beleidsinspanningen van de afgelopen jaren zijn erop gericht geweest uittreding via VUT, WAO en WW minder aantrekkelijk te maken. Gevolg van dit beleid is wel dat vanwege de hoger ingeschatte risico's voor ziekte en arbeidsongeschiktheid de verwachte loonkosten voor oudere werknemers hoger kunnen zijn. Dit kan reïntegratie van ouderen in het arbeidsproces bemoeilijken.

Afspraken over VUT en Pre-pensioen

Volgens onderzoek van de Arbeidsinspectie (2001a) is het aantal bedrijfstak- en ondernemingsCAO's met uitsluitend een VUT-regeling in 2000 verder afgenomen. Van de 132 nader onderzochte grotere CAO's is in 94 een flexibele uittredingsregeling afgesproken. Dit betreft 3,6 mln. werknemers. Waar nog sprake is van gebruikmaking van de VUT bedraagt de gemiddelde uittredingsleeftijd 60,3 jaar. In pre-pensioenregelingen komt de richtleeftijd uit op 61,2 jaar, met een aanzienlijke spreiding variërend tussen 60 en 63,5 jaar. De gemiddelde bruto VUT-uitkering komt uit op 78,9%; bij flexibele pensionering is dit bij de richtleeftijd gemiddeld 72,1% (voor bijna driekwart van de werknemers geldt 70%).

De vraag rijst hoe de hoogte van de loonkosten zich verhoudt tot de productiviteit van oudere werknemers. Uit onderzoek blijkt volgens Nyfer (1999) dat productiviteit vooral afhangt van individuele kenmerken en omstandigheden en minder van leeftijd, afgezien van een aantal specifieke beroepen. Als sprake is van een achterblijvende productiviteit, dan wordt deze deels verklaard door lagere investeringen in scholing van oudere werknemers¹¹. Vaak wordt hierbij de verwachte korte terugverdientijd bij oudere werknemers als reden gegeven. Hier staat echter een veel lagere arbeidsmobiliteit tegenover. Niettemin kunnen de loonkosten vanwege senioriteit voor oudere werknemers significant hoger zijn bij een gelijke productiviteit tussen ouderen en jongeren. Vaak is dit deels een vergoeding voor bedrijfsspecifiek human capital, die volgens Van Praag e.a. (1996) vrij substantieel kan zijn. Bij verlies van baan is deze kennis niet langer rendabel, terwijl deze wel zal doorwerken in het gewenste (reserverings)loon. Bovenwettelijke aanvullingen op WW- en WAO-uitkeringen oefenen een verdere opwaartse druk uit op de hoogte van het reserveringsloon.

In de theorie van de uitgestelde beloning wordt er vanuit gegaan dat werknemers aan het begin van hun carrière worden onderbetaald ten opzichte van hun arbeidsproductiviteit, terwijl aan het eind sprake is van een omgekeerde verhouding. De positie van ouderen op de arbeidsmarkt wordt volgens de OESO (2002) bemoeilijkt door deze beloning op basis van anciënniteit, wat in Nederland gebruikelijk is. De gemiddelde beloning loopt door de systematiek van loonschalen en periodieken jaarlijks op voor werknemers, terwijl dit niet noodzakelijk geldt voor de productiviteit. Dit maakt hen minder aantrekkelijk voor werkgevers en vormt een van de redenen dat oudere werknemers vaak afvloeien via vervroegde pensionering of de sociale zekerheid.

¹¹ SER, Commissie Sociaal-Economisch Deskundigen (2001). Zie ook hoofdstuk 2.

De laatste jaren is een verschuiving merkbaar van anciënniteits- naar prestatiebeloning. Dit komt tot uiting doordat in CAO's steeds meer afspraken worden gemaakt over flexibele beloning. Het CPB (2001b) voorspelt dat in de komende twintig jaar de lonen van jonge werknemers 9 procent zullen stijgen ten opzichte van het gemiddelde loon, terwijl de salarissen van oudere werknemers 10 procent zullen dalen ten opzichte van het gemiddelde.

3.5.3 Beleidsopties

Ter bevordering van de (blijvende) arbeidsparticipatie van oudere werknemers kunnen maatregelen worden genomen die aansluiten bij:

1. het voorkomen van uitstroom uit het arbeidsproces;
2. het vergroten van de activerende werking van niet als permanent bedoelde uittredingsregelingen;
3. het bevorderen van reïntegratie.

Hierna wordt ingegaan op het eerste punt rond het voorkomen van uitstroom. Het vergroten van de activerende werking van WW en WAO komt later aan de orde. Bedacht moet worden dat maatregelen specifiek gericht op ouderen als groep als nadeel hebben dat zij inherent een stigmatiserend karakter dragen, waardoor de precieze uitwerking niet overeen hoeft te komen met de verwachtingen hierover.

Onderzoek (zie WRR, 2000 en Lindeboom, 1998) wijst uit dat pre-pensioenregelingen, WAO en WW in sterke mate als communicerende vaten fungeren. Dit maakt een geïntegreerde benadering wenselijk. Verondersteld mag worden dat de lage arbeidsparticipatie van ouderen voorzover deze voortvloeit uit VUT en pre-pensioen berust op vrijwilligheid en dat de tendens richting meer actuariële neutraliteit zal doorzetten. Om de uitstroom van ouderen via regelingen als WAO en WW tegen te gaan, zijn in het recente verleden maatregelen genomen waarvan het volledige effect waarschijnlijk nog niet zichtbaar is.

Om oudere werknemers een stimulans te geven om te kiezen voor langer werken in plaats van vervroegd pensioen, vindt per 1 januari 2002 de introductie plaats van een specifieke arbeidskorting voor ouderen. De leeftijdsgrens hiervoor ligt bij 57 jaar, omdat de participatie pas substantieel daalt na het bereiken van deze leeftijd. (Door)werken wordt financieel aantrekkelijker. Ook worden actuariële niet-neutrale effecten van vervroegde uittredingsregelingen (deels) gecorrigeerd. Introductie van een inkomensgrens zou voor een meer gerichte inzet van dit instrument kunnen zorgen, maar heeft als nadeel dat een marginale wig ontstaat in het afbouwtraject. Er is dan geen directe aanleiding alle werkzame ouderen op specifieke wijze te stimuleren aan het werk te blijven. Vaak blijven hoger opgeleide en beter verdienende ouderen langer werkzaam.

Voor zover de lage ouderenparticipatie niet het gevolg is van factoren als de relatieve aantrekkelijkheid van uittreedroutes maar met name van loonkosten, zou uitstroom kunnen worden tegengegaan door loonkosten voor werkgevers te verlagen via een specifieke afdrachtkorting voor ouderen. Tot een bepaalde grens zouden de relatief hoge loonkosten van ouderen verlaagd kunnen worden via een korting op de belastingafdracht. Dit betekent wel dat eventueel scheve beloningsverhoudingen via de fiscus worden gecorrigeerd, waar deze hun oorzaken lijken te vinden in CAO-afspraken en onvoldoende investeringen in scholing voor deze categorie. Als de hogere beloning (deels) een vergoeding is voor bedrijfsspecifiek menselijk kapitaal, dan is er ook geen aanleiding voor een SPAK voor ouderen. Vanaf 2002 wordt aan werkgevers reeds een korting gegeven op de WAO-premie.

Van de opties voor het bevorderen van investeringen in scholing zoals opgenomen in dit deel mag worden verwacht dat zij zullen bijdragen aan het verlengen van de actieve levensloop.

Maatregelen ter verlenging van de actieve levensloop

In de maatregelensfeer

1. Stimuleren van werkgevers om ouderen in te schakelen in het arbeidsproces: *aanpassen van de VLW-regeling*. Per 1 januari 2001 verlaging leeftijdsgrens van 57½ naar 50 jaar en optrekken van de grens van 130% WML naar 150% WML voor werknemers > 50 jaar.
2. Stimuleren van oudere werknemers om te blijven werken. Per 1 januari 2002 een *specifieke arbeidskorting voor ouderen* bovenop de arbeidskorting voor alle werkenden.
3. *Afschaffing fiscale facilitatie VUT-regelingen*. Fiscale maatregelen per 1 juli 2002.
4. *Herinvoering sollicitatieplicht 57½ jarigen*. Afhankelijk van uitkomsten onderzoek arbeidsmarktkansen van ouderen (eind 2001 onderzoek afgerond).
5. *Premiedifferentiatie WW*. Bijdrage werkgever in WW-uitkering bij ontslag oudere werknemer.
6. *Knipbepaling in pensioenregelingen*. Zal opgenomen worden in de nieuwe Pensioenwet.
7. *Invoering verbod op leeftijdsdiscriminatie*. Verbod op collectief ontslag wegens het bereiken van een leeftijd anders dan 65 jaar.
8. *Bevorderen inzetbaarheid en toegang tot de arbeidsmarkt*. Leeftijdsbewust personeelsbeleid, employabilitybeleid, arbobeleid, levenslang leren, sluitende aanpak, leeftijdsdiscriminatie bij werving en selectie, Rea-instrumentarium, dagloongarantieregeling, WW-experimenten.

In de stimulerende sfeer

1. Stimuleren dat sociale partners FVP-regeling van reïntegratiebelemmeringen ontdoen
2. Stimuleren dat sociale partners bovenwettelijke uitkeringen van reïntegratiebelemmeringen ontdoen
3. Taskforce Ouderen en Arbeid die een mentaliteitsomslag bij werkgevers en werknemers moet bevorderen t.a.v. het denken over ouderen en ondernemers moet ondersteunen bij het vormgeven van het ouderenbeleid door middel van het aanreiken van goede praktijkvoorbeelden.

3.5.4 Doorwerken na 65

Analyse

Het Nederlandse pensioenstelsel kent in beginsel geen belemmeringen voor doorwerken na 65 jaar als het pensioen, de AOW en het eventuele aanvullende pensioen, op de leeftijd van 65 jaar uitgekeerd gaan worden. AOW-gerechtigden hebben de mogelijkheid om met volledig behoud van hun AOW-uitkering arbeidsinkomen na 65 jaar te verwerven. In aanvullende pensioenregelingen worden doorgaans geen barrières opgeworpen om naast de pensioenuitkering arbeidsinkomen te verwerven. Indien er een knelpunt voor doorwerken na 65 jaar (bij dezelfde werkgever) bestaat, is dit meestal gelegen in bepalingen in arbeidsovereenkomsten of CAO's. Daarin is de ontslagdatum veelal gekoppeld aan de pensioendatum, waardoor de keuzemogelijkheden voor langer doorwerken na de pensioenleeftijd worden beperkt of afwezig zijn.

Ook voor ambtenaren werkzaam bij de rijksoverheid geldt dat er geen *wettelijke* belemmeringen zijn om door te werken na 65 jaar. Dit lijkt paradoxaal gezien het feit dat in het ARAR het bereiken van de pensioengerechtigde leeftijd genoemd wordt als ontslaggrond. Dit hangt samen met het bijzondere karakter van het arbeidsvoorwaardenoverleg bij de overheid. Ambtenaren hebben formeel een eenzijdige aanstelling. De werkgever, in casu de overheid, stelt de arbeidsvoorwaarden vast. De arbeidsvoorwaarden worden via algemeen bindende voorschriften van kracht voor het overheids personeel. Bij de rijksoverheid staan die bindende voorschriften in het ARAR. Sinds de introductie van het overeenstemmingsvereiste moet de overheid overeenstemming bereiken met werknemersorganisaties over een wijziging van de

door de overheid vastgestelde arbeidsvoorwaarden. Wat de CAO dus is in de marktsector, is het ARAR bij de rijksoverheid. Het bovenstaande impliceert dat de genoemde ontslaggrond gewijzigd kan worden als daar overeenstemming over bereikt kan worden tussen de rijksoverheid in zijn rol als werkgever en de werknemersorganisaties.

Uit recent onderzoek naar afspraken over ouderenbeleid in CAO's door middel van een representatieve steekproef onder 126 grotere CAO's blijkt in 56 van deze CAO's (44%) een pensioengerechtigde leeftijd van 65 jaar te worden genoemd. In 27 CAO's (21%), waarin een pensioenleeftijd van 65 jaar wordt genoemd, staan afspraken, waarbij de werknemer de mogelijkheid wordt geboden om door te werken na 65 jaar. In 14 CAO's (11%) blijkt een andere pensioengerechtigde leeftijd dan 65 jaar te worden genoemd. In 11 van deze CAO's staan bepalingen die de werknemer de mogelijkheid verschaffen om na de pensioengerechtigde leeftijd door te werken.

In totaal blijkt dus in 30 procent van de onderzochte CAO's een bepaling te zijn opgenomen over de mogelijkheid tot doorwerken na de pensioengerechtigde leeftijd. Van de overige 70 procent van de onderzochte CAO's valt aan te nemen dat een meerderheid geen mogelijkheid tot doorwerken na de pensioengerechtigde leeftijd biedt, omdat de ontslagleeftijd gelijk is gesteld aan de pensioenleeftijd. Werknemers ouder dan 65 jaar vallen niet meer onder de CAO. In 9 van de onderzochte CAO's blijken afspraken te zijn gemaakt over een ander contract voor werknemers ouder dan 65 jaar. De wijzigingen in het contract kunnen onder andere betrekking hebben op de opzegtermijn en het niet langer van kracht zijn van de verplichting tot betaling van bepaalde premies, bijvoorbeeld omdat niet langer van verzekering voor de werknemersverzekeringen sprake is.

Beleidsopties: doorwerken na 65 jaar

De opkomst van de keuzebiografie vestigt de aandacht op mogelijkheden tot verlenging van de actieve levensloop na 65 jaar. Dit biedt de mogelijkheid tot meer differentiatie in uittrekking van verschillende categorieën werknemers, afhankelijk van de fysieke of psychische belasting in de arbeidssituatie in het verleden. Daarnaast zouden werknemers door middel van een verlenging van de actieve levensloop en een voortgezette pensioenopbouw na 65 jaar hun eventuele pensioentekort kunnen verkleinen of dichten. Hiertoe zijn flexibele pensioenregelingen met de mogelijkheid tot uittrekking na 65 jaar noodzakelijk. Om een voldoende prikkel tot een verlenging van de actieve levensloop na 65 jaar te geven, zou het pensioen op een actuair neutrale wijze moeten worden verhoogd. Het huidige fiscale kader voor pensioenen in de tweede pijler biedt hiertoe ruimte, omdat een pensioen tot 100 procent van het laatstverdiende inkomen mag worden opgebouwd.

De SER heeft aandacht besteed aan het individueel kunnen kiezen voor een hogere AOW-leeftijd. Het belangrijkste punt daarbij is volgens de SER de mogelijkheid om nu al met volledig behoud van de AOW-uitkering arbeidsinkomen na 65 jaar te verwerven. Het feit dat een persoon AOW-gerechtigd wordt, staat volledig los van de mogelijkheid tot het verrichten van arbeid na 65 jaar. Wel is in het Wetsvoorstel gelijke behandeling op grond van leeftijd bij de arbeid bepaald dat het verbod van onderscheid niet geldt bij ontslag in verband met het bereiken van de AOW-gerechtigde leeftijd of een hogere leeftijd. Het vastleggen van een lagere algemene ontslagleeftijd in een CAO kan alleen indien dit objectief gerechtvaardigd is (bijvoorbeeld in verband met veiligheid of gezondheid).

Het is de vraag of op enigerlei wijze de sociale-verzekeringswetten van toepassing moeten blijven op werknemers die na 65 jaar willen blijven doorwerken. Als die mogelijkheid, bijvoorbeeld op basis van vrijwillige voortzetting, geboden zou worden, roept dat verschillende problemen op. Op het moment dat het werkloosheids- of arbeidsongeschiktheidsrisico na 65 jaar intreedt, treedt een samenloop met ouderdomspensioenuitkeringen op. Bovendien is het de vraag op welke leeftijd sociale- verzekeringuitkeringen na 65 jaar vervolgens zouden moeten eindigen. Tenslotte doet zich het probleem van “moral hazard” in hoge mate voor, omdat uitkeringen op basis van de werknemersverzekeringen de functie van een extra aanvullend pensioen zouden krijgen. Al met al lijkt de problematiek dermate complex dat handhaving van de sociale- verzekeringswetten in de huidige vorm veruit de meest aantrekkelijke optie lijkt. Werknemers die na 65 jaar arbeidsongeschikt of werkloos worden, kunnen immers altijd terugvallen op de AOW en hun eventuele aanvullende pensioenvoorziening.

Deeltijdpensionering

In geval van deeltijdpensionering wordt gedeeltelijk uitgetreden uit het arbeidsproces, waarbij een voltijdbaan wordt omgezet in een deeltijdbaan, dan wel de deeltijdbaan verder wordt verkort.

Het loon dat betrekking had op de arbeidstijd die minder wordt gewerkt, wordt vervangen door een uitkering in het kader van vervroegde uittreding, waarbij een vorm van (actuarieel neutrale) vervroegde pensionering vanuit het oogpunt van arbeidsparticipatie de voorkeur geniet boven een deeltijd-VUT. In geval van deeltijdpensionering kan een voltijdbaan bijvoorbeeld worden vervangen door een deeltijdbaan van 50 procent. Onder de voorwaarde van een volledige opbouw in een prepensioenregeling, komt het totale inkomen dan uit op 85 procent van het inkomen van de oorspronkelijke voltijdbaan ($0,5 \times 100\% + 0,5 \times 70\%$). Over het werkzame deel wordt de pensioenopbouw gedurende de deeltijdpensionering voortgezet. In eindloonregelingen zal dan wel een knipbepaling moeten zijn opgenomen om te voorkomen dat het pensioen over alle opbouwjaren in de pensioenregeling wordt gebaseerd op het laatstverdiende inkomen. De verplichting tot een dergelijke knipbepaling zal door het kabinet in de Pensioenwet worden opgenomen. Overigens kan op basis van de huidige wetgeving bij deeltijd of demotie in een periode van 10 jaar voorafgaand aan de pensioeningangsdatum de pensioenopbouw ongewijzigd worden voortgezet.

Het grote voordeel van deeltijdpensionering lijkt voor de werknemer te liggen in de mogelijkheid om het arbeidsleven geleidelijk af te bouwen, waardoor de belasting zodanig wordt beperkt dat overbelasting en dus vroegtijdige uitval kan worden voorkomen. Met name het WAO-risico voor oudere werknemers zou op die manier kunnen worden beperkt. Voor werkgevers gaat de kennis en kunde van de oudere werknemers niet in één keer verloren. Voor beide partijen gelden niet de nadelen van een alles-of-niets keuze.

Bevordering arbeidsparticipatie ouderen en deeltijdpensionering

In een recent onderzoek naar het effect van wijzigingen in vervroegde uittredingsregelingen op de arbeidsparticipatie van oudere werknemers, waarbij een aantal typen pensioenregelingen aan respondenten is voorgelegd, is ook de voorkeur voor deeltijdpensionering onderzocht. Daaruit bleek dat deeltijdpensionering minder populair is dan volledige pensionering. De deeltijdpensioen-variant wordt met gemiddeld 5,51 gewaardeerd, hetgeen 0,78 punten lager is in vergelijking met de variant waarbij er sprake is van volledige pensioen. Tevens bleek dat van deeltijdpensionering eerder gebruik wordt gemaakt dan van volledige pensionering. De gemiddelde uittredingsleeftijd bedroeg 58,28 jaar tegenover 59,96 jaar bij volledige uittreding. Het hogere resulterende inkomen maakt op lagere leeftijden het gebruik van deeltijdpensionering aantrekkelijker in vergelijking met de variant waarbij sprake is van volledige pensionering. Voor de keuze gesteld tussen vervroegd pensioen met een beperkte uitkering op de leeftijd van 55 jaar of doorwerken tot de leeftijd van 65 jaar zou 27% gebruik maken van vervroegde pensionering. Bij introductie van de mogelijkheid tot deeltijdpensionering was dat ruim 50%. Daarbij lag de waardering ruim 2 punten hoger. Vanaf de leeftijd van 61 jaar bleek er wat betreft de deelname slechts een beperkt verschil met de voltijdse pensioenvariant.

Bron: J.H.M. Nelissen, *Bevordering arbeidsparticipatie ouderen*, juli 2001.

3.6 Sociale zekerheid

Hoe staat het met de levensloopbestendigheid van het sociale-zekerheidsstelsel? Hierbij wordt de volgende definitie gehanteerd:

“Het sociale-zekerheidsstelsel is levensloopbestendig wanneer het transitie tijdens de levensloop niet (onbedoeld) belemmert, een zekere flexibiliteit in de inzet van arbeid en inkomen in de tijd toelaat, en zoveel mogelijk neutraal is ten aanzien van gender en etniciteit.”

We spreken van belemmeringen in het geval er wettelijke restricties zijn of wanneer een transitie gepaard gaat met een (onbedoeld) verlies aan (opgebouwde) rechten. Flexibiliteit in de inzet van arbeid houdt niet alleen aanpassing van werktijden en het opnemen van verlof in, maar ook de overstap van werknemer naar zelfstandige en andersom. In sommige gevallen wordt er heel bewust gekozen om bepaalde transities te belemmeren, bijvoorbeeld bij bepaalde uittredroutes anders dan pensioen. Aandacht zal worden gegeven aan de transities tussen werk en niet-werk en andersom, en de transitie van werknemerschap naar zelfstandig ondernemerschap.

3.6.1 Werknemersverzekeringen

De werknemersverzekeringen kennen het beginsel van inkomensderving als uitgangspunt, waardoor wisselende patronen in het arbeidsverleden door kunnen werken in de uitkeringsrechten. Deze doorwerking is nu beperkt omdat bij de WW een arbeidsverleden van vijf jaar in ogenschouw wordt genomen en er voor het overige bij de WW en WAO gewerkt wordt met een fictief arbeidsverleden (gebaseerd op de leeftijd).

3.6.2 De Wet onbetaald verlof en sociale verzekeringen

In de werknemersverzekeringen zijn voorzieningen opgenomen waarmee nadelige effecten van een wisselende arbeidsduur en loopbaanonderbreking worden tegengegaan.

De Wet onbetaald verlof en sociale verzekeringen neemt belemmeringen in de sociale verzekeringen weg voor het opnemen van onbetaald verlof. Het doel van het verlof is hierbij niet belangrijk. De wet zorgt ervoor dat werknemers na de verlofperiode geen nadeel ondervinden voor de Ziektewet (ZW), de Wet op de arbeidsongeschiktheidsverzekering (WAO) of de Werkloosheidswet (WW). Dit betreft de vaststelling van het dagloon, de toepassing van de zogenaamde referte-eis en de acceptatie in de verzekering. Het normale arbeidspatroon van de verlofganger blijft uitgangspunt voor de vaststelling van het recht op een

uitkering. Een periode van verlof, tot maximaal 18 maanden, wordt er als het ware tussenuitgeknipt en telt niet mee voor het vaststellen van het recht op een uitkering. De verlofganger bouwt tijdens het onbetaalde verlof evenwel geen extra sociale-zekerheidsrechten meer op.

Tijdens voltijds onbetaald verlof kan er geen sprake zijn van inkomensderving als gevolg van ziekte of arbeidsongeschiktheid. Een zieke voltijds verlofganger is in beginsel dus niet verzekerd voor de ZW en de WAO. Als een werknemer tijdens het onbetaald verlof ziek of arbeidsongeschikt raakt, heeft hij desondanks na afloop van het verlof recht op een uitkering. Als eerste ziektedag geldt de eerste werkdag na afloop van het onbetaalde verlof. Als de werknemer deeltijdverlof heeft, bestaat recht op loondoorbetaling van 70 procent van zijn deeltijdsalaris. Als de werknemer na afloop van de afgesproken verlofperiode nog steeds ziek is, heeft de werknemer vanaf dat moment recht op loondoorbetaling van 70 procent van zijn normale salaris.

Het vervallen van de verzekeringsplicht voor de werknemersverzekeringen bij onderbreking van het dienstverband, bijvoorbeeld in verband met studiedoeleinden, is in overeenstemming met het verzekeringskarakter van de ZW, de WAO en de WW. Er is immers op dat moment geen verzekerd belang aanwezig. Dat de hoogte van een uitkering negatief wordt beïnvloed, wanneer men uit eigen vrije keuze is overgeschakeld van voltijd naar deeltijdwerk is eveneens in overeenstemming met het verzekeringskarakter. Het verzekerd belang is immers in omvang verminderd.

3.6.3 Sociale zekerheid: verkenning beleidsopties

Uitbreiden bepalingen onbetaald verlof

De Commissie van Sociaal-Economisch Deskundigen (CSED) van de SER (2001) bespreekt in een advies een aantal mogelijke aanpassingen op het terrein van de sociale verzekeringen. De CSED pleit er voor de bepalingen omtrent het onbetaald verlof uit te breiden, bijvoorbeeld naar personen die hun arbeidsduur voor onbepaalde tijd verkort hebben en personen die gedurende een bepaalde tijd geen arbeidsovereenkomst gehad hebben. Deze zijn nu van toepassing voor zover het verlof niet langer dan 18 maanden duurt en de arbeidsovereenkomst in stand blijft.

Bij de keuze om de gevolgen van onbetaald verlof weg te nemen voor een maximum periode van 18 maanden en te beperken tot perioden waarin de dienstbetrekking in stand blijft, is overwogen dat de eigen verantwoordelijkheid voor de keuze voor en de gevolgen van minder werken, in balans moet zijn met de in de sociale verzekeringen verplicht opgelegde solidariteit. Hiervan zou geen sprake zijn indien veel langere of onbeperkte perioden van niet werken of verkorting van de arbeidsduur, niet zouden doorwerken in de sociale verzekeringen.

Werknemersverzekeringen kennen het beginsel van inkomensderving als uitgangspunt. Wisselende patronen in het arbeidsverleden kunnen hierdoor doorwerken in de uitkeringsrechten. Dit geldt ook voor de premieheffing waardoor ook in de financiering van de werknemersverzekeringen wisselende arbeidspatronen doorwerken. Het wegnemen van de nadelige gevolgen van een veel langere of onbeperkte periode van niet werken of korter werken zou op gespannen voet staan met de houdbaarheid van het stelsel, zowel in termen van betaalbaarheid als in termen van legitimiteit. Het kan als onrechtvaardig ervaren worden dat korter of in het geheel niet werken tot dezelfde aanspraken op uitkering zou leiden. Bovendien

bestaat het gevaar dat het de prikkel wegneemt (voor met name vrouwen) om te (blijven) werken.

De introductie van meer opbouw-elementen in de WW

Voor werknemers met een flexibele arbeidsrelatie geldt dat zij te maken hebben met - veelal kortere - onderbrekingen van de loopbaan. De CSED noemt een versterking van het opbouwelement in de WW als mogelijkheid om meer rekening te houden met het arbeidspatroon van personen die vanwege onderbreking van de loopbaan niet aan de referentie-eisen voldoen en van werknemers met een flexibele arbeidsrelatie.

Op 18 september 1996 heeft het toenmalige kabinet de SER verzocht te adviseren inzake de in de nota Werken aan zekerheid (1997) opgenomen bouwstenen voor een modern sociaal stelsel. In deze nota werden met het oog op de inkomensbescherming van flexwerkers concrete wijzigingen in de ZW en de WW voorgesteld. In zijn advies toonde de Raad een positieve grondhouding tegenover deze wijzigingen, maar achtte hij nader onderzoek nodig. In opdracht van het kabinet is daarop onderzocht in welke mate het inkomen van flexwerkers is beschermd bij ziekte en werkloosheid. Uit dit onderzoek van NIA TNO (1998) bleek dat slechts een beperkt deel van de flexwerkers op grond van de uitkeringsvoorwaarden niet in aanmerking komt voor loondoorbetaling, ZW of WW. Tevens bleek dat het overgrote deel van de flexwerkers hier bij ziekte of werkloosheid geen aanspraak op maakt. Het huidige kabinet heeft daarop geconcludeerd dat de toegankelijkheid van de sociale zekerheid voor flexwerkers beter gediend is met een verbetering van de voorlichting dan met een aanpassing van de voorwaarden voor het recht op uitkering. Op dit moment wordt - in het kader van de evaluatie van de Wet flexibiliteit en zekerheid - onderzocht of het niet-gebruik van de sociale zekerheid door flexwerkers door de voorlichtingsinspanningen is verminderd.

Versterking van het opbouwelement zou kunnen betekenen dat tegenover een x-aantal gewerkte weken een week uitkering staat. Een opbouwsysteem waarin iedere werkweek goed is voor één uitkeringsweek, zou onbetaalbaar zijn. In een systeem waarbij de opbouw vergelijkbaar is met de huidige opbouw van de duur van de loongerelateerde uitkering, zou 10 weken werken leiden tot 1 week uitkering. Een uitkering van 26 weken zou dus pas na 260 weken zijn bereikt. Dit zou een aanzienlijke verslechtering betekenen voor degenen die niet in alle weken in het jaar werken. Een opbouw met een gunstiger factor, zoals bijvoorbeeld 1 week uitkering per 4 gewerkte weken, zou dit nadelige effect nog steeds hebben, maar zou daarnaast betekenen dat degenen die langdurig hebben gewerkt een veel langer uitkeringsrecht zouden krijgen. Voor personen met een relatief kort arbeidsverleden zou ook deze factor in veel gevallen ongunstig uitvallen.

Een referentie-eis werd en wordt veelal onmisbaar geacht om de toegang tot de WW binnen de perken te houden. In het kader van de aanscherping van de referentie-eisen per 1 maart 1995 is met nadruk gewezen op het feit dat het karakter van de WW als loondervingsregeling van personen die in aanmerking willen komen voor een WW-uitkering een duidelijke band met het arbeidsproces vraagt. Daarnaast heeft de referentie-eis als praktisch effect dat het ontstaan van teveel zeer kortdurende en/of lage WW-uitkeringen wordt voorkomen. Dergelijke uitkeringen genereren hoge uitvoeringskosten onder andere omdat gelijktijdig met of na afloop van de uitkering tevens recht bestaat op een toeslag op grond van de Toeslagenwet of een bijstandsuitkering. Gelet hierop lijkt een referentie-eis ook in een opbouwstelsel onmisbaar.

Daarnaast noemt de CSED als optie de “voorportaal-WW” voor personen die niet voldoen aan de referte-eisen. Deze werknemers zouden voor iedere gewerkte week recht krijgen op één uitkeringsweek met een maximum van 130 weken. Deze optie zou tot aanmerkelijk hogere uitkeringslasten leiden. Werknemers die niet aan de referte-eisen voldoen, hebben nu ofwel geen recht op uitkering ofwel recht op 26 weken minimumloongerelateerde uitkering (indien zij alleen aan de wekeneis voldoen). Aangezien er veel meer (kleine) uitkeringsrechten zouden moeten worden verstrekt zouden de uitvoeringskosten ook aanzienlijk toenemen. Daarnaast zou de sterke prikkel die van de huidige combinatie van referte- en arbeidsverledeneis uitgaat om bij werkloosheid snel het werk te hervatten worden gereduceerd. Verder zou de “voorportaal-WW” zich slecht verhouden tot de bestaande WW-uitkering voor degenen die wel aan de referte-eisen voldoen. Na 130 weken werken zou hetzelfde recht ontstaan als bij degenen die wel voldoen aan de weken-eis en de 4-uit 5 jaren eis (1/2 jaar loongerelateerde uitkering en 2 jaar vervolgutkering).

Hoofdstuk 4 Levensloopbewust combineren

4.1 Inleiding

Gedurende de levensfase tussen de 25 en 50 jaar wordt een groot deel van het inkomen gegenereerd voor de gehele levensloop; het pensioen wordt opgebouwd en de eerste grote financiële verplichtingen worden aangegaan. In deze fase vindt vaak ook gezinsvorming plaats en dient carrière te worden gemaakt. In Nederland blijkt een sterke voorkeur te bestaan voor zelf zorgen voor jonge kinderen (SCP, 2000). Vooral werkende vrouwen realiseren deze wens door vermindering van de arbeidsduur in de periode dat zij jonge kinderen verzorgen. Hierdoor kunnen er periodes zijn met veel minder inkomsten uit arbeid. Kortom, in de levensfase tussen 25 en 50 jaar staat het huishouden vaak onder grote financiële- en tijdsdruk in vergelijking met latere levensfasen (zie hoofdstuk 2). Leijnse (2001) spreekt dan ook van het ‘spitsuur van het leven’.

Om de tijdsdruk beter op te kunnen vangen zou verlof opgenomen kunnen worden, zij het dat daarmee in het geval van onbetaald verlof de financiële druk verder oploopt. Overheveling van middelen tussen levensfasen om verlof te kunnen financieren zou een oplossing kunnen bieden. Op individueel niveau is sparen daarvoor een mogelijkheid. Pensioenbesparingen zijn (grotendeels) gedwongen besparingen waar pas vanaf de pensioengerechtigde leeftijd gebruik van kan worden gemaakt. De overheid heeft sparen voor pensioen aantrekkelijk gemaakt omdat ze het van belang acht dat mensen een goede ouderdomsvoorziening treffen. Wanneer andere soorten van ‘betaald verlof’ als maatschappelijk relevant gezien worden, valt te overwegen deze ook van overheidswege te stimuleren. Verlof tijdens de loopbaan kan zowel gebruikt worden om de combinatie van werken en zorgen mogelijk te maken, als om investeringen in menselijk kapitaal te stimuleren (scholingsverlof en sabbaticals).

Dit deel behandelt het als gevolg van gebrek aan tijd en gebrek aan geld moeizaam totstandkomen van gewenste combinaties van posities in domeinen tijdens het arbeidzaam leven. Het gaat dan om het op enig moment *gelijktijdig* combineren van taken. Met betrekking tot het aspect tijdsdruk komen de diverse verlofvormen aan de orde in paragraaf 2. Het aspect financiële druk wordt behandeld aan de hand van de verschillende (mogelijke) bronnen die kunnen worden aangesproken voor de financiering van verlof of minder werken (paragraaf 3). Deze scheiding is in de praktijk minder strikt aan te brengen. Immers het gebruik van verlofvormen zal sterk samenhangen met de wijze waarop in de inkomensderving die ermee gepaard gaat is voorzien.

4.2 Verlofvormen

4.2.1 Vormen van verlof

Het beleid van het kabinet om de mogelijkheden te verbeteren om arbeid en zorg te combineren berust op een aantal pijlers.

- De Wet aanpassing arbeidsduur die sinds 1 juli 2000 van kracht is. Deze wet voorziet in het geclausuleerd recht op structurele vermindering of vermeerdering van de arbeidstijd, onder andere met het oog op zorgtaken.

- De investeringen in de mogelijkheden om zorg uit te besteden, zoals de uitbreiding van het aantal kinderopvangplaatsen en de ontwikkeling van een professionele bedrijfstak persoonlijke dienstverlening.
- De Stimuleringsmaatregel Dagindeling die moet leiden tot een betere afstemming van de ruimtelijke inrichting en de maatschappelijke tijden op een samenleving van taakcombineerders.
- De Wet arbeid en zorg die sinds 1 december 2001 van kracht is. Deze wet voorziet in verlofmogelijkheden voor persoonlijke zorg in combinatie met betaald werk. In de Wet arbeid en zorg worden de verlofregelingen die de combinatie werken en zorgen voor werknemers moeten vergemakkelijken, gebundeld en uitgebreid¹². In de eerste plaats zijn dat de verlofregelingen die te maken hebben met de komst van en de zorg voor jonge kinderen: het zwangerschaps- en bevallingsverlof, het kraamverlof, het adoptieverlof en het ouderschapsverlof. Tevens is er een recht op calamiteitenverlof voor het treffen van de nodige maatregelen bij het optreden van een calamiteit en een kortdurend betaald zorgverlof voor de noodzakelijke verzorging van zieke kinderen, partners of ouders. Het kabinet heeft recent besloten tot de introductie van een vorm van langdurend zorgverlof.

De in het voorgaande genoemde maatregelen sluiten aan bij het door het kabinet als oriëntatiepunt voor het beleid genomen Combinatie-scenario.¹³ Hierbij geldt als uitgangspunt dat de organisatie van de betaalde arbeid is afgestemd op de situatie en de behoeften van de werknemer (vrouw of man) die, afhankelijk van de levensfase, in meer of mindere mate zorgverantwoordelijkheid draagt. De aan arbeid bestede tijd is zodanig dat de werknemer voldoende economische zelfstandigheid heeft verworven als een levensfase aanbreekt van veel zorg. Door middel van deeltijdarbeid, spaarsystemen en (betaalde) verlofregelingen kunnen perioden met meer betaalde arbeid afgewisseld worden met perioden met minder betaalde arbeid. Goed functionerende markten voor kinderopvang, persoonlijke dienstverlening en naschoolse opvang dragen eveneens bij aan het verlichten van het combineren van taken.

Het voorgaande leidt tot de conclusie dat een vrij breed scala aan verlofregelingen wordt aangeboden om aan de toenemende tijdsdruk tegemoet te komen en de combinatie van arbeid en zorgtaken te vergemakkelijken. Naast wettelijke regelingen kunnen in CAO's afspraken worden gemaakt. Tabel 4.1 geeft een overzicht in hoeverre in CAO's aandacht wordt besteed aan verlofregelingen. Zo wordt in 39 procent van de CAO's een bepaling aangetroffen over zwangerschaps- en bevallingsverlof. Slechts in 6 procent van de gevallen is echter iets aanvullends afgesproken ten opzichte van hetgeen al in de wet bepaald is rond de lengte van verlof en de betaling. In de meeste CAO's wordt weliswaar aandacht besteed aan diverse verlofvormen, maar slechts in een minderheid zijn aanvullende bepalingen afgesproken wat betreft verlof en betaling. De niet-gearceerde delen geven aan wat extra is geregeld. Opvallend is dat (aanvullende) afspraken met name tot stand komen in combinatie met en in aansluiting op voorgenomen overheidsregulering. Op CAO-niveau wordt geen enkel statistisch significant verband gevonden. Een samenhang tussen de mate waarin afspraken voor verlof en kinderopvang vóórkomen en de man/vrouwverdeling in een sector wordt alleen gevonden in het geval van zorgverlof (Arbeidsinspectie 2001b, p. 75).

¹² Zie voor een schematisch overzicht van verlofregelingen bijlage 4.1.

¹³ Zie Ministerie van SZW, *Meerjarennota Emancipatiebeleid* (2000), p. 16.

Tabel 4.1 Percentage CAO's en werknemers met afspraken over verlofregelingen

<i>Aard bepaling</i>	<i>% CAO's</i>	<i>% werknemers</i>
mogelijkheid tot aanpassing van de arbeidsduur	67%	62%
zowel werktijdvermindering als -uitbreiding	17%	8%
alleen werktijdvermindering	42%	
alleen werktijduitbreiding	8%	
zwangerschaps- en bevallingsverlof	39%	36%
met bovenwettelijke regeling	6%	11%
kraamverlof	93%	85%
verlof van meer dan 2 dagen	17%	18%
adoptieverlof	47%	52%
verlof van meer dan 2 dagen	14%	17%
ouderschapsverlof	55%	42%
met bovenwettelijke regeling	29%	20%
met betaald verlof	6%	
verlof van 8 maanden of meer	8%	
calamiteitenverlof	25%	26%
betaald verlof	19%	21%
verlof van meer dan 3 dagen	21%	23%
zorgverlof	27%	31%
betaald verlof	14%	21%
verlof van meer dan 1 maand	6%	7%
concrete afspraken loopbaanonderbreking	29%	35%
betaald verlof	3%	
onderdeel verlofspaarregeling	13%	
verlofsparen	38%	48%
met gespecificeerd doel	28%	
met doel zorg-/ouderschapsverlof	9%	
concrete afspraken kinderopvang	56%	61%
met expliciete doelgroep kinderen 0-4 jr	19%	24%
met expliciete doelgroep kinderen 0-12 jr	17%	17%
met voorwaarden t.a.v. toegankelijkheid ¹	7%	
met financiering via werkgeversbijdrage	16%	
met financiering via fondsconstructie	22%	
Totaal	139 CAO's	4.9 mln. Werknemers

¹ < 1% van de CAO's alleen voor vrouwen; 5% toegankelijk voor vrouwen en alleenstaanden en 1% anders.
Bron: Arbeidsinspectie (2001b).

4.2.2 Beleidsopties

Voorstellen die veranderingen beogen aan te brengen in het geheel van verlofvormen, zouden moeten worden bekeken met het oog op:

- het verminderen van financiële druk en tijdsdruk;
- de samenhang tussen de verschillende regelingen;
- de complexiteit van regelingen en de uitvoerings- en controlekosten bij werkgevers en belastingdienst;
- de mogelijkheden tot 'moral hazard'-gedrag: overmatig gebruik, door afwenteling van de kosten op het collectief, de overheid of de werkgevers.

Het introduceren van een soort van verlofparaplu die alle verschillende verlofregelingen integreert, kan hieraan tegemoet komen. Concreet betekent dit dat er geen onderscheid meer wordt gemaakt tussen de verschillende soorten van verlof, maar er een bepaald maximum aan verlofdagen is dat door mensen zelf voor verschillende doelen kan worden gebruikt. Gegeven de moeizame verifieerbaarheid van verlofdoelen kan dit zelfs een bevordering van

rechtsgelijkheid en -zekerheid inhouden. Uitruil van calamiteiten- en zorgverlof is nu reeds op beperkte wijze, na onderlinge overeenstemming tussen werkgever en werknemer, mogelijk. Voor de financiering van een dergelijk verlofkader is een verdergaande gedachte om de huidige vormen van verlof (voor zorg en scholing) binnen het pensioenkader te brengen (zie hierna). Omdat het verlof uit het kapitaal van werknemers zelf gefinancierd wordt, is het minder noodzakelijk te controleren waarvoor verlof wordt gebruikt. Werknemers kunnen zelf bepalen of verlof nodig is voor zorgtaken, voor sabbaticals, voor scholing of training óf voor vervroegde uittreding. Werknemers zouden dan meer keuzevrijheid krijgen bij de invulling van het verlof, waardoor er meer samenhang komt in de verlofvormen. Bovendien kan het een vereenvoudiging van verlofregelingen betekenen.

Een praktische vraag bij de integratie van de huidige verlofvormen in een verlofparaplu is welke verlofregelingen onder deze paraplu zouden kunnen vallen. Zo vallen de regelingen rond zwangerschap en bevalling af vanwege verdragrechtelijke bezwaren die uitruil van dagen en/of betaling niet toestaan. Financiering uit individuele besparingen roept de vraag op hoe mensen die nog niet voldoende kapitaal gespaard hebben, maar vanwege een bepaald doel verlof nodig hebben, dit kunnen financieren.

4.3. Financiering van verlof

Deze paragraaf gaat in op de vraag hoe periodes van minder of (tijdelijk) niet werken alsmede vormen van verlof kunnen worden gefinancierd. Daartoe wordt eerst ingegaan op de bestaande financieringsbronnen. In het tweede deel komen mogelijke nieuwe financieringsvormen aan bod. Deze bevinden zich in het spectrum tussen collectieve dekking en individuele kapitaalopbouw. Het derde deel tracht een aanzet te geven voor het opstellen van een afwegingskader ten behoeve van de verantwoordelijkheidsverdeling tussen collectief en individu.

4.3.1 Bestaande financieringsbronnen

Om deelname aan arbeid te bevorderen voor diegenen die arbeid en zorg combineren, en ter faciëring van scholing en sabbaticals, heeft de overheid een aantal regelingen ontwikkeld die kunnen dienen als financieringsbron voor verlof (zie Box Financieringsbronnen).

Financieringsbronnen voor verlof

- Het sparen van vakantiedagen: sinds 1 februari 2001 kan gedurende 5 in plaats van 2 jaar worden gespaard.
- De Wet financiering loopbaanonderbreking (Wet finlo) biedt geldelijke steun voor langdurige verlofperiodes ten behoeve van zorg of educatie. Aan werknemers wordt de mogelijkheid geboden om voor studie of zorg gedurende een periode van maximaal 6 maanden de loopbaan te onderbreken (bij CAO kan een verlenging tot maximaal 18 maanden worden overeengekomen). De werknemer ontvangt dan een uitkering van maximaal 445 euro bruto per maand. Voorwaarde hierbij is wel dat in het algemeen sprake moet zijn van vervanging door een uitkeringsgerechtigde. Uit een recente evaluatie door het NEI (2000) kwamen de onbekendheid van de wet onder werknemers en de eis van vervanging als belangrijkste belemmeringen naar voren. De invloed van de financiële bijdrage op het gebruik is volgens de evaluatie in het algemeen beperkt; een hogere bijdrage zal wel leiden tot een groter verwacht gebruik. Besloten is daarom tot een aantal aanpassingen, die met name betrekking hebben op het versoepelen van de vervangingsvereisten.
- De spaarloonregeling is in 1994 voor werknemers geïntroduceerd als bijdrage aan het tot stand brengen van loonmatiging. Deze faciliteit stelt de werkgever in staat een bedrag van maximaal 789 euro per jaar in te houden op het brutoloon en ten name van de werknemer te storten op een spaarrekening. Over dit spaarloon is de werknemer geen belasting en premies verschuldigd, mits het bedrag minimaal vier jaar op de spaarloonrekening geblokkeerd wordt. Na vier jaar is het bedrag vrij opneembaar; bij overlijden en voor

specifieke doeleinden als het verwerven van een eigen woning en effecten alsmede voor de premiebetaling van een levensverzekering of spaarovereenkomst is het saldo eerder op te nemen. Sinds 1 januari 2001 bestaat tevens de mogelijkheid voor deblokkering voor verlof ten behoeve van zorg of opleiding. De werkgever betaalt over de inleg alleen een werkgeversheffing van 10%, die aftrekbaar is voor de winstbelasting.

- Via de fiscale middelingsregeling kunnen individuele belastingplichtigen de belastingafdracht tussen periodes met relatief veel en weinig inkomsten worden geëgaliseerd. De regeling heeft betrekking op een termijn van 3 jaar en kent een drempel voor het bedrag dat kan worden teruggevorderd.
- De fiscale afdrachtsvermindering voor betaald ouderschapsverlof biedt een tegemoetkoming aan werkgevers die bereid zijn (gedeeltelijk) loon door te betalen.
- De regeling voor verlofsparen (zie Box Verlofsparen).

Het fiscale stelsel speelt bij veel van deze regelingen een faciliterende rol. Een voorbeeld is de verlofspaarregeling, waarvoor ook de omkeerregel geldt (zie Box Verlofsparen). Naast een mogelijk tariefvoordeel, er wordt gespaard tegen het hoogste tarief en de uitkeringen worden deels tegen lagere tarieven belast, is de omkeerregel ook gunstig omdat er door uitgestelde belastingbetaling over een groter bedrag rente genoten wordt.

Verlofsparen

Sinds 1 januari 2001 is een wettelijke regeling van kracht die het aantrekkelijker maakt om te sparen voor verlof. De regeling creëert duidelijkheid over welke rechten op verlof wel en niet belast zijn. Ook worden de mogelijkheden voor verlofsparen uitgebreid. Het nieuwe regime beperkt het onbelast doorschuiven van vrije dagen (individueel tijdsparen). Een werknemer kan voortaan zonder fiscale gevolgen en zonder nadere voorwaarden individueel zijn vrije dagen opsparen tot een maximum van 250 dagen. Naast deze vorm van individueel tijdsparen voorziet de wet in de volgende mogelijkheden te sparen voor verlof in het kader van een verlofspaarregeling:

1. De werknemer kan per jaar ten hoogste 10% van het bruto jaarloon sparen tot een maximum van één jaarsalaris. Het gespaarde geld wordt buiten de beschikkingsmacht van werkgever en werknemer op een geblokkeerde rekening bij een financiële instelling of fonds ondergebracht. De werknemer heeft een directe aanspraak op dit verlofspaar­geld. Op de ingelegde gelden is de omkeerregel van toepassing. Dit wil zeggen dat niet de inleg wordt belast, maar belastingheffing pas plaats vindt op het moment dat het geld wordt uitgekeerd (dit geldt niet voor de premies werknemersverzekeringen).
2. De werknemer kan ervoor kiezen slechts tijd in te leggen en dit niet om te zetten in geld. In deze variant heeft de werknemer de garantie dat het sparen van één dag verlof nu, leidt tot het opnemen van één extra verlofdag in de toekomst met doorbetaling van salaris. Hier hoeft dus geen afgezonderd geldbedrag tegenover te staan.

Beide hiervoor genoemde mogelijkheden voor verlofsparen kunnen binnen de gestelde grenzen van de regeling worden gecombineerd. Het sparen van tijd en geld wordt namelijk fiscaal op dezelfde manier behandeld. Er geldt een gezamenlijke jaarlijkse maximum inleg van 10% van het bruto jaarsalaris tot een totale inleg van niet meer dan een bedrag corresponderend met het bruto jaarsalaris van de werknemer.

De eerste ervaringen met de verlofspaarregeling wijzen erop dat de regeling zich in een grote belangstelling mag verheugen. Ook blijken veel werkgevers een bijdrage te willen leveren; veelal blijven zij de voor hun rekening komende pensioen- en ziektekostenpremies ook gedurende het onbetaald verlof betalen. Zie ook tabel 4.1.

4.3.2 Beleidsopties: nieuwe financieringsbronnen

In het voorgaande is stilgestaan bij de diverse vormen van verlof die voorzien in de behoefte om de tijdsdruk gedurende het werkzame leven te verminderen. Reeds nu bestaat er een scala aan regelingen dat beoogt hierin én in de financiering ervan, te voorzien. Voor een deel geldt dat deze regelingen van vrij recente datum zijn en bij velen nog niet goed bekend. De recente introductie van diverse verlofvormen en de specifieke financieringswijzen dragen bij aan het

beeld van complexiteit. Hier gaat het om de vraag hoe nieuwe financieringsvormen kunnen voorzien in een meer uniforme en transparante verantwoordelijkheidsverdeling tussen betrokken partijen en meer onderlinge afstemming en samenhang. Deze vormen kunnen ook voorzien in een aanvulling op het inkomen als men besluit tijdelijk minder te gaan werken. Waar het gaat om de afweging tussen participatiebevordering en zorgverlening speelt het spanningsveld tussen het negatieve korte termijn effect van meer verlof op het arbeidsaanbod en het positieve lange termijn effect op de arbeidsparticipatie. Van diverse zijden zijn de afgelopen tijd voorstellen gedaan voor financieringsmogelijkheden voor verlof. Een aantal recente voorbeelden wordt hierna kort besproken.

Sparen

De Commissie Sociaal-Economisch Deskundigen (CSED) van de SER (2001) schenkt in een recent rapport aandacht aan een aantal mogelijke financieringsvormen voor verlof. In wettelijke sociale-zekerheidsregelingen wordt, vanwege de aard van het te verzekeren risico, uitgegaan van een hoog solidariteitsniveau en financiering op omslagbasis. Volgens de CSED is het de vraag of dergelijke collectieve regelingen nog voldoende recht doen aan het veranderende karakter van sociale risico's. In toenemende mate kunnen betrokkenen het optreden van risico's zelf beïnvloeden en liggen hieraan individuele keuzes ten grondslag. De CSED suggereert als oplossing om (individuele) spaarrekeningen voor zorgverlof, onderwijs en scholing te combineren met spaarvormen in de sociale zekerheid en voor pensioen.

Lenen

Probleem kan zijn dat mensen aan het begin van hun loopbaan nog weinig gelegenheid kunnen hebben gehad om te sparen. Van diverse zijden (o.a. Bovenberg 2001) is gesuggereerd hiervoor een kredietfaciliteit te scheppen. Een andere mogelijkheid is het toekennen van verlofvouchers. Voordeel is dat mensen dan vroeg in hun carrière al betaald verlof op kunnen nemen en dit later terug kunnen betalen, iets wat een spaarsysteem niet toelaat. Lenen is bij gebrek aan garanties/onderpand nu vaak onmogelijk. Bovenberg (2001) stelt dat het huidige fiscale stelsel te eenzijdig is ingericht op het faciliteren van sparen voor pensioen en eigen huis. Hierdoor is er weinig ruimte over om te sparen voor bijvoorbeeld verlof. Een eventuele kredietfaciliteit kan onderdeel uitmaken van een flexibelere inzet van de verlofspaarregeling. Reeds opgebouwde pensioenrechten kunnen één van de vermogensbestanddelen zijn die in beschouwing worden genomen voor het bepalen van de maximale limiet voor bijvoorbeeld het 'rood staan' op een rekening voor verlofsparen. De grootte van opgebouwde pensioenrechten geeft een indicatie voor de verdien- en daarmee de terugbetaalcapaciteit. Bedoeling is de lening in de rest van het arbeidzame leven terug te betalen. Het aantrekkelijke van deze optie is dat het pensioenvermogen zelf niet aangesproken wordt. Een probleem dat zich voordoet is dat de grootte van het pensioenvermogen niet *ex ante* vaststaat, dus valt de maximale hoogte van een lening alleen te bepalen op basis van het huidige inkomen en opgebouwde vermogen. Het pensioenvermogen zal in de beginfase niet hoog zijn, waardoor de kredietfaciliteit beperkt zal zijn.

Naar analogie met het Australische studiefinancieringsmodel (zie de Box over het Australische studiefinancieringsmodel) kan ook gedacht worden aan een via het belastingstelsel gefinancierd verlofstelsel. In deze benadering kunnen werknemers een verlofperiode financieren uit eigen middelen of laten voorschieten door de overheid. Indien men gekozen heeft voor het laatste, dan kan de schuld afgelost worden via bijvoorbeeld een opslag op de te betalen belasting. Als het inkomen boven een bepaalde drempel uitkomt, wordt automatisch een relatief klein percentage van het totaal belastbare inkomen (bijvoorbeeld 3%) ingehouden om de lening bij

de overheid af te lossen. Indien op de pensioengerechtigde leeftijd nog een schuld resteert als gevolg van onvoldoende inkomen, kan deze kwijt gescholden worden. Deze variant maakt verlof relatief toegankelijk voor personen die op het moment van verlof nog niet veel hebben kunnen sparen of over een relatief laag inkomen beschikken. De overheid wordt in dit financieringsmodel een soort van risicodragende partner in het menselijk kapitaal van de werknemer. Nadeel van deze optie is dat de aflossing bijdraagt aan het verhogen van de marginale druk, waardoor er minder netto besteedbaar inkomen overblijft van een bruto inkomensstijging. Ook kan de relatie tussen de opname van het verlof en een toekomstige inkomensstijging minder sterk zijn dan in het geval van studiefinanciering. De verwachte inkomensstijging hoeft dan ook niet op te treden.

Het Australische studiefinancieringsmodel

Sinds 1989 kent Australië het Higher Education Contribution Scheme (HECS). HECS is een gecombineerd systeem van heffing van collegegelden (eigen bijdragen) en studieleningen die via belasting worden terugbetaald. De invoering van het HECS had als doel de expansie van het hoger onderwijs te bekostigen door middel van eigen bijdragen van studenten. Tegelijkertijd moest de toegankelijkheid worden gewaarborgd.

Studenten kunnen ervoor kiezen het collegegeld jaarlijks bij aanvang van de studie direct te betalen of te lenen van de overheid. In het laatste geval bouwen zij een schuld op die na afstuderen (of stoppen met de studie) via de belastingdienst (ATO) dient te worden afgelost. Het vooraf betalen levert de student een korting van 25 procent op. In 1996 maakte 29 procent van studenten hiervan gebruik. De ATO monitort de studenten via hun fiscaal nummer en bezit informatie over de opgebouwde schuld, studieperiode, afstudeerdatum en verdiende inkomen.

De HECS-lening is renteloos, maar wordt jaarlijks aangepast aan inflatie. De terugbetaling start direct na afstuderen en is gerelateerd aan het inkomen. Tot 1997 was er een inkomensdrempel gelijk aan het gemiddelde belastbaar inkomen van de Australische werknemer (\$A27.675). In 1997 is deze drempel verlaagd naar circa \$A21.000. Ex-studenten met een inkomen lager dan deze drempel betalen dus niets terug. Er vindt echter geen kwijtschelding plaats. Als het inkomen boven de drempel uitkomt zal de ATO automatisch 3 procent van het totaal belastbare inkomen als HECS-terugbetaling vaststellen. Bij toename van het inkomen zal dit percentage hoger worden, tot een maximum van 6 procent. Afgestudeerden met een bovenmodaal inkomen zijn normaal gesproken in staat hun gehele schuld binnen 10 jaar of eerder af te lossen. Vrijwillige extra aflossingen zijn mogelijk en leveren bovendien een extra korting op van 15 procent als de extra aflossing \$A500 of meer bedraagt. Ex-studenten met een inkomen beneden de drempel die toch aflossen komen in aanmerking voor een korting van 10 procent.

In de periode 1990-1998 is het aantal undergraduate studenten fors gestegen met een gelijkmatige verdeling over inkomensgroepen. De HECS weerhoudt mensen dus niet om een studie te volgen. Ervaringen met de terugbetaling van de HECS-lening laten nog geen algemene conclusies toe. Simulatiestudies laten zien dat naar verwachting 96 procent van de mannelijke studenten de schuld volledig zal aflossen, tegen 77 procent van het aantal vrouwelijke studenten. Naar schatting 13 procent van de uitstaande HECS-schuld zal niet worden terugbetaald.

Gemengde financieringsmodellen

Het Wetenschappelijk Instituut (WI) voor het CDA (2001) heeft recent een studie gepubliceerd waarin een pleidooi wordt gehouden voor een levensloopverzekering als onderdeel van een 'cappuccino-model'. Het WI pleit voor het leggen van een vaste basis voor betaald verlof via een wettelijke verzekering, met in een tweede laag collectieve aanvullingen op bedrijfs(tak)niveau en als sluitstuk individuele spaar- en verzekeringsmogelijkheden. Hoofdbestanddeel van de tweede laag is een levensloopverzekering voor mensen van 18 tot 65 jaar. Gekozen kan worden uit een combinatie van een vaste storting als percentage van het loon en variabele stortingen, bijvoorbeeld via inleg van overuren, ADV-dagen et cetera. Sociale partners bepalen zelf de inhoud en omvang van de levensloopverzekering, die door de

overheid fiscaal wordt gefaciliteerd. De levensloopverzekering kan de volgende verloffaciliteiten financieren: studie en scholing, zorgverlof, ouderschapsverlof en andere soorten van verlof zoals sabbaticals. Een aantal hiervan, zoals kinderopvang en verlof, wordt steeds meer als secundaire arbeidsvoorwaarde in CAO's geregeld. Een negatief saldo van de levensloopspaarpot is mogelijk, waarbij opgebouwde pensioenrechten als zekerheidstelling kunnen dienen maar niet te gelde kunnen worden gemaakt. Sociale partners maken zelf afspraken over aanvullende verlofregelingen. Iedereen kan de levensloopverzekering individueel aanvullen. Voor pensioen en levensloopfinanciering kan wat betreft de fiscale facilitering een gezamenlijk kader gelden.

Ook Leijnse (2001) is voorstander van een dergelijk 'cappuccino-model' met een tripartiete verantwoordelijkheidsverdeling, analoog aan de oudedagvoorziening. Hij pleit er tevens voor om te bezien in hoeverre ook risico's als werkloosheid en arbeidsongeschiktheid zouden kunnen worden gefinancierd uit de tweede en derde laag. Daarbij verschuift het zwaartepunt in de financiering naarmate een bepaalde situatie langer duurt naar deze bronnen.

Denkbaar is ook om de spaarloonregeling om te vormen tot een eerste laag ter financiering van periodes van onbetaald verlof voor scholing en/of zorg door storting in een verlofspaar- of persoonlijke ontwikkelingsrekening. Ook andere varianten zijn denkbaar, waarbij niet de verlofganger als invalshoek wordt gekozen (zie Box Kindgebondenrekening).

Kindgebondenrekening

Bij een kindgebondenrekening wordt gedacht aan een 'spaarrekening' die elk kind krijgt vanaf zijn geboorte. De overheid voedt deze rekening in verschillende stappen van de levensfase. Dat wil zeggen de overheid stort een deel van het budget bij de geboorte van het kind, een deel als het naar school gaat, nog een deel als het kind naar het voortgezet onderwijs gaat en een deel als het kind gaat studeren. De rekening kan alleen worden gebruikt voor uitgaven ten behoeve van het kind. Te denken valt aan kinderopvang, naschoolse opvang, onderwijs- en studiekosten. Inkomensafhankelijke regelingen kunnen (deels) komen te vervallen. Het te storten overheidsdeel is afhankelijk van de inkomsten van de ouders. Bij het bereiken van de leeftijd van 18 jaar wordt ook gekeken naar de inkomsten van de student/scholier zelf.

De rekening kan ook worden gevoed door de ouders zelf of in een later levensfase door de scholier of student. De rekening wordt daarmee een spaarrekening voor het leven, waar de overheid vanaf de start een bijdrage aan levert. De kindgebondenrekening is ook een belangrijk vangnet voor gezinnen die niet van te voren financiële middelen opzij hebben kunnen zetten. De ouders hebben de keuze om de rekening niet aan te wenden in tijden dat ze de uitgaven voor het kind makkelijk zelf kunnen bekostigen. Zo blijft er meer over voor het kind als deze bijvoorbeeld gaat studeren.

Een stapje verder is de kindgebondenrekening in te zetten voor vraagfinanciering in de vorm van een soort "rugzakje" voor de leerlinggebonden bekostiging van scholen door de leerling zelf. Als scholen afhankelijk worden van de wensen van de leerling (ouders), kan dit mogelijk bijdragen aan de kwaliteit van het onderwijs.

Volksverzekering

In de notitie van de werkgroep Levensloop van de Tweede Kamerfractie van D66 (2001) wordt de gedachte van een volksverzekering naar voren gebracht. De volks- en werknemersverzekeringen verzekeren voor inkomensrisico's die men in principe niet zelf in de hand heeft. Er zouden volgens dit voorstel (in beperkte mate) ook mogelijkheden moeten bestaan voor regelingen bij zelfgekozen inkomensderving, zoals voor betaald verlof. Een uitkering uit de volksverzekering zou vrij besteed moeten kunnen worden en een maximale duur en een maximale hoogte aan inkomensrechten moeten kennen. Bestaande verlofregelingen kunnen in deze verzekering worden opgenomen. Deze collectieve verzekering zou aangevuld kunnen worden met individuele arrangementen, zoals zorg- en opfrisverlof,

scholingshypotheken en/of inzet van een klein deel van de opgebouwde pensioenrechten. Economische zelfstandigheid blijft voorop staan. Langlopende uitkeringen zijn slechts bedoeld voor diegenen aan wie in alle redelijkheid geen arbeidsplicht kan worden opgelegd. De FNV stelt in de nota *Bewegen in Zekerheid* een volksverzekering voor zorgverlof voor met een uitkering ter hoogte van 70 procent van het minimumloon bij verlof voor zorg, zwangerschap en bevalling, adoptie en ouderschap. Een bijbehorende werknemersverzekering zou deze dekking kunnen aanvullen tot 70 procent van het laatstverdiende loon en via aanvullende CAO-afspraken zou het niveau van betaling op 100 procent van het loon kunnen worden gebracht.

4.3.3 Verantwoordelijkheidsverdeling financiering verlof

Bij het bepalen van een adequate verantwoordelijkheidsverdeling voor de financiering van verlof spelen twee algemene problemen een rol: ‘adverse selection’ (averechtse selectie) en ‘moral hazard’ (moreel gevaar).

Theorie van verzekeringsmarkten

Het optreden van onzekerheid kan ervoor zorgen dat niet alle betrokkenen beschikken over dezelfde informatie, hetgeen mogelijk leidt tot averechtse selectie en moreel gevaar. Hierdoor kunnen bepaalde verzekeringsmarkten ‘dun’ zijn of zelfs geheel ontbreken.

Averechtse selectie

Averechtse selectie wordt veroorzaakt doordat, bij ongelijk verdeelde risico's, verzekeraars individuen met een hoog en met een laag risico niet kunnen onderscheiden, waar deze dit zelf wel kunnen. Bij een gemiddelde premie is het derhalve voor personen met een hoog risico aantrekkelijk zich volledig te verzekeren. Personen met een laag risico zijn oververzekerd en zouden, indien mogelijk, een geringere dekking prefereren of zich aan dekking willen onttrekken. Een verplichte sociale verzekering zorgt ervoor, doordat lage risico's zich niet aan verzekering kunnen onttrekken, dat het probleem van averechtse selectie wordt vermeden. ‘Pooling’ van goede en slechte risico's wordt mogelijk. Over het algemeen wordt dit wenselijk geacht voor situaties waarin ‘pech’ grote (financiële) gevolgen kan hebben, zoals bij ziekte of arbeidsongeschiktheid. Uitvoering (onder bepaalde randvoorwaarden) door private uitvoerders behoort nog steeds tot de mogelijkheden. Ook mengvormen zijn mogelijk: privaat uitgevoerde verzekeringen met politiek bepaalde polisvoorwaarden (zoals de WTZ) of een acceptatieplicht.

Moreel gevaar

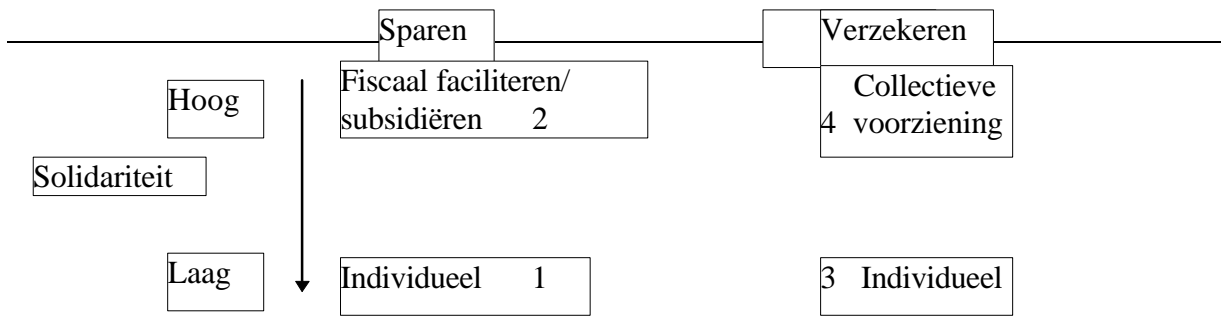
Moreel gevaar (of nalatig gedrag) ontstaat doordat als gevolg van het bestaan van een verzekering en de daaruit volgende mogelijke wijziging van gedrag, de kans op het optreden van het te dekken risico verandert. Aangezien een verzekeringsmaatschappij dit gedrag niet kan waarnemen, kan de verzekerde de kosten van zijn onzorgvuldigheid afwentelen op het collectief. In het geval van een werkloosheidsverzekering kunnen werknemers vaker vrijwillig ontslag nemen dan in het geval deze verzekering zou ontbreken, of zouden werklozen langer zoeken naar een nieuwe baan omdat de werkloosheidsuitkering hun reserveringsloon verhoogt. Werkgevers zouden roekelozer mensen aannemen en ontslaan, omdat zij de daaraan verbonden kosten kunnen afwentelen op de collectieve verzekering. Is het risico op moreel gevaar omvangrijk dan zal de monitoring inspanning van een publieke organisatie mogelijk onvoldoende zijn vergeleken met private uitvoering. Vanwege de uniformiteit van de aangeboden verzekering, waardoor marketing- en andere acquisitiekosten ontbreken, is sprake van in het algemeen zeer geringe administratiekosten in de publieke sector.

Sparen versus collectieve voorziening

Mogelijkheden voor het financieren van verlof vallen op hoofdlijnen uiteen in sparen, collectieve voorziening of lenen. Ook combinaties van twee of meer componenten zijn mogelijk. Belangrijk daarbij is waar de overgang ligt tussen het op collectieve en het op individuele wijze financieren van verlof (zie figuur 4.1). Zowel bij collectieve voorziening als sparen kan een bepaalde mate van solidariteit worden aangebracht (posities 2 en 4), wat pure

spaarregelingen (1) en individuele verzekeringen (3) niet kennen. Naarmate het doel van het verlof sociaal wenselijker is of naarmate het belangrijker geacht wordt dat iedereen toegang heeft tot bepaalde vormen van (betaald) verlof, valt te overwegen meer solidariteit toe te laten. Door regels te stellen aan het gebruik kan getracht worden het risico op moreel gevaar te beperken.

Figuur 4.1 Financieringswijzen



In beginsel kan een individu zelf sparen, voorzover zijn middelen dit toelaten en dan verlof opnemen (1). Naarmate de doeleinden van het verlof meer als maatschappelijk relevant worden gezien, kan worden overwogen dit op een bepaalde manier aantrekkelijk te maken. De mogelijkheid bestaat dan om het fiscaal te faciliteren/subsidiëren net als nu met bijvoorbeeld pensioenbesparingen en verlofsparen gebeurt (2). Er zal weinig animo zijn van verzekeraars om individuele verzekeringen te gaan aanbieden voor een zelfgekozen inkomensderving (3). De vraag is namelijk in hoeverre sprake is van risico. Risico hangt samen met een gebeurtenis die niet te voorspellen of te kiezen is. In het geval van zorgverlof kan dit (deels) worden beargumenteerd. Een private verzekering hiervoor is echter gedoemd te falen door averechtse selectie. De verzekerde zal zijn actie altijd zo kiezen dat hij er per saldo beter op wordt. Als iemand geen gebruik denkt te maken, zal deze zich niet verzekeren. Naarmate men een bepaald verlof meer sociaal wenselijk acht, valt te overwegen hiervoor een collectieve voorziening te treffen (4). Voordeel van collectieve financiering voor zorgverlof is dat er minder risicoselectie zal zijn door werkgevers. Een collectieve voorziening voor scholingsverlof zal ook het opdoen van niet-bedrijfsspecifieke kennis stimuleren. Mengvormen zijn mogelijk, waarbij recht wordt gedaan aan het beginsel dat alle belanghebbenden een deel van de kosten voor hun rekening nemen. De voorgaande analyse leidt er dus toe dat voor de inkomensvoorziening ten tijde van verlof een punt tussen posities (2) en (4) dient te worden gevonden.

Hierna wordt bovenstaande analyse toegepast op de terreinen scholing en zorg. Het lijkt wenselijk in de financiering van inkomensderving als gevolg van het volgen van scholing en het verlenen van zorg een onderscheid te maken. Het gaat hier om verschillende 'risico's', waaruit verschillende verantwoordelijkheidsverdelingen tussen betrokken partijen kunnen voortvloeien. In het algemeen geldt dat scholing een positieve invloed zal hebben op het levensloopinkomen. Zorg daarentegen kan, als dit gepaard gaat met periodes van niet of minder werken, het carrièreverloop vertragen en daarmee het inkomen over de levensloop verminderen¹⁴. Een gezamenlijke financieringsregeling voor scholing en zorg zou deze verschillen verder accentueren. Zeker als bedacht wordt dat het vooral degenen met een kwetsbare band met de

¹⁴ Dit laatste hoeft overigens niet het geval te zijn als werknemers besluiten langer te blijven doorwerken, waardoor het inkomen over de levensloop toeneemt.

arbeidsmarkt zullen zijn die zich als eerste terugtrekken voor het verlenen van zorg en de hen toegeedeelde middelen niet zullen inzetten voor scholing.

Scholing

In het geval van scholing is het belang van werkgevers en werknemers evident. Ook de overheid heeft een belang bij het op peil houden van kennis en vaardigheden van werknemers. Dit voorkomt tijdelijke of definitieve uitstroom uit het arbeidsproces en draagt bij aan de arbeidsproductiviteit en economische zelfstandigheid van werknemers. De vraag is dan waar de grens ligt tussen individuele en collectieve financiering en of zonder bemoeienis van de overheid een optimale financiering en de optimale 'hoeveelheid' scholing tot stand zal komen. Het gaat hierbij primair om het financieren van verlof dat voor scholing wordt opgenomen en daarmee samenhangende gederfde inkomsten.

In het geval van scholing van werkenden kan zich het 'hold up' probleem voordoen: de werknemer zal meer in algemene scholing willen investeren dan de werkgever, die primair geïnteresseerd is in wat voor zijn bedrijfsvoering goed is. Daarnaast bestaat het risico op 'poaching', het weggokopen van medewerkers in wier menselijk kapitaal net is geïnvesteerd. In beide gevallen kan dit ertoe leiden dat vanuit maatschappelijk oogpunt te weinig geld wordt gestoken in scholing. In antwoord hierop is men in Nederland veelal overgegaan tot het vormen van O&O-fondsen op bedrijfstakniveau voor de financiering van scholing. Daarmee wordt het risico tot op zekere hoogte gecollectiviseerd, maar de beslissingsmacht ligt bij individuele werkgevers en werknemers. Dit lijkt ook logisch aangezien zij het zijn die de aanzet moeten geven tot het volgen van een opleiding. Zij zijn het ook die in de vorm van een hogere productiviteit en meer loon hiervan het meest profiteren.

Het voorgaande pleit ervoor in het afwegingskader sterk de nadruk te leggen op zelf sparen¹⁵. Dit sparen kan goed plaats vinden binnen het kader van collectieve afspraken (zoals nu vaak al in sector-CAO's is afgesproken). Om te stimuleren dat de ingelegde middelen ook daadwerkelijk worden aangewend, iets wat nu nogal uiteenloopt tussen verschillende fondsen, is een grotere individuele toerekenbaarheid gewenst. Dit kan door individuele rekeningen in te bouwen, die alleen voor het financieren van (verlof voor) scholing mogen worden gebruikt. Alleen zo wordt voorkomen dat gespaarde middelen worden ingezet voor andere 'goede' doelen. Niet-gebruik zou dan ook moeten leiden tot het vervallen van de spaarpot. Door individuele toerekening wordt een prikkel ingebouwd voor de primair belanghebbenden, in casu de individuele werkgever en werknemer, om concrete afspraken te maken over scholing. Het element van vraagsturing wordt benadrukt. De overheid kan een bijdrage leveren in de vorm van een fiscale faciliteit. De in hoofdstuk 3 gedane voorstellen voor POR en ILR sluiten hier goed op aan.

Zorg

Wat betreft het financieren van periodes van verlof/minder werken, waarbij de vrijgekomen tijd wordt benut voor de zorg voor kinderen of anderen, ligt de verantwoordelijkheidsverdeling anders dan bij scholing. De overheid heeft in het verleden geoordeeld (en naar dit oordeel ook gehandeld) dat de zorg voor kinderen niet enkel is gelegen in het privédoel. Naast het bieden van enige bescherming van zorgtaken binnen het huishouden is er ook een

¹⁵ Deze afweging ligt uiteraard anders bij primaire scholing en scholing van werklozen, waar een grotere rol voor de overheid is weggelegd. Dit geldt ook voor werkenden die nog niet beschikken over een startkwalificatie.

maatschappelijke component aan verbonden, in de vorm van het bevorderen van economische zelfstandigheid en het in stand houden van het economisch draagvlak via participatie van beide partners. Dit lijkt tevens wenselijk met het oog op het instandhouden van een adequate beroepsbevolking. Aan de zorg voor kinderen zitten dan ook positieve externe effecten voor de samenleving als geheel, niet in de laatste plaats waar het gaat om de vorming van menselijk kapitaal (Heckman, 1999). Een bepaalde mate van solidariteit is niet alleen verdedigbaar bij de zorg voor kinderen maar ook voor anderen die hulp behoeven. Er zijn belangrijke maatschappelijke effecten verbonden aan het verlenen van informele zorg in plaats van professionalisering hiervan. Een goed voorbeeld hiervan is het verlenen van mantelzorg. Substitutie tussen informele en professionele zorg lijkt slechts in beperkte mate op de treden (SCP, 2001). Verlofarrangementen kunnen een bijdrage leveren aan het combineren van arbeid en zorgtaken en het vergroten van (intergenerationele) solidariteit.

Bij zorgverlof is geen sprake van een echt risico, in de zin van een onvoorspelbare gebeurtenis. Dit geldt slechts voor min of meer kortdurende vormen van zorgverlof. Wel brengt de voorgaande discussie met zich mee dat de eenmaal gemaakte 'keuze' voor kinderen of de zorg voor anderen consequenties heeft voor de langere termijn. Een gemengde financieringsvorm ligt dan voor de hand, zoals die ook is gekozen bij diverse kinderregelingen en vormen van kortdurend zorgverlof. Daarbij dient sprake te zijn van een 'eigen risico' component om problemen met moreel gevaar en de daarmee samenhangende vrijheidsgraden in te perken. Ook de gebrekkige verifieerbaarheid die kan optreden bij sommige vormen van kortdurend verlof pleit hiervoor. Voor de financiering hiervan kunnen individuele spaarvormen worden ingezet, zoals bijvoorbeeld de regeling voor verlofsparen. Anderzijds pleit het optreden van averechtse selectie voor een vorm van overheidsbemoeienis om te voorkomen dat 'goede' risico's zich volledig aan financiering onttrekken en 'slechte' risico's geweerd worden, bijvoorbeeld bij werving en selectie. Geringe verifieerbaarheid van informatie maakt ook dat afspraken over (de financiering van) verlof niet uitsluitend aan CAO-partijen kunnen worden overgelaten¹⁶. Zij beschikken niet over voldoende formele controlemogelijkheden. Het toekennen van het recht loskoppelen van de betaling biedt wellicht een oplossing. Betaling kan vervolgens op diverse manieren worden geregeld. In het kader van het bevorderen van betaling van ouderschapsverlof is ervoor gekozen werkgevers via een afdrachtskorting ertoe te bewegen een deel van het loon door te betalen. Op die manier vindt een bepaalde risicospreiding plaats tussen alle betrokkenen.

Tot slot rijst de vraag naar de financiële rolverdeling tussen overheid, werknemer en werkgever. Deze is minder duidelijk afgebakend dan bij scholing, omdat daar de taakverdeling tussen sociale partners gemakkelijker aan onderling overleg kan worden overgelaten. Zowel werkgever als werknemer hebben immers een direct belang bij investeringen in scholing. Bij zorg heeft de werknemer een grote eigen verantwoordelijkheid en dient dan ook een relatief groot deel van de financiering voor zijn rekening te nemen. Hiervoor kan hij een beroep doen op het lopende inkomen en diverse spaarvormen. De stimulerende rol van de overheid kan bij zorg verschillende vormen aannemen: fiscaal (aftrekpost, afdrachtskorting), subsidie, et cetera. Een belangrijk motief voor de werkgever om bij te dragen, is gelegen in het behoud van menselijk kapitaal en de daarin gepleegde investeringen voor de onderneming. Uit paragraaf 4.2 blijkt dat dit motief voor veel werkgevers aanleiding is om bij te dragen aan financiering van verlof (b.v. ouderschapsverlof) en kinderopvang.

¹⁶ Zie Bovenberg en Teulings (1999), p. 55.

Discussie

De in het voorgaande beschreven verantwoordelijkheidsverdeling leidt tot de volgende opties ten aanzien van de financiering van verlof.

1. Sparen

Zowel voor inkomensderving bij scholing als bij zorg kan het individu als primair belanghebbende worden aangesproken een substantiële bijdrage te leveren aan de financiering. Dit beperkt het risico van moreel gevaar. Door inpassing in collectieve kaders of regelgeving wordt risicoselectie voorkomen. Bij scholing kan dit de vorm krijgen van een POR; bij zorg kan een beroep worden gedaan op een spaarpot die in het kader van een levensloopverzekering of verlofspaarrekening is opgebouwd. In beide gevallen ligt een bijdrage van de overheid voor de hand. Deze is zowel regelend als faciliterend. Faciliëring kan tevens een noodzakelijk zetje in de rug betekenen voor een bijdrage van werkgevers. Hierbij kan ook gedacht worden aan inzet van de spaarloonregeling.

Voordeel van zelf sparen is dat de werknemer wordt aangesproken op zijn eigen verantwoordelijkheid, hetgeen bijdraagt aan keuzevrijheid en flexibiliteit bij opname. Dit vormt ook een prikkel voor het betaalbaar houden van het stelsel. Nadeel kan zijn dat het daadwerkelijk opnemen van verlof of (tijdelijk) korter gaan werken slechts bereikbaar is voor een selecte groep. Met name huishoudens met een laag inkomen zullen in eerdere levensfasen weinig of onvoldoende mogelijkheden hebben om te sparen of om in een later stadium leningen af te lossen. Ook worden op deze wijze positieve externe effecten die zijn verbonden aan het volgen van scholing en het verlenen van zorg minder geïnternaliseerd.

2. Collectieve voorziening

Bij een collectieve voorziening voor inkomensderving die samenhangt met de zorg voor kinderen of anderen worden de financiële consequenties primair bij de samenleving gelegd. Aangezien het gaat om een voorziening die (verlof voor) scholing en het combineren van arbeid en zorg voor werkenden tracht te vergemakkelijken, ligt het beperken van de toegang tot alleen werknemers voor de hand. Voordeel van collectieve financiering is de brede toegankelijkheid die maakt dat verlof bereikbaar is voor alle inkomensgroepen. Het schept tevens de ruimte voor de overheid om invloed uit te oefenen op de vormen van inkomensderving die worden gefaciliteerd. Het gaat evenwel om financiering van risico's die men min of meer bewust laat optreden. Door collectieve financiering kunnen, indien het risico bijna volledig wordt gedekt door de overheid, nieuwe uitkeringsrechten ontstaan zonder dat een dergelijke financieringsvorm adequate financiële prikkels bevat voor gebruik overeenkomstig de doelstelling van de regeling. Dit zal zich dan vertalen in een stijging van de collectieve lastendruk. Daarnaast lijken aan een dergelijke systematiek aanzienlijke uitvoerings- en handhavingskosten verbonden vanwege het lastig kunnen controleren van te dekken gebeurtenissen.

3. Gemengde financiering via CAO-afspraken

Financiering via de CAO komt voor een deel tegemoet aan de bezwaren zoals die hiervoor onder collectieve financiering en sparen zijn genoemd. Door afspraken in een CAO vast te leggen wordt selectie van groepen met een hoog gepercipieerd risico binnen een bedrijfstak voorkomen en kunnen positieve externe effecten van bijvoorbeeld scholing worden geïnternaliseerd. Binnen collectieve kaders is er tevens nog steeds de ruimte voor op het individu toegesneden arrangementen, bijvoorbeeld in de vorm van persoonlijke ontwikkelings- of verlofspaarrekeningen. Ook individuele werkgevers worden hieraan dan geëncouraged en kunnen financiële bijdrages leveren die ten gunste komen van hun eigen werknemers. Tot

welke hoogte de onderlinge solidariteit reikt, kan in collectieve afspraken worden vastgelegd. Nadeel van afspraken op CAO-niveau is dat inhoud en reikwijdte afhankelijk is van de opstelling van betrokken partijen. Deze kan dan ook sterk uiteenlopen en in sommige bedrijven of sectoren zullen wellicht helemaal geen afspraken totstandkomen.

Conclusie

Alle hiervoor beschreven vormen van financiering kennen belangrijke voor- en nadelen. Sparen laat de minste mogelijkheden tot oneigenlijk gebruik toe vanwege striktere toepassing van het profijtbeginsel dan de andere vormen. Deze vorm kent echter nadelen wat betreft de toegankelijkheid voor lagere inkomensgroepen en opbouw mogelijkheden aan het begin van de carrière. Internalisering van positieve externe effecten is onwaarschijnlijker dan bij collectieve financiering. Deze vorm heeft wel het voordeel van brede toegankelijkheid maar kent een beperkter mechanisme om de aanwending daadwerkelijk plaats te laten vinden voor die doelen waarvoor de regeling is bedoeld. Afspraken in CAO's lijken een goede manier om financiering door alle betrokkenen veilig te stellen, maar kent nadelen waar het gaat om de rechtsgelijkheid waardoor ook de toegankelijkheid onder druk komt te staan. De weging van deze pro's en contra's bepaalt op welke financieringsvorm uiteindelijk de nadruk komt te liggen.

Sparen en collectieve verzekeringen

De gedachte is geopperd om individuele of collectieve spaarfondsen in te zetten als aanvullende financiering op uitkeringen uit hoofde van de werknemersverzekeringen. Naarmate reïntegratie uitblijft moeten individuele spaarfondsen een groter deel van de uitkering overnemen. De individuele spaarfondsen zouden (deels) in de plaats kunnen komen van de bovenwettelijke aanvullingen en een prikkel vormen tot spoedige reïntegratie. De werknemer ziet immers zijn tegoed teruglopen. Thans is de situatie in de ZW dat in nagenoeg alle CAO's sprake is van een aanvulling op het loon bij ziekte tot 100 procent van het loon. Ook wat betreft de WAO kennen veel CAO's bepalingen over aanvullingen gedurende het eerste en tweede jaar. Op totale wettelijke lasten van 14,6 miljard euro is hiermee een bedrag gemoeid van 3,7 miljard euro.

Aan de andere kant kan het verblijf in een inactiviteitsregeling ook verlengd worden. De werknemer kan immers redeneren hiervoor te hebben gespaard. Aanwending van voor verlof financiering gespaarde middelen voor inkomensderving als gevolg van werkloosheid en arbeidsongeschiktheid lijkt op grond van de analyse in deze paragraaf ongewenst. Het gaat hier om van verlof qua karakter verschillende gebeurtenissen. Ook wordt de uitkeringshoogte afhankelijk van het spaarverleden van de werknemer en de bereidheid van de werkgever hieraan bij te dragen. De spaargelden worden via een vermogenstoets ingezet ter financiering van inactiviteitsrisico's. Voor individuele spaarfondsen lijkt dan ook alleen een rol weggelegd in het bovenwettelijke deel. In het andere geval dreigt terugval tot onder het sociaal minimum met een beroep op de bijstand.

Vanuit het oogpunt van risicoafwenteling is dit eveneens een minder aantrekkelijke optie (Besseling e.a. (2001)). Als één van de partijen erin zou slagen de eigen bijdrage weg te contracteren en het risico niet of nauwelijks zelf draagt, is de kans groot op een hogere dekkingsgraad dan maatschappelijk efficiënt is (Teulings en Van der Ploeg (1993)). Dit risico dreigt vooral bij een groot collectief gefinancierd aandeel. In de hiervoor besproken verantwoordelijkheidsverdeling ten aanzien van financiering van verlof voor scholing of zorg is juist sprake van een grote rol voor (individuele) spaarvormen.

4.4 Pensioen en verlof

In deze paragraaf wordt de levensloopbestendigheid van het huidige Nederlandse pensioenstelsel nader onder de loep genomen. Tevens worden diverse opties bekeken die kunnen bijdragen aan het versterken hiervan en het mogelijk verlengen van het arbeidzaam leven. Belangrijk aangrijpingspunt voor eventuele overheidssturing is daarbij het fiscale kader dat van toepassing is op de opbouw van pensioen (zie Box Fiscale facilitering). Voor een beschrijving van het Nederlandse pensioenstelsel zij verwezen naar bijlage 3.

Fiscale facilitering tweede en derde pijler oudedagsvoorziening

Het fiscale kader in de tweede pijler geeft ruimte voor een fiscaal gefacilieerde pensioenopbouw van 2 procent per dienstjaar bij een eindloonregeling, respectievelijk 2,25 procent per dienstjaar voor een middelloonregeling. Hierbij geldt een minimale pensioenleeftijd van 60 jaar en een maximale pensioenleeftijd van 70 jaar. Bij een eerdere ingangleeftijd dan 60 jaar moet het pensioen actuariael worden herrekend (gekort). De pensioenuitkering mag niet meer bedragen dan het laatst verdiende loon. Van deze regel mag alleen worden afgeweken indien er sprake is van - limitatief opgesomde - actueel maatschappelijke ontwikkelingen, bijvoorbeeld in geval van waarde-overdracht. Daarnaast is in de wet vastgelegd dat een maximale jaarlijkse opbouw van 2 procent van het eindloon is toegestaan, zodat in minimaal 35 jaar een pensioen van 70 procent van het eindloon kan worden opgebouwd. Bij de veel voorkomende ingangleeftijd in pensioenregelingen van 25 jaar heeft dit tot gevolg dat op 60-jarige leeftijd een maximaal pensioen van 70 procent van het eindloon is geoorloofd. De fiscale ruimte voor pensioenopbouw is niet afhankelijk van lijfrenteaanspraken die in de derde pijler zijn opgebouwd. Met de inwerkingtreding van de Wet Inkomstenbelasting 2001 geldt voor de derde pijler dat iedere belastingplichtige een bedrag van €1036 voor lijfrenten af kan trekken van het belastbaar inkomen uit werk en woning (Box I). Een hoger bedrag kan in aftrek worden gebracht, indien er sprake is van pensioentekort (in het kalenderjaar zelf of over het verleden). Voor de bepaling van een pensioentekort worden overige oudedagsvoorzieningen (zoals bijvoorbeeld een tweede pijler pensioen) in mindering gebracht op de jaarruimte. De jaarruimte bedroeg in 2001 17 procent van de premiegrondslag van maximaal €132.771. In beginsel geldt dat bij een tweede-pijler pensioen dat voorziet in een eindloonregeling van 70 procent eindloon op 65-jarige leeftijd, geen sprake is van een pensioentekort voor de vaststelling van de jaarruimte voor lijfrentepremie-aftrek. Daarnaast bestaat de mogelijkheid pensioentekorten die in het verleden (afgelopen 7 jaar) zijn ontstaan nog in te halen (zogenaamde reserveringsruimte). De reserveringsruimte bedroeg in 2001 maximaal €5.708 (voor 55-plussers €11.276).

4.4.1 Pensioenopbouw tijdens verlof

In het onderzoek Verlof en pensioenen van Hornstra e.a. (2000) zijn de consequenties gezien van zes soorten verlofregelingen (ouderschapsverlof, adoptieverlof, calamiteitenverlof, zorgverlof, sabbatical leave en educatieverlof) voor de opbouw van pensioen. Deze vormen van verlof kunnen zowel betaald als onbetaald zijn. Het onderzoek heeft echter betrekking gehad op vormen van onbetaald verlof, omdat bij betaald verlof de risicodekking en de pensioenopbouw in principe worden voortgezet.

Uit het onderzoek is naar voren gekomen dat voor ruim driekwart van de deelnemers aan de 100 grootste pensioenfondsen in het pensioenreglement of de CAO een bepaling is opgenomen omtrent risicodekking van het nabestaanden/-invaliditeitspensioen (78%) en voortzetting van de opbouw van het ouderdompensioen (77%) tijdens onbetaald verlof. Tot de 100 grootste pensioenfondsen behoren zo'n 90 procent van alle deelnemers met een pensioenregeling bij een pensioenfonds, hetgeen overeenkomt met ongeveer 79 procent van alle pensioendeelnemers.

Bij bedrijven waarbij noch in het pensioenreglement, noch in de CAO bepalingen met betrekking tot pensioen en verlof zijn opgenomen, is hierover vrijwel nooit een alternatieve bepaling vastgelegd. Indien in deze bedrijven in de afgelopen twee jaar onbetaald verlof is

opgenomen, bestaat in de overgrote meerderheid van de gevallen (96%) echter wel de mogelijkheid tot voortgezette risicodekking van het NP/IP, evenals de opbouw van het OP.

Werkgevers en werknemers blijken onderling afspraken te maken over het betalen van de premie risicodekking NP/IP en opbouw OP tijdens onbetaald verlof. In een kwart van de gevallen is dit alleen de werkgever en in een ander kwart alleen de werknemer. Bij eenderde levert zowel de werkgever als de werknemer een bijdrage.

Het feit dat in pensioenreglementen of CAO's geen bepaling omtrent de risicodekking van het NP/IP en de opbouw van het OP is opgenomen, betekent dus niet per definitie dat hieromtrent niets is geregeld. Hierover kunnen ook op andere manieren afspraken zijn gemaakt. Het aantal werknemers waarvoor *geen* regeling omtrent pensioen en verlof is getroffen, is dus vermoedelijk aanzienlijk lager dan uitsluitend op basis van bepalingen in pensioen-reglementen en CAO's kan worden vastgesteld.

Wanneer een bepaling over de voortzetting van NP, IP of OP bestaat dan geldt deze in bijna alle gevallen voor ouderschapsverlof (99,7%). Voor ruim driekwart van de deelnemers (76%) geldt dat wanneer een bepaling over voortgezette risicodekking of pensioenopbouw bestaat, dit voor alle vormen van onbetaald verlof van toepassing is. Bij 5 procent van de deelnemers worden NP, IP en OP voortgezet tijdens ouderschaps-, zorg- en calamiteitenverlof. Wel wordt deze mogelijkheid soms beperkt tot de duur van één jaar verlof of korter.

Concluderend kan worden gesteld dat voor een overgrote meerderheid van de onderzochte groep deelnemers aan een pensioenregeling blijkt dat er een regeling voor voortgezette risicodekking en pensioenopbouw is getroffen, waarbij het aannemelijk is dat daar waar geen regelingen in pensioenreglementen of CAO's zijn getroffen op een andere wijze afspraken over pensioen en verlof zijn gemaakt. Qua duur van het verlof en vormen van onbetaald verlof zou een verruiming voor eigen rekening mogelijk moeten zijn. Dit is aan sociale partners.

4.4.2 Onvolledige pensioenopbouw

Onvolledige pensioenopbouw bij allochtonen is terug te voeren op de opbouwssystematiek in de AOW. Daarin wordt een korting van 2 procent toegepast voor elk kalenderjaar dat de pensioengerechtigde na het bereiken van de vijftienjarige leeftijd, maar voor het bereiken van de 65-jarige leeftijd niet verzekerd is geweest. Verzekerd zijn alle ingezetenen van Nederland, ongeacht hun nationaliteit. Doordat veel allochtonen pas op latere leeftijd zijn geëmigreerd naar Nederland, hebben vooral zij last van een onvolledige pensioenopbouw.

In tabel 4.2 is de gemiddelde korting op de AOW-uitkering voor verschillende groepen weergegeven. Naar verwachting neemt de gemiddelde korting bij Marokkanen en Antillianen tussen 1998 en 2007 nog toe, bij Turken af en blijft deze bij Surinamers gelijk. In 2015 zal de korting voor alle bevolkingsgroepen lager zijn dan in 2007, hoewel de gemiddelde korting aanzienlijk blijft (29 procent). Het gemiddelde kortingspercentage van vrouwen blijkt substantieel boven dat van mannen te liggen.

Tabel 4.2 Gemiddelde korting op AOW-uitkering naar herkomst en geslacht voor 1998, 2007 en 2015

	1998	2007	2015
Turkije	36	31	28
Marokko	24	27	27
Suriname	36	35	29
Antillen/Aruba	44	48	39

Alle groepen samen	35	32	29
Mannen	30	26	24
Vrouwen	39	41	35

Bron: CBS (november 2001)

Momenteel zijn er ongeveer 16.000 huishoudens van AOW-gerechtigden met een onvolledige AOW-opbouw die een beroep doen op de bijstand. In de toekomst kan deze groep toenemen, onder meer door het stijgende aantal immigranten van gevorderde leeftijd. De SER is van mening dat er voor deze groep specifieke maatregelen moeten worden genomen¹⁷. De SER beveelt aan de pensioenvrijlating in de Bijstandswet te verruimen, zodat meer mensen in aanmerking komen op aanvullende bijstand en bovendien meer profijt hebben van hun eventuele particulier opgebouwde oudedagsvoorziening. Daarnaast moet het niet-gebruik van inkomensondersteunende maatregelen voor deze groep tegengegaan worden. Daarnaast wil de SER de effectiviteit van de AOW-inkoopregeling vergroten. Werknemers kunnen gedurende een jaar na ingang van de verplichte verzekering tekorten in hun AOW opvullen door jaren te 'kopen'. De inkoopregeling kan aantrekkelijker worden gemaakt door deze periode van een jaar te verlengen. Verder kan gedacht worden aan een aantrekkelijker 'inkooptarief'. Tot slot is er de mogelijkheid om de opbouwperiode van vijftig jaar terug te brengen. De SER vraagt zich af of dit criterium nog adequaat is, gezien de toenemende arbeidsmobiliteit en demografische ontwikkelingen die leiden tot een toename van de groep oudere allochtonen.

4.4.3 Beleidsopties pensioenen: één paraplu voor pensioenen en verlof

Zoals in hoofdstuk 4 al is besproken, staat het huishouden in de levensfase tussen 25 en 50 jaar vaker onder zowel financiële als tijdsdruk. Tegelijkertijd wordt er wel pensioenvermogen opgebouwd. Vanuit de overheid is hiertoe geen verplichting en het is voor een groot deel aan sociale partners om te bepalen hoe de pensioenopbouw plaats vindt. De overheid heeft echter wel een kaderstellende rol. Zij zou meer flexibiliteit toe kunnen staan in de pensioenwetgeving en/of het zogenaamde fiscale 'Witteveen'-kader, zodat sociale partners of individuele werknemers meer mogelijkheden krijgen om hun besparingen op een andere manier vorm te geven of anders aan te wenden. Bijvoorbeeld door tijdelijk minder premie te gaan betalen, zodat de financiële druk verlicht wordt, of om een deel van de gelden die nu voor pensioenbesparingen worden ingezet in te zetten voor verloffinanciering. Allereerst bespreken we de mogelijkheid om de inleg van premies te flexibiliseren in de tijd. Daarna bespreken we de opties om mogelijkheden binnen het pensioenkader te creëren voor verloffinanciering.

Flexibilisering van het Witteveen-kader

Een mogelijkheid om de financiële druk op het huishouden tijdelijk op te vangen, is het flexibiliseren van de pensioenbesparingen en de fiscaal gefacilieerde ruimte zelf. In plaats van een tijdsevenredige opbouw zou er geschoven kunnen worden met de pensioeninleg, dusdanig dat men over de gehele levensloop gemiddeld niet hoger uitkomt dan nu mogelijk is. Aan het begin van de levensloop kan dan bijvoorbeeld 4 procent pensioenopbouw per jaar fiscaal gefacilieerd worden terwijl er later, bijvoorbeeld tijdens de gezinsfase, tijdelijk geen pensioenpremie wordt betaald. Indien uitsluitend voorfinanciering wordt toegestaan, dus indien aan het einde van de verlofperiode tenminste evenveel pensioen moet zijn opgebouwd als in geval van tijdsevenredige pensioenopbouw, hoeft dit voor pensioenuitvoerders niet duurder te zijn dan een tijdsevenredige pensioenopbouw. Tijdelijk geen premie betalen kan dan enkel als er voorheen méér premie is betaald. Dit verandert echter wel het karakter van pensioenfondsen

¹⁷ Ontleend aan *Onvolledige AOW-opbouw*, SER-advies, mei 2000.

in die zin dat zij als gevolg van een dergelijke 'spaarvoorziening' meer overeenkomsten krijgen met andere financiële instellingen.

Ruimte voor verlof door splitsing van het Witteveen-kader

In verschillende studies wordt gepleit voor een neutralere behandeling van pensioenbesparingen ten opzichte van andere besparingen (zie o.a. Nyfer (2001), Bovenberg (2001)). Bovenberg voert aan dat de huidige lage participatiegraad van 55- tot 65-jarigen mede samenhangt met de ruime fiscale voorzieningen voor vervroegd uitreden. Bovendien worden als gevolg van de ruime fiscale facilitering voor pensioenen de laatste jaren van het werkzame leven minder belangrijk voor de pensioenopbouw. Dit maakt langer doorwerken financieel minder aantrekkelijk.

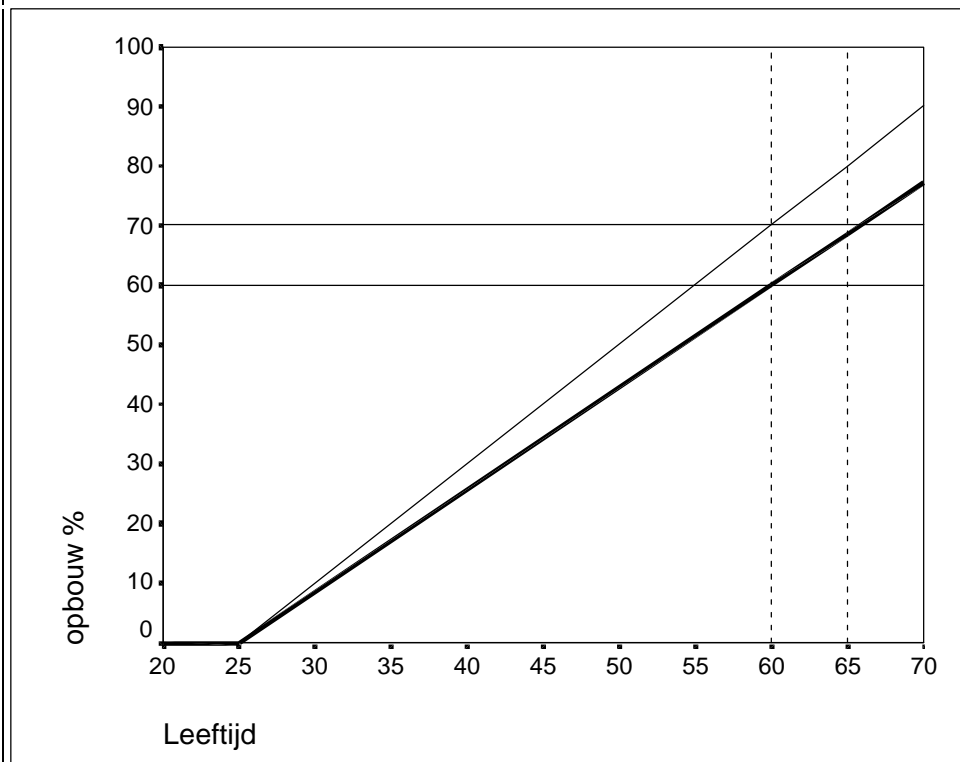
Een ander argument voor een meer neutrale behandeling is dat verlof eerder in de levensloop wenselijk kan zijn, terwijl daar vaak de financiële middelen voor ontbreken. Gekozen kan worden om mogelijkheden voor verloffinanciering te creëren binnen de fiscaal gefacilieerde ruimte voor pensioenen (het zogenaamde Witteveen-kader). De vrijgekomen fiscale ruimte zou dan benut kunnen worden voor het financieren van zorgverlof, studieverlof, sabbaticals e.d. In feite wordt er dan een splitsing gemaakt in het Witteveen-kader: een deel voor fiscale facilitering van pensioenen, dat lager is dan het huidige Witteveen-kader, en een ander deel voor fiscale facilitering van verlof. Nieuw in dit voorstel is dat een deel van de ruimte gebruikt mag gaan worden voor fiscale facilitering van verlof. Door de aanwendingsmogelijkheden van de fiscale ruimte voor pensioenen te verruimen met verlofsparen, wordt een vergaande flexibilisering van de fiscale facilitering voor pensioen en verlof bereikt. Bijkomend argument is dat in de praktijk de beschikbare fiscale ruimte onder het huidige Witteveen-kader meestal niet geheel benut wordt.

Verschillende opties zijn denkbaar. Een gangbare pensioenregeling voorziet in een opbouwpercentage van 1,75 procent per jaar van het eindloon. Gedacht kan worden aan een beperking van de fiscale facilitering van pensioenen tot een gangbaar pensioen (net als in de lijfrentesfeer) onder handhaving van de uiterste begrenzings van het Witteveen-kader. Dit betekent dat in een eindloonstelsel 0,25 procent kan worden aangewend voor sparen voor verlof. Op deze wijze wordt bewerkstelligd dat niet in 35 jaar, maar in 40 jaar een pensioen van 70 procent eindloon kan worden gerealiseerd. Uitgaande van een intredeleeftijd van 25 jaar wordt een pensioen van 70 procent eindloon bereikt op 65-jarige leeftijd. Deze variant kan ook worden vormgegeven als een verdergaande flexibilisering waarbij de werknemer de vrije keuze heeft om ofwel te sparen voor een goed pensioen ofwel een deel van de pensioenruimte aan te wenden voor verlof. De fiscale facilitering van pensioenen wordt dan niet beperkt tot het niveau van een gangbaar pensioen, wel kan worden gedacht aan een ondergrens. Afhankelijk van de vormgeving van het verlofsparen kan een vrije keuze dermate aantrekkelijk zijn voor de belastingplichtige dat ook zonder beperkingen in de fiscale facilitering van pensioenen de beoogde doelen kunnen worden gerealiseerd. Het aantrekkelijke van het deels aanwenden van de pensioenruimte voor verlofsparen is immers dat tussentijds kan worden beschikt over het gespaarde kapitaal. Het verlofsparen is en blijft, in tegenstelling tot het pensioenvermogen, een eigen spaarpot. Een andere optie is de hoogte van het collectieve pensioen over te laten aan sociale partners en de overgebleven ruimte beschikbaar stellen voor verlofsparen. Weer een andere mogelijkheid is om de specifieke fiscale ruimte die nu wordt geboden voor pensioenregelingen die ingaan voor 65-jarige leeftijd gedeeltelijk aan te wenden voor fiscale facilitering van verlof eerder in de levensloop. De aanwending van de fiscale ruimte voor vervroegde pensionering ten behoeve van sparen voor betaald verlof zou zowel een oplossing bieden voor de gewenste verloffinanciering als voor het verhogen van de arbeidsparticipatie

van 55-plussers door de inperking van de fiscale ruimte voor pensioenering voor 65-jarige leeftijd.

Opsplitsing Witteveen-kader

Hoewel er geen pensioenplicht is in Nederland geldt als gangbare norm een pensioen dat op 65 jarige leeftijd 70% van het eindloon bedraagt. Een opbouw van maximaal 2% per jaar in een eindloonstelsel (2,25% in een middelloonstelsel) wordt fiscaal gefacilieerd. Als er maximaal gebruik wordt gemaakt van de mogelijkheid om extra bij te sparen, kan de norm van 70% van het laatstverdiende loon, afhankelijk van de leeftijd waarop men pensioen begint op te bouwen (in de figuur vanaf 25 jaar), al eerder bereikt worden. De jaren na het bereiken van de 60-jarige leeftijd zijn daardoor minder belangrijk voor de pensioenopbouw, omdat de 70% norm al bereikt kan zijn. Wanneer de pensioenopbouw echter ingeperkt wordt tot bijvoorbeeld 60% eindloon op 60-jarige leeftijd of wanneer de leeftijd wordt verhoogd waarop het pensioen actuariel herrekend moet worden, kan de norm van 70% eindloon enkel gehaald worden door na de 60-jarige leeftijd langer door te werken (zie figuur). De jaren na de 60-jarige leeftijd worden dus belangrijker voor de pensioenopbouw.



Bron: Ministerie SZW

Indien gekozen wordt voor verlaging van het Witteveen-kader voor pensioen dient er een heroverweging plaats te vinden van wat op 60-jarige leeftijd als een redelijk pensioen wordt gezien. In aansluiting op de Verkenning Belastingen en Premies (2001) kan hierbij gedacht worden aan een beperking van de fiscale faciëring voor pensioen tot maximaal 60 procent op 60-jarige leeftijd. Op dit moment kan in 35 jaar een pensioen van 70 procent eindloon worden opgebouwd. De enige grens die thans aan de hoogte van een pensioen wordt gesteld is de 100 procentgrens. In theorie is voor een werknemer met 40 dienstjaren een pensioen van 80 procent eindloon op 60-jarige leeftijd bereikbaar. De introductie van een eindnorm kan op verschillende manieren worden vormgegeven. Gedacht kan worden aan het in de belastingheffing betrekken van het surplus op 60-jarige leeftijd. Om die belastingheffing te kunnen effectueren zou het surplus moeten vrijvallen. Thans vindt bij een pensioeningangsdatum die ligt voor de leeftijd van 60 jaar een actuariële korting plaats. Een tweede mogelijkheid is om deze spilleeftijd van 60 jaar op te hogen naar bijvoorbeeld 62 jaar of

hoger. Bij eerdere pensionering zou dan een actuariële korting plaatsvinden. Introductie van een eindnorm kan al dan niet gepaard gaan met een verlaging van de begrenzings voor de jaarlijkse opbouw. Voordeel van het handhaven van de huidige begrenzings in de opbouwfase is dat de hierna genoemde groepen met een beperkt aantal dienstjaren toch de royale norm kunnen aanhouden en diegenen met een flink aantal dienstjaren uit eigener beweging de opbouw zullen matigen dan wel het pensioen zullen uitstellen om het gevolg van een actuariële korting te voorkomen. Om het belang van een verlenging van de actieve levensloop te onderstrepen zou als gevolg van een stijgende levensverwachting de pensioenrichtleeftijd in prepensioen- en flexibele pensioenregelingen in de loop der tijd geleidelijk naar boven kunnen opschuiven.

Veel mensen halen momenteel de 70 procentnorm niet. Bepaalde groepen zijn daarbij oververtegenwoordigd: vrouwen, met name gescheiden of ongehuwde alleenstaande vrouwen (i.t.t. weduwen), en allochtonen. Bij allochtonen van de eerste generatie speelt ook mee dat zij vaak geen volledige AOW-opbouw hebben, waardoor ook het pensioen uit de eerste pijler tegenvalt.

Eén kader voor pensioen en verlof

Een verdergaande optie is de door sommigen bepleitte flexibelere inzet van middelen uit de seniorfase ten behoeve van eerdere levensfasen (o.a. Nyfer (2001)). Zo stelt Nyfer voor om de mogelijkheid te creëren om aanspraken op het aanvullend ouderdomspensioen en het prepensioen (deels) om te zetten in betaald verlof (zie Box Pensioen en tijd voor zorg). Er is dan sprake van volledige ontschotting tussen gelden voor pensioen en verlof. Er wordt niet apart voor pensioen en apart voor verlof gespaard. Huidige vormen van verlof (voor zorg en scholing) zouden volgens deze gedachte binnen het fiscale pensioenkader gebracht kunnen worden. Werknemers kunnen zelf bepalen of verlof nodig is voor zorgtaken, voor sabbaticals, voor scholing of training of eventueel de middelen aanwenden voor vervroegde uittreding. Werknemers zouden dan door een flexibelere inzet van opgespaarde middelen meer keuzevrijheid krijgen bij de invulling van het verlof.

Door de aanwending van pensioenkapitaal voor verlof tijdens de loopbaan kan een grotere spreiding van de arbeidstijd over de levensloop bereikt worden. Omdat het interen op pensioengelden leidt tot een lager pensioenresultaat, wordt tevens gestimuleerd om pensionering uit te stellen om het pensioenresultaat weer op het gewenste niveau te brengen. Vervroegde uittreding zou hierdoor kunnen worden beperkt.

Er kleeft echter een aantal bezwaren aan een volledige ontschotting van pensioen en verlofgelden. Het aanwenden van pensioenvermogen voor het financieren van verlofdagen is voor jonge werknemers een dure vorm van sparen. De reden hiervoor is dat de kosten van één jaar pensioenopbouw voor een jongere werknemer veel lager zijn dan de kosten van één jaar pensioenopbouw voor een oudere. De inleg van een jongere kan immers nog tientallen jaren rendement opleveren. In principe zou dit betekenen dat een jongere werknemer veel minder premie zou hoeven te betalen dan een oudere werknemer. Jongere en oudere werknemers betalen doorgaans dezelfde premie (doorsneepremie)¹⁸. Dit betekent dat de waarde van de pensioenaanspraak op relatief jonge leeftijd aanzienlijk lager is dan de tot dan toe ingelegde premies. Hierdoor kan een jonger iemand veel minder verlofdagen met pensioenvermogen

¹⁸ In de verplichte bedrijfstakpensioenfondsen (77,1% van alle actieve deelnemers) is dit wettelijk vastgelegd.

kopen of dan wanneer dezelfde premie zou zijn ingelegd op bijvoorbeeld een verloopspaarrekening.

Een ander aspect dat speelt bij de uitruil van pensioenvermogen voor verlof is dat men op jongere leeftijd vaak de noodzaak tot het tijdig opbouwen van pensioen minder inziet, terwijl het op oudere leeftijd veel duurder en dus moeilijker is. Bovendien zullen 'slechte' risico's in een pensioenregeling een sterke prikkel hebben om verlof op te nemen, waardoor de solidariteit in de pensioenregeling wordt ondermijnd. Ook voor pensioenfondsen is dit voorstel niet gunstig. Aangezien het mogelijk wordt om op elk willekeurig moment het pensioenvermogen op te vragen, worden pensioenfondsen gedwongen om voorzichtiger, dus meer in vastrentende waarden, te beleggen. Door deze kortere beleggingshorizon kan minder risicovol belegd en daardoor minder hoge rendementen worden behaald. Dit heeft gevolgen voor de hoogte van het pensioen of voor de premiestelling.

Pensioen en tijd voor zorg

Inzet van middelen (pre)pensioen ten behoeve van verloffinanciering wordt door Nyfer geïllustreerd aan de hand van vier loopbaanprofielen, een combinatie van twee salarisvarianten (aanvangssalarissen van 20.000 en 40.000 euro per jaar) en twee carrière varianten (minimale en maximale carrière). De veronderstelde pensioenregeling is een eindloonregeling. Opbouw gebeurt standaard van 25 tot 62 jaar (leeftijd van uittreden), tenzij langer doorgewerkt wordt. In elk van deze 37 deelnemersjaren wordt een gelijk deel van het pensioen opgebouwd, namelijk 1,89% van het eindloon minus de franchise. De franchise is gebaseerd op het minimumloon en is afgerond op 15.000 euro. De franchise wordt aangepast aan de loonontwikkeling (3% per jaar).

Maximum aantal verlofdagen via al gespaard pensioen te financieren en bijbehorend resterend pensioen als % laatstverdiende salaris

Leeftijd waarop 100% betaald zorgverlof wordt opgenomen	Laag salaris en beperkte carrière (20.000 euro bij 25 jaar)		Hoog salaris en forse carrière (40.000 euro bij 25 jaar)	
verlof opgenomen in één jaar	Maximum aantal verlofdagen	Resterend pensioen (% laatstverdiende salaris)	Maximum aantal verlofdagen	Resterend pensioen (% laatstverdiende salaris)
- 31 jaar	33,3	64,8 %	64,2	59,1 %
- 36 jaar	73,0	61,0 %	140,8	51,3 %
- 41 jaar	126,6	57,3 %	235,0	45,2 %
verlof verspreid over vijf jaar				
- 31 t/m 35 jaar	58,0	61,8 %	111,0	52,8 %
- 36 t/m 40 jaar	105,5	58,0 %	206,0	45,0 %
- 41 t/m 45 jaar	169,5	54,3 %	340,5	37,2 %

Bron: Nyfer (2001).

Als pensioengelden ingezet worden voor verlof beïnvloedt dit uiteraard de opbouw voor daadwerkelijk pensioen. Dit kan weer deels worden gerepareerd door later extra te sparen of langer door te werken. Lager betaalden kunnen minder verlofdagen kopen maar zij gaan er, vanwege de AOW-franchise, minder in pensioeninkomen op achteruit. Nyfer stelt wel dat randvoorwaarden nodig zijn om te voorkomen dat mensen zich niet bekommeren om hun oudedagvoorziening, bijvoorbeeld dat het in het uitzicht gestelde pensioen tenminste 50% van het laatstverdiende salaris moet blijven. Dit is echter moeilijk omdat de toekomstige opbouw van het pensioen nog niet bekend is.

Zoals al eerder gemeld, halen veel mensen momenteel de 70 procentnorm al niet. Als zij pensioengelden in gaan zetten voor verlof, komen zij nog lager uit dan in de rekenvoorbeelden. Bovendien lijkt het waarschijnlijk dat in meerderheid vrouwen van de mogelijkheid van

zorgverlof gebruik willen maken. De specifieke problematiek van de onvolledige pensioenopbouw bij vrouwen wordt door de mogelijkheid van uitruil van pensioen voor verlof vergroot. Pensioenkapitaal kan thans louter worden aangewend voor pensioen. De werknemer heeft bij eindloon- en middelloonregelingen geen rechtstreekse aanspraak op het pensioenkapitaal. Zijn aanspraak bestaat uit een pensioenuitkering ter hoogte van het opgebouwde percentage van het eindloon of het middelloon. Zo wordt bij vroegtijdig overlijden van de belastingplichtige en het ontbreken van nabestaanden niets uitgekeerd. Een rechtstreekse aanspraak op het pensioenkapitaal vergt een volstrekt andere benadering. In feite is dan alleen een beschikbare premieregeling een reële optie. Nadeel van het gebruik van pensioenkapitaal voor de financiering van verlof in geval van beschikbare premieregelingen is echter dat het rente-op-rente effect, dat een belangrijk deel van het benodigde doelkapitaal zou moeten genereren, in hoge mate verloren gaat.

Hoofdstuk 5 Conclusies

In deze verkenning zijn mogelijke belemmeringen voor transities tussen en binnen domeinen tijdens de actieve levensloop aan de orde gekomen. Ook is gekeken naar het verlichten van financiële en tijdsdruk die het gevolg kan zijn van bepaalde combinaties van activiteiten.

Voor de overgang van en naar betaald werk zijn mogelijke belemmeringen in kaart gebracht. Meer in het bijzonder betreft dit kinderopvang en scholing. Het inkomensafhankelijke karakter van de kinderopvang draagt bij aan het optreden van de armoedeval aan de onderkant van het loongebouw. Voor herintreders die toetreden tot de arbeidsmarkt en waarvan de partner een hoger inkomen heeft, speelt niet de problematiek van de armoedeval, maar is wel sprake van forse eigen bijdragen vanaf een modaal inkomen. Voor de intredende partner is het dan financieel nauwelijks aantrekkelijk om te gaan participeren. Diverse opties voor het verminderen van de kosten van kinderopvang zijn in het voorgaande belicht. Daarbij geldt dat verhoging van de combinatiekorting sowieso een bijdrage levert aan het financieel aantrekkelijker maken van werk als er tevens de zorg is voor kinderen.

Bij scholing blijkt dat de investeringen hierin voor sommige groepen achterblijven. Dit betreft met name vrouwen, laagopgeleiden, allochtonen en oudere werknemers. De recente initiatieven voor de introductie van persoonlijke ontwikkelingsrekeningen vormen een individuele stimulans voor de financiering van (verlof voor) scholing en kan nader toegespitst worden op deze groepen. Tevens vormen zij een nuttige vorm van vraagfinanciering.

Met betrekking tot de bestendigheid vanuit levenslopperspectief van instituties op het terrein van sociale zekerheid is met de Wet onbetaald verlof en sociale verzekeringen reeds in belangrijke mate ingespeeld op het voorkomen van negatieve consequenties. Voor de werknemersverzekeringen treedt geen verlies van rechten op in onbetaald-verlofperiodes tot een lengte van 18 maanden.

De vormgeving van diverse regelingen die van invloed zijn op de beslissing over te gaan tot (vervroegde) uittrekking aan het eind van de actieve levensloop, is niet in alle gevallen dusdanig dat sprake is van min of meer financiële neutraliteit ten aanzien van de te maken afwegingen. Dit is een belangrijke oorzaak van de lage arbeidsparticipatie van deze categorie. Het uit de weg nemen van belemmeringen voor het doorwerken na de leeftijd van 65 jaar ligt vooral op de weg van CAO-partijen, waarbij de overheid ook zelf partij is. Dit geldt ook voor (CAO-)afspraken voor pensioenopbouw tijdens perioden van onbetaald verlof. Gebleken is dat in de lengte van verlofperiodes waarvoor dit mogelijk is, als ook voor de vormen van onbetaald verlof hiaten zitten. Rond deeltijdpensionering zijn reeds de nodige ontwikkelingen in gang gezet, zoals het opnemen van een knipbepaling in de pensioenwet, die verlenging van de actieve levensloop mogelijk maken. Deze initiatieven kunnen een verdere impuls geven aan een financieel neutraler afwegingskader voor transities aan het einde van de actieve levensloop.

Thans zijn er reeds diverse verlofvormen en financieringsmogelijkheden die kunnen worden gebruikt voor langduriger periodes van niet of minder werken ten behoeve van scholing of zorg. De voor- en nadelen van verschillende mogelijke instrumenten die hiertoe ingezet kunnen worden zijn in deze verkenning in kaart gebracht. De hoofdvormen zijn sparen (eventueel in combinatie met lenen), collectieve financiering en CAO-afspraken. Vanwege de aard van de te verzekeren omstandigheden kan nauwelijks van risico worden gesproken bij gebeurtenissen die men min of meer bewust laat optreden. Wel zijn er belangrijke externe effecten die een rol voor de overheid en een zekere mate van solidariteit tussen groepen rechtvaardigen. Dit pleit ervoor de nadruk te leggen op spaarvormen voor werknemers, binnen collectieve kaders en met

gerichte collectieve stimulansen. Een actieve rol van CAO-partijen is hierin denkbaar en lijkt ook zeer gewenst. Dit alleen al vanuit een oogpunt van het bevorderen van de toegankelijkheid voor individuele werknemers en het leveren van maatwerk. De verlofspaarregeling ligt voor de hand als mogelijkheid voor het tot stand brengen van verloffinanciering en de collectieve inkadering hiervan. Een kredietfaciliteit kan hiervan deel uitmaken. Ook de spaarloonregeling kan een plek vinden in het financieren van verlof. Een nadere studie zou de relatie tussen verschillende financieringsvormen alsmede de samenhang met de (fiscale) facilitatie van (vervroegd-)pensioenbesparingen verder kunnen uitwerken. Integratie met bestaande sociale-zekerheidsregelingen voor werkloosheid en arbeidsongeschiktheid kan ongewenste vormen van risico-afwenteling hebben, die de activerende werking van het stelsel ondermijnen.

Tevens is onderzocht welke ruimte de fiscale facilitatie van (vervroegd) pensioen biedt voor het eventueel stimuleren van verloffinanciering. De optie om te komen tot een bepaalde splitsing van de ruimte in het zogenaamde Witteveen-kader en de hierdoor ontstane opbrengst (deels) ten goede te laten komen aan financiering van verlof tijdens het werkzame leven, verdient nadere uitwerking. Daarbij kan tevens worden heroverwogen wat op 60-jarige leeftijd wordt gezien als een redelijk pensioen. Hetzelfde effect kan worden bereikt door aanpassing van de spil- of pensioenrichtleeftijd. Aan het daadwerkelijk aanspreken van opgebouwde of nog op te bouwen pensioenrechten vòòr de ingangleeftijd kleven grote risico's. De opbrengst hiervan in termen van de lengte van te financieren verlof is beperkt. Alternatieven als de verlofspaarrekening lijken voor de individuele werknemer financieel aantrekkelijker. Wel kan worden overwogen de mogelijkheid te bieden tot voorfinanciering, waardoor het mogelijk wordt gedurende latere perioden minder of geen pensioen-premie te betalen. Dit komt tegemoet aan de wens de financiële druk gedurende bepaalde levensfasen te verminderen.

Literatuur

G. Antonides en W.F. van Raaij, *Inkomen en de voordelen en nadelen van werk; een herhaald onderzoek*, Elsevier, Den Haag, 2000.

Arbeidsinspectie, *Voorjaarsrapportage CAO-afspraken 2001*, Den Haag, 2001a.

Arbeidsinspectie, *Arbeid en zorg in CAO's 1999*, 2001b.

Arbeidsinspectie, *Najaarsrapportage CAO-afspraken 2001*, 2001c.

P.J. Besseling, A.L. Bovenberg en C. van Ewijk, "Donner onder de loep", *ESB*, 26-10-2001, pp. 823-825.

A.L. Bovenberg en J.J. Graafland, "Externe effecten van betaalde en onbetaalde arbeid", *Christen Democratische Verkenningen*, nr. 10, oktober 2001, pp. 11-18.

A.L. Bovenberg en C.N. Teulings, "Op zoek naar de grenzen van de staat: publieke verantwoordelijkheid tussen contract en eigendomsrecht", *Over publieke en private verantwoordelijkheden*, WRR Voorstudies nr. 105, Den Haag 1999.

A.L. Bovenberg, "Vergrijzing en menselijk kapitaal", *Nederland kennisland?*, R. Gradus, J. Kremers en J. van Sinderen (red.), Stenfert Kroese, Groningen, 2001.

B&A Groep, *(Potentiële) herintreedsters onder de loep genomen*, 2001.

CBS, *Onderzoek naar de mogelijkheden om de Enquête Beroepsbevolking (EBB) te benutten als aanvulling op het onderzoek Bedrijfsopleidingen*, juni 2001.

CBS, *Enquête beroepsbevolking 1999*, 2000.

CBS, *Statistiek Bedrijfsopleidingen 1999*, 2001.

CBS, *Enquête beroepsbevolking 2000*, 2001.

CBS, *Allochtonen in Nederland*, november 2001.

Centraal Planbureau, *Arbeidsparticipatie van vrouwen*, Den Haag, 2001a.

CPB, *Centraal Economisch Plan 2001*, 2001b.

CPB en SCP, *Trends, dilemma's en beleid. Essays over ontwikkelingen op langere termijn*, Den Haag, september 2000.

L. Friedberg, "The impact of technological change on older workers: evidence from data on computer use", *National Bureau of Economic Research Working paper*, no. W8297.

FNV, *Bewegen in zekerheid. Van bevoogding naar economische zelfbeschikking. Opmaat voor een nieuw stelsel van sociale zekerheid*, Amsterdam: FNV, 2001.

- A. de Grip, *Van tweedekansonderwijs naar leven lang leren*, 2000.
- L. Groot, J. Schippers en J. Siegers, "The effect of interruptions and part-time work on women's wage rates: a test of the variable-intensity model", *De Economist*, no. 2, pp. 220-238, 1988.
- J.J. Heckman, "Policies to foster human capital", *NBER Working Paper*, no. 7288, August 1999.
- B.J. Heijdra, B.W. Lensink en E. Sterken, "Baanbrekende analyse marktimperfecties", *ESB*, 19-10-2001, pp. 804-806.
- M. Ph. Hillen, T.J. Golder en V.G. Westerkamp, *Kleine mensen, grote zorgen*, SMO, 2001.
- E. Hornstra, M. Engelen en C. van der Werf, *Verlof en Pensioenen*, Elsevier Bedrijfsinformatie, Den Haag, 2000.
- P. de Jonge en C.A. de Kam, "Wieg, wig en werk", *ESB*, 20-10-2000.
- F. Leijnse, "Het nieuwe werken", *Naar een nieuwe maatschap*, P. Winsemius, L. van Driel, F. Leijnse en K. Vuursteen (red.), Ministerie van Economische Zaken, juni 2001.
- A.C. Liefbroer en P.A. Dykstra, *Levenslopen in verandering: een studie naar de levenslopen van Nederlanders geboren tussen 1900 en 1970*, Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, Voorstudies en Achtergronden V107, 2000.
- M. Lindeboom, "Microeconomic analysis of the retirement decision: the Netherlands", *Ageing Working Papers AWP 1.9*, Paris, 1998.
- E. Leuven en H. Oosterbeek, "Vergelijkende analyse van scholing van wervenden", *Scholing van Wervenden*, Ministerie van Economische Zaken, oktober 2001.
- P.K. Madsen, "A transitional labourmarket: the Danish paid leave arrangements", *New institutional arrangements in the labourmarket*, European Academy of the Urban Environment (ed.), Berlin, 1998, pp. 68-73.
- E. Mertens, *Loopbaanonderbrekingen en kinderen: gevolgen voor de beloning van vrouwen*, Dissertatie Universiteit Utrecht, 1998.
- Ministerie van Economische Zaken, *De Ondernemende Samenleving*, Den Haag, 1999.
- Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen, *Grenzeloos leren. Een verkenning naar onderwijs en onderzoek in 2010*, Zoetermeer, 2001.
- Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen, *Monitor Postinitieel*, Zoetermeer, 2001.
- Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, *Werken aan zekerheid*, Kamerstukken II 1996-97, 25010, nr. 2, Den Haag.

- Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, *Income benefits for early exit from the labour markets in eight European countries*, Den Haag, 1997.
- Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, *Op weg naar een nieuw evenwicht tussen arbeid en zorg*, Den Haag, maart 1999.
- Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, *Meerjarennota Emancipatiebeleid*, Den Haag, 2000.
- Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, *Sociale Nota 2002*, Den Haag, september 2001.
- Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, *Vrouwelijke zelfstandigen en de combinatie van arbeid en zorg*, Den Haag, november 2001.
- Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport, *Met zorg verzekerd*, Den Haag, 2001.
- NEI, *Vrij baan voor zorg en educatie*, april 2000 en Kamerstukken II, 2000-2001, 26 447, nr. 5.
- J.H.M. Nelissen, *Bevordering arbeidsparticipatie ouderen*, Elsevier Bedrijfsinformatie, juli 2001.
- NIA/ TNO, *De inkomensbescherming van flexwerkers bij ziekte en werkloosheid*, juni 1998.
- NIDI, *Meningen en opvattingen over het bevolkingsvraagstuk*, 1997.
- Nyfer, *Lang genoeg gewerkt!?: vervroegde uittreding van oudere werknemers*, Breukelen, november 1999.
- Nyfer, *Tijd voor arbeid en zorg*, Breukelen, juni 2001.
- OESO, *Employment Outlook*, Parijs, 1999.
- OESO, *Landenexamen Nederland*, Parijs, 2002.
- OSA, *Trendrapport Aanbod van Arbeid*, 1999.
- P. Peters, *The vulnerable hours of leisure*, Thela Theris, Amsterdam, 2000.
- B.M.S. van Praag en J. Peter Hop, 'Wmin, Wmax een symmetrisch arbeidsmarktmodel', *OSA-werkdocument W146*, juni 1996.
- J.J. Schippers, "Sociaal stelsel en werken", *Verkenning Levensloop. Achtergronddeel: analyses van trends en knelpunten*, Den Haag, SZW, 2002.
- J.J. Schippers, SER symposium, 2001.

- G. Schmid, *Transitional Labour Markets*, Discussion Paper FS I 98-206, Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung, 1998.
- SCP, *Kunst van het combineren, taakverdeling onder partners*, Den Haag, 2000.
- SCP, *Sociaal en cultureel rapport 2000. Nederland in Europa*, oktober 2001.
- SCP, *Trends in de tijd*, Den Haag, 2001.
- SER, *Onvolledige AOW-opbouw*, Den Haag, mei 2000.
- SER, Commissie Sociaal-Economisch Deskundigen, *Levensloopbanen: veranderende arbeidspatronen en hun gevolgen*, Den Haag, september 2001.
- C.N. Teulings en F. van der Ploeg, "De vermoedelijke ineffectiviteit van de WAO-maatregelen", *ESB*, 14 juni 1993, pp. 576-579.
- TNO Arbeid, *Trends in arbeid 2002*, 2001.
- Verkenning Belastingen en Premies*, SDU, Den Haag, 2001.
- Verkenningen: bouwstenen voor toekomstig beleid*, Den Haag, augustus 2001
- Werkgroep Harmonisatie Inkomensafhankelijke Regelingen, *De armoedeval, analyse en oplossingen*, Den Haag, Elsevier Bedrijfsinformatie, februari 2000.
- Werkgroep Levensloop D66, *Tijd van leven*, september 2001.
- Wetenschappelijk Instituut voor het CDA, *De druk van de ketel; Naar een levensloopstelsel voor duurzame arbeidsdeelname, en tijd en geld voor scholing, zorg en privé*, Den Haag, september 2001.
- Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, *Doorgroei van Arbeidsparticipatie*, nummer 57, SDU, Den Haag, 2000.

Bijlage 1 Sociale zekerheid

In deze bijlage wordt nader ingegaan op de vormgeving vanuit levenslopperspectief van het sociale zekerheidsstelsel. Daarbij is het niet de bedoeling om een uitputtende beschrijving te geven van de regelgeving. De bespreking beperkt zich tot de regelgeving waar het de in hoofdstuk 3 genoemde transities betreft en huidig beleid dat gevoerd wordt om de stelsels meer levensloopbestendig te maken.

1. Volksverzekeringen

Voor de volksverzekeringen AWBZ en de Anw speelt de levensloop van de verzekerden vrijwel geen rol¹⁹. Verzekerd zijn alle ingezetenen van Nederland en niet ingezetenen die in Nederland in dienstbetrekking werken en aan de loonbelasting zijn onderworpen. De premie is verschuldigd naar rato van het inkomen en wordt door de belastingdienst geïnd. Mensen zonder eigen inkomen zijn gratis verzekerd. De aanspraken op een uitkering op grond van de volksverzekeringen worden niet beïnvloed door wisselende patronen in het arbeidsverleden, door het combineren van arbeid en zorg of door transities tussen bijvoorbeeld het werknemerschap en ondernemerschap. De volksverzekeringen kunnen daarom als levensloopbestendig bestempeld worden.

2. De werkloosheidswet en de combinatie van arbeid en zorg

Verzekeringsfase WW

De WW verzekert werknemers tegen het risico van inkomensderving als gevolg van werkloosheid. Voor het recht op WW geldt een referte-eis. In 39 weken voorafgaand aan het ontstaan van de werkloosheid dient in ten minste 26 weken arbeid als werknemer te zijn verricht. Er geldt geen ondergrens voor de hoeveelheid arbeid die in die 26 weken moet zijn verricht. Tevens moet worden voldaan aan een arbeidsverledeneis om recht op een loongerelateerde WW-uitkering te krijgen. Hiervoor zijn 52 loondagen per jaar voldoende, derhalve hoeft slechts op een dag in de week arbeid te worden verricht. Ook wordt arbeidsverleden opgebouwd door degene die zijn deelname aan arbeid onderbreekt voor de verzorging van kinderen (verzorgingsforfait).

Zoals hiervoor gemeld heeft een periode van verlof tot maximaal 18 maanden geen gevolgen meer voor de vaststelling van het recht op een WW-uitkering. Dit betekent dat onbetaald verlof tot een maximum van 18 maanden ook geen negatief effect heeft op de omvang en de hoogte van een eventuele WW-uitkering. Zowel voor de vaststelling van het gemiddeld aantal uren waarin werd gewerkt als het dagloon worden periodes van onbetaald verlof (tot een maximum van 18 maanden) overgeslagen.

Uitkeringsfase

Wanneer werkloosheid is ingetreden, is het voor het recht op WW vereist dat men beschikbaar is voor arbeid als werknemer. Als de betaalde arbeid vóór het intreden van de werkloosheid echter werd gecombineerd met zorgtaken, heeft het voortzetten van die zorgtaken tijdens de werkloosheid geen negatieve gevolgen voor de WW-uitkering. Als onder maatschappelijke participatie wordt verstaan het verrichten van traditioneel vrijwilligerswerk, dan zijn er ook tijdens de WW-uitkering geen belemmeringen. Dergelijke activiteiten zijn niet van invloed op het WW-recht.

¹⁹ De AOW wordt verder behandeld in hoofdstuk 4.

Bevordering van hervatting in betaalde arbeid is een hoofddoelstelling van de WW. De werknemer moet hieraan meewerken. In voorkomende gevallen kan dit een knelpunt opleveren wanneer naast arbeid ook zorgtaken worden vervuld. Om hieraan tegemoet te komen kent de WW met ingang van 1 juli 2001 de mogelijkheid om - onder voorwaarden - de kinderopvang te financieren voor WW-gerechtigden die hervatten in betaalde arbeid en voor WW-gerechtigden die een scholingstraject gaan volgen. Per kalenderjaar kan voor maximaal 4000 WW-gerechtigden kinderopvang worden ingekocht.

3. De Wet REA, de transitie vanuit de WW en WAO naar arbeid

De Wet REA is in het bijzonder bedoeld om de mogelijkheid van arbeidsgehandicapten te versterken om aan het arbeidsproces deel te blijven nemen of daar weer in terug te keren. REA is dus in essentie gericht op het opheffen van belemmeringen/knelpunten. Op 14 februari 2001 is de evaluatie van de eerste anderhalf jaar van de Wet REA aan de Tweede Kamer aangeboden. De betrokken partijen gaven aan de instrumenten te beschouwen als een nuttig middel om een aantal drempels te verlagen. Het instrumentarium is echter onvoldoende bekend bij belanghebbenden en wordt als onoverzichtelijk ervaren. De procedures zijn te lang en gecompliceerd. Een wetsvoorstel is opgesteld waarin de instrumenten voor werkgevers worden samengevoegd tot een overzichtelijke premievrijstellingsregeling, met de mogelijkheid van aanvullende vergoedingen. Deze regeling komt in de plaats van de huidige subsidie- en kwijtscheldingsregeling.

Daarnaast kennen de WW en de Wet REA ten aanzien van arbeidsgehandicapten twee faciliterende regelingen:

A. Kinderopvang voor uitkeringsgerechtigden die een reïntegratietraject volgen.

Om een belemmering voor reïntegratie van werkzoekenden weg te nemen, krijgt het Lisv de bevoegdheid kinderopvang te financieren voor WW-ers die een reïntegratietraject volgen of voor een arbeidsgehandicapte met een REA-voorziening of die werkzaamheden op een proefplaats verricht. Voor uitkeringsgerechtigden bestaat *geen recht* op kinderopvang. Dit hangt samen met het feit dat het maximaal aantal toekenningen vooralsnog gelimiteerd is op 3000 per jaar. Het Lisv maakt steeds een afweging of het financieren van kinderopvang de kans vergroot dat een uitkering wordt bespaard.

B. Kinderopvang voor uitkeringsgerechtigden die een baan aanvaarden.

Het Lisv kan in vervolg hierop een tegemoetkoming voor kinderopvang toekennen aan een werkgever die een uitkeringsgerechtigde uiterlijk 6 maanden na beëindiging van een reïntegratietraject voor ten minste 6 maanden in dienst neemt. Hiermee wordt voorkomen dat uitkeringsgerechtigden geen werk kunnen accepteren wegens gebrek aan kinderopvang. Bijkomend effect is dat werkgevers zo gestimuleerd worden kinderopvang aan hun werknemers aan te bieden. De tegemoetkoming aan de werkgever duurt maximaal 12 maanden.

4. De transitie van werknemer naar zelfstandige en vice versa

Bij omschakeling van werknemerschap naar zelfstandigheid eindigt de verzekeringsplicht voor de werknemersverzekeringen onmiddellijk. De ZW en de WAO kennen voor deze situatie de mogelijkheid van vrijwillige verzekering (ook voor de meewerkend echtgenoot). Hiervoor is vereist dat op betrokkene gedurende één jaar, direct voorafgaande aan het einde van de verplichte verzekering, een wettelijke voorziening tegen ziekte c.q. langdurige arbeidsongeschiktheid van toepassing is geweest. De WW kent de mogelijkheid van vrijwillige

verzekering niet, omdat bij de vorming van de “kring van vrijwillig verzekerden“ ingevolge die wet er bewust voor is gekozen die kring zo klein mogelijk te houden. Bij zelfstandigen is “werkloosheid” het gevolg van fluctuaties in de omvang van de orderportefeuille. Dit risico is inherent aan het ondernemen. Het ligt daarmee niet voor de hand om vanuit een sociale verzekering het risico van een gebrek aan orders te verzekeren. Daarnaast zijn er praktische bezwaren tegen een vrijwillige WW-verzekering voor zelfstandigen. Zo zal een beoordeling van de verwijtbaarheid van de werkloosheid ten aanzien van zelfstandigen veelal niet kunnen worden gemaakt.

De omgekeerde overstap, van zelfstandige naar werknemer, leidt tot onmiddellijke start van de verzekeringsplicht. Deze omschakeling heeft voor de vaststelling van de hoogte van een toekomstige ZW- of WAO-uitkering geen gevolgen, ook al zou deze omschakeling plaatsvinden binnen de referentieperiode die voor de dagloonvaststelling wordt gehanteerd. De uitkering wordt gebaseerd op het als werknemer verdiende loon, zonder dat een tijdsevenredige negatieve correctie plaatsvindt omdat niet de hele referentieperiode als werknemer is gewerkt. Om na de overstap van zelfstandigheid naar werknemerschap recht te kunnen krijgen op een WW-uitkering, moet eerst 26 weken als werknemer zijn gewerkt (de referentieperiode voor de dagloonberekening). Als een werknemer echter direct aansluitend aan een dienstverband of vanuit werkloosheid als zelfstandige gaat werken en hij die werkzaamheden binnen anderhalf jaar weer beëindigt, dan herleeft zijn (oude) recht op WW-uitkering. Dit betekent dat de betreffende periode als zelfstandige geen gevolgen heeft voor het vaststellen van het recht op een WW-uitkering. Bij wijze van experiment kan deze herlevingstermijn worden verlengd naar 3 jaar.

In sommige situaties lopen zelfstandigen aan tegen een onduidelijke juridische status van de arbeidsrelatie. Dit is met name een knelpunt voor zover een arbeidsrelatie vanuit fiscale optiek anders beoordeeld wordt dan vanuit sociale zekerheidsoptiek. Vanaf begin 2002 zal de geharmoniseerde zelfstandigheidverklaring duidelijkheid moeten opleveren voor ondernemers en hun opdrachtgevers. Voor het probleem dat thans bijvoorbeeld freelancers nog geen verklaring kunnen aanvragen wordt momenteel naar een oplossing gezocht.

5. Demotie, van voltijd naar deeltijd

Omschakeling van voltijd naar deeltijd leidt als regel niet tot onderbreking van de verzekeringsplicht. Ervan uitgaande, dat zo'n omschakeling uit eigen vrije keuze gebeurt, betekent een lager inkomen, dat een eventuele latere uitkering ook wordt gebaseerd op het lagere deeltijdinkomen. De ZW en de WAO kennen echter een mechanisme waardoor de neerwaartse invloed ten opzichte van de uitkering op voltijdse basis wordt getemperd of uitgeschakeld. Dit is het geval als de bedoelde omschakeling betrokkene niet of niet volledig kan worden 'aangerekend'. De WW kent dit mechanisme niet. Echter, indien werknemers niet vrijwillig arbeidsuren kwijtraken en zij beschikbaar zijn voor andere arbeid voor die uren, kan er wel recht op WW-uitkering ontstaan.

Demotie

Indien een betrokkene na een bepaalde leeftijd bij zijn werkgever omschakelt naar andere werkzaamheden tegen een lager inkomen kan voor de WAO en de WW gelden dat bij de dagloonberekening wordt uitgegaan van het vroegere, hogere, loon. Dit is het geval als die omschakeling plaatsvindt op of na de dag waarop die leeftijd wordt bereikt, enkele uitzonderingen daargelaten.

Ook geldt voor ouderen een speciale dagloongarantieregeling. Iemand die op het moment dat hij ontslagen wordt 57,5 jaar of ouder is, en binnen 12 maanden na dat ontslag nieuw werk heeft aanvaard, heeft tot zijn 65ste jaar de garantie, dat bij eventuele latere werkloosheid het dagloon niet lager wordt vastgesteld dan bij de eerste werkloosheid.

6. Ziektekostenverzekeringen

De bestaande verzekeringsmogelijkheden voor ziektekosten bieden thans al enige flexibiliteit ten aanzien van wijzigingen in levensloop. Voor de ziekenfondsverzekering (ZFW) geldt geen ondergrens: de omvang van het dienstverband/omvang van het werken als zelfstandige zijn voor de ZFW-verzekering niet relevant.

Wanneer de hoofdkostwinner ZFW-verzekerde is en de partner niet zelf over een eigen rechtsgrond voor ZFW-verzekering beschikt, kan de partner medeverzekerd worden in de ZFW. De medeverzekerde partner is enkel de nominale premie verschuldigd. Kinderen zijn gratis meeverzekerd, tenzij zij zelf voldoen aan de voorwaarden voor verplichte verzekering. Mensen die uit het arbeidsproces stappen in verband met zorgtaken en die een ZFW-verzekerde partner hebben, zijn dus tegen lage kosten ZFW-verzekerd.

Voor mensen met een onregelmatige dienstbetrekking (oproepkrachten, flexwerkers) die ZFW-verzekerd zijn in de weken, c.q. op de dagen dat zij werken, bestaat reeds een voorziening voor onverzekerde dagen/weken. Het is mogelijk om tegen een vast bedrag de verzekering voort te zetten. Voor mensen die voor een doorlopende particuliere verzekering hebben gekozen naast de verplichte ZFW-verzekering is het mogelijk om een deel van de particuliere verzekeringspremie terug te krijgen van het ziekenfonds.

De ZFW-verzekering gaat er van rechtswege vanuit dat een sociale verzekeringsband bestaat waaruit inkomen wordt gegenereerd (dienstverband, sociale zekerheidsuitkering of voorziening), of waarvoor een werkgever of instantie garant staat dat er een redelijke premie binnenkomt. Bij onbetaald verlof tot een maximum van 18 maanden blijft de verzekering gehandhaafd. Iemand die formeel zijn dienstbetrekking beëindigt, heeft onder de huidige ZFW geen rechtsgrond voor verplichte verzekering, en raakt aangewezen op een particuliere verzekering of onder omstandigheden op medeverzekering met een ZFW-verzekerde partner.

Voor mensen die de overstap willen maken van het werknemerschap in dienstbetrekking naar het zelfstandig ondernemerschap kan het stelsel van ziektekostenverzekering een obstakel vormen. Zelfstandigen met een belastbaar inkomen onder een bepaalde grens zijn van rechtswege verzekerd ingevolge de ZFW. Overstappers die niet aan de voorwaarden voor ZFW voldoen zijn aangewezen op de particuliere verzekeringsmarkt. Overstappen naar zelfstandig ondernemerschap kan dus gepaard gaan met een overstap van de ZFW naar het particuliere stelsel of andersom. Dit kan grote inkomenseffecten met zich meebrengen. De WTZ voorkomt dat men bij een overgang in het geheel niet terecht kan voor een ziektekostenverzekering.

In het huidige stelsel van ziektekostenverzekering kan de combinatie van of overgang tussen (afwisselend) werk, zorg, leren en maatschappelijke participatie, gepaard gaan met overgangen van het sociale naar het particuliere stelsel. Bij overgang van ZFW naar particulier zal dit voor alleenstaanden over het algemeen tot positieve inkomenseffecten leiden. Bij gezinnen met kinderen kunnen er echter grote negatieve inkomenseffecten optreden. Vooral de gratis medeverzekering in de ZFW kan een overstap erg onaantrekkelijk maken, en een financiële belemmering vormen voor overgangen.

Om de overgangen soepeler te maken zonder veel inkomenseffecten zou gekozen kunnen worden voor één systeem voor iedereen. In de kabinetsnota Met zorg verzekerd (2001) is hieraan een nadere uitwerking gegeven.

Bijlage 2 Overzicht bestaande en voorgestelde regelingen m.b.t. verlof

<i>Verlofregeling</i>	<i>Inhoud</i>	<i>Wijze van financiering</i>	<i>Wetgeving en procedurele fase</i>
Zwangerschaps- en bevallingsverlof	Het recht op collectief betaald verlof van zestien weken (vanaf zes weken vóór de bevalling tot tien weken na de bevalling).	Collectief betaald; de werkgever mag de uitkering in mindering brengen op het salaris.	Bestaande verlofvorm; opgenomen in Wet Arbeid en zorg.
Kortdurend zorgverlof	Een geclausuleerd recht op maximaal tien dagen gedeeltelijk betaald zorgverlof per jaar om te kunnen zorgen voor een thuiswonend ziek (pleeg-)kind, een zieke partner of ouder.	De werkgever betaalt minimaal 70% van het minimumloon (behoudens andere CAO-afspraken).	Wet Arbeid en zorg, van kracht sinds 1 december 2001.
Adoptieverlof	Het recht op vier weken collectief betaald adoptieverlof voor beide ouders die een kind adopteren.	Collectief betaalde uitkering ter hoogte van het normale salaris van de ontvanger.	Wet Arbeid en zorg, van kracht sinds 1 december 2001.
Kraamverlof	Het recht op twee dagen betaald kraamverlof voor de partner van de te bevallen vrouw.	Werkgever betaalt het normale salaris door.	Wet Arbeid en zorg, van kracht sinds 1 december 2001.
Ouderschapsverlof	Het recht op verlof van maximaal dertien maal de arbeidsduur p/w voor ouders van een kind jonger dan acht jaar.	n.v.t.	Bestaande verlofvorm; opgenomen in Wet Arbeid en zorg.
Flexibilisering ouderschapsverlof	Het recht om ouderschapsverlof op te nemen in meerdere (max. drie) delen.	n.v.t.	Wet Arbeid en zorg, van kracht sinds 1 december 2001.
Extra ouderschapsverlof bij meerlingen	Het recht om bij meerlingen voor elk kind ouderschapsverlof op te nemen.	n.v.t.	Vakantiewetgeving; van kracht sinds 1 februari 2001.
Fiscale stimuleringsregeling betaald ouderschapsverlof	Fiscale faciliteit voor werkgevers die werknemers (gedeeltelijk) doorbetalen tijdens ouderschapsverlof.	n.v.t.	Belastingplan 2001; van kracht sinds 1 januari 2001.
Aanpassing calamiteitenverlof	Recht op betaald verlof voor korte tijd wanneer arbeid niet verricht kan worden wegens zeer bijzondere persoonlijke omstandigheden.	Werkgever betaalt het normale salaris door (behoudens andere CAO-afspraken).	Wet Arbeid en zorg; van kracht sinds 1 december 2001.
Financiering Loopbaanonderbreking	Financiële bijdrage gedurende maximaal 18 maanden voor verlof van minimaal twee maanden t.b.v. zorg of educatie mits verlofganger vervangen door uitkeringsgerechtigde/herintreder. Geen vervangingsvereiste bij verlof voor stervensbegeleiding.	Collectieve bijdrage van 491 euro per maand. Werkgever kan het salaris (gedeeltelijk) doorbetalen.	Bestaande verlofvorm; opgenomen in Wet Arbeid en zorg.
Verlofsparen	Fiscale faciliteiten om salaris en vrije dagen te sparen om later als betaald verlof te kunnen opnemen.	Werknemer legt zelf salaris of vrije dagen in.	Van kracht sinds 1 januari 2001.
Vakantiewetgeving	Verruiming van de mogelijkheden tot het sparen van vakantiedagen om later als betaald verlof te kunnen opnemen.	Werknemer legt zelf vakantiedagen in.	Vakantiewetgeving van kracht sinds februari 2001.

Bijlage 3 Het Nederlandse pensioenstelsel

De pijlers van het pensioenstelsel

Het Nederlandse pensioenstelsel is opgebouwd uit drie pijlers. De eerste pijler omvat de volksverzekering AOW. De tweede pijler betreft de arbeidsgerelateerde pensioenvoorzieningen die door sociale partners worden getroffen en de derde pijler heeft betrekking op de individuele pensioenvoorzieningen. Tussen de drie pijler bestaan belangrijke verschillen wat betreft de wijze van fiscale facilitering.

De eerste pijler

De eerste pijler wordt sinds 1 januari 1957 gevormd door de Algemene Ouderdomswet (AOW). Iedere inwoner is in beginsel verplicht verzekerd voor de AOW. Als verzekerden worden aangemerkt alle ingezetenen van 15 tot 65 jaar. Ingezetene is degene die in Nederland woont. Niet-ingezetenen die in Nederland loonbelasting betalen, zijn ook verzekerd. De AOW kent in tegenstelling tot de andere volksverzekeringen een opbouwelement. Voor elk verzekerd jaar wordt 2 procent van het AOW-pensioen opgebouwd. Dit is van belang voor personen die langere tijd in het buitenland hebben gewoond. Tot aan het bereiken van de pensioengerechtigde leeftijd van 65 jaar bestaat in principe een premieplicht. De AOW geeft recht op een vaste uitkering per maand, waarvan de hoogte is gekoppeld aan het wettelijk nettominimumloon (netto-netto koppeling).

De tweede pijler

Tot de tweede pijler behoren de aanvullende pensioenen, die als onderdeel van het arbeidsvoorwaardenpakket aan werknemers kunnen worden toegezegd. Nederland kent geen pensioenplicht voor aanvullende pensioenen. Indien een bedrijf(stak) een pensioenregeling heeft dan is deelname daaraan vrijwel altijd verplicht. De inhoud van een pensioenregeling wordt bepaald in het overleg tussen werkgevers en (de vertegenwoordigers van) werknemers bij de invulling van de beschikbare arbeidsvoorwaardenruimte. Het is geheel aan sociale partners op welke wijze zij van de beschikbare arbeidsvoorwaardenruimte gebruik maken. Een pensioenovereenkomst kan, evenals elke andere overeenkomst, in beginsel niet éénzijdig door één van de partijen worden gewijzigd of worden ingetrokken. De overheid schetst met de Pensioen- en Spaarfondsenwet wel een aantal wettelijke kaders waarbinnen deze toezegging moet worden uitgevoerd. Deze moeten ervoor zorgen dat de gedane toezegging ook daadwerkelijk nagekomen kan worden. In de Wet op de loonbelasting 1964 zijn de voorwaarden opgenomen, waaraan moet zijn voldaan om in aanmerking te komen voor de fiscale facilitering van het toegezegde pensioen.

De derde pijler

In de derde pijler zijn de oudedagsvoorzieningen/verzekeringen ondergebracht die buiten een arbeidsverhouding om tot stand komen en die fiscaal gefacilieerd zijn. Daartoe behoren lijfrenteverzekeringen en kapitaalsverzekeringen. In de Wet Inkomstenbelasting 2001 staat vermeld wat onder een fiscaal gefacilieerde lijfrente wordt verstaan. Volgens die definitie moet er sprake zijn van een overeenkomst, die aanspraak geeft op een vaste, gelijkmatige en periodieke, en eventueel geïndexeerde, uitkering, die in principe niet kan worden verhoogd of verlaagd.

De fiscale behandeling van pensioenen

Omkeerregel

Ten aanzien van de eerste pijler geldt dat de AOW-premie sinds de belastingherziening van 1990 (Oort-operatie) niet fiscaal aftrekbaar is. De AOW-premie maakt onderdeel uit van de eerste en tweede schijf in Box I van de Inkomstenbelasting. De AOW-uitkering is aan belastingheffing onderhevig. Als gevolg van de netto-netto koppeling heeft deze wijziging echter geen invloed gehad op de hoogte van het netto AOW-pensioen.

In de tweede pijler houdt de fiscale behandeling in hoofdlijnen in dat de pensioenaanspraak, die tot het loon gerekend moet worden, onbelast is en de pensioenuitkeringen belast zijn. De betaalde pensioenpremies zijn voor zover het de (eventuele) werknemersbijdrage betreft, aftrekbaar en voor zover het de werkgeversbijdrage betreft onbelast. Belastingheffing vindt op grond van deze omkeerregel pas plaats op het moment dat daadwerkelijk pensioenbedragen worden uitgekeerd (uitkeringsfase).

In de derde pijler komen alleen de door de Wet Inkomstenbelasting omschreven lijfrentevormen voor toepassing van de omkeerregel in aanmerking, voorzover zij vallen binnen de grenzen van een jaarruimtesysteem. Per 2001 is een lijfrenteregime geïntroduceerd, waarbij jaarlijks een aanvullende individuele oudedagsvoorziening kan worden opgebouwd, gerelateerd aan onder meer het inkomen van dat jaar.

Door de toepassing van de omkeerregel worden pensioenbesparingen fiscaal gefacilieerd doordat uitstel van belastingbetaling plaatsvindt. Bovendien is het tarief waartegen premies in de opbouwperiode kunnen worden afgetrokken veelal hoger dan het tarief waartegen de pensioenuitkeringen worden belast. Het lagere tarief voor 65-plussers in de eerste en tweede schijf van de inkomstenbelasting is hiervan de belangrijkste oorzaak. Daarnaast is de pensioenuitkering over het algemeen lager dan het voordien uit arbeid gegenereerde inkomen. De progressiviteit in de inkomstenbelasting zorgt er dan voor dat het lagere belastbare inkomen in de uitkeringsfase veelal tegen een lager tarief zal worden belast dan in de opbouwperiode.

Fiscale behandeling van de tweede en derde pijler

Het fiscale kader in de tweede pijler, dat onderdeel uitmaakt van de Wet op de Loonbelasting 1964 geeft ruimte voor een fiscaal gefacilieerde pensioenopbouw van 2 procent per dienstjaar gebaseerd op een eindloonregeling, respectievelijk 2,25 procent per dienstjaar voor een middelloonregeling. Hierbij geldt een minimale pensioenleeftijd van 60 jaar en een maximale pensioenleeftijd van 70 jaar. De ruimte in de tweede pijler is erop gericht dat na 35 dienstjaren op 60-jarige leeftijd een pensioen van 70 procent van het eindloon kan zijn bereikt. Bij een eerdere ingangsheeftijd dan 60 jaar moet het pensioen actuariael worden herrekend (gekort).

De totale pensioenopbouw mag niet meer bedragen dan 100 procent van het eindloon. Gezien de fiscaal toegestane pensioenopbouw per jaar mag op 60 jaar een maximaal pensioen van 70 procent van het eindloon worden gerealiseerd. De fiscale ruimte voor pensioenopbouw is niet afhankelijk van lijfrente-aanspraken die in de derde pijler zijn opgebouwd. Met de inwerkingtreding van de Wet Inkomstenbelasting 2001 geldt voor de derde pijler dat iedere belastingplichtige jaarlijks een bedrag van 1036 euro af kan trekken van het belastbaar inkomen uit werk en woning (Box I) en dat slechts een hoger bedrag in aftrek kan worden gebracht, indien er sprake is van pensioentekort (in het kalenderjaar zelf of over het verleden).

Voor de bepaling van een pensioentekort in een kalenderjaar (jaarruimte) is als uitgangspunt een gangbare eindloonregeling met een opbouwpercentage van 1,75 procent per jaar genomen. Dit heeft tot gevolg dat in de derde pijler een pensioenvoorziening optimaal is indien het pensioen, inclusief de AOW-uitkering, 70 procent van het laatstverdiende inkomen zal bedragen na een opbouwperiode van 40 jaar en bij een pensioeningangsdatum van 65 jaar. De jaarruimteaftrek staat open voor personen tot 65 jaar. Om de jaarruimte te berekenen moet een vaste formule worden gehanteerd. Bij de bepaling van de jaarruimte worden pensioenaanspraken in de tweede pijler in mindering gebracht, alsmede de bedragen die uit gedeblokkeerde spaarloon- of premiespaarregelingen voor lijfrenten zijn aangewend. Naast de jaarruimte, waarvan gebruik kan worden gemaakt in geval van een pensioentekort in het kalenderjaar zelf, biedt de inhaaljaarruimte de mogelijkheid om alsnog lijfrentepremies in aftrek te brengen die in voorgaande jaren niet in aftrek zijn gebracht. Pensioentekorten over het verleden kunnen op deze wijze worden ingehaald door gebruik te maken van de zogenaamde reserveringsregeling. Met deze regeling kan de ruimte die in de voorgaande zeven jaren onbenut is gebleven, alsnog worden aangewend, indien de ruimte voor lijfrentepremieaftrek niet volledig in aanmerking is genomen.

Bijlage 4 De uitgewerkte beleidsopties

Optie 1: Meer keuzemogelijkheden en stroomlijning verlofvormen	
Omschrijving	Meer keuzemogelijkheden en stroomlijning verlofvormen door introductie verlofparaplu
Financiële effecten	Budgettair neutraal
Voor- en nadelen	Voordelen: vereenvoudiging van verlofvormen en uitruil tussen diverse vormen van verlof mogelijk. Nadeel: uitruil (juridisch) niet altijd mogelijk.

Optie 2: Nieuwe financieringsbronnen voor verlof	
Omschrijving	Nieuwe financieringsbronnen voor verlof met keuze uit: <ul style="list-style-type: none"> • Individueel sparen met evt. kredietfaciliteit, door flexibeler inzet verlofspaarregeling en spaarloon, met pensioen als onderpand • Collectief gefinancierde regelingen voor verlof • Levensloopverzekering op sectoraal niveau • Of een combinatie van deze varianten
Financiële effecten	Worden in kaart gebracht in bouwstenennotitie algemene verloffinanciering maart 2002
Voor- en nadelen	Voordeel sparen: minste mogelijkheden tot oneigenlijk gebruik. Nadeel sparen: ontoegankelijker voor lagere inkomensgroepen, beperkte opbouw mogelijkheden aan het begin van de carrière en beperkte internalisering van externe effecten. Voordeel collectief: brede toegankelijkheid. Nadeel collectief: grotere kans op oneigenlijk gebruik. Voordeel afspraken in CAO's: financiering door alle betrokkenen veiliggesteld. Nadeel afspraken in CAO's: mogelijk problemen met rechtsgelijkheid en dus ook met toegankelijkheid.

Optie 3: Financiering verlof door benutting Witteveen-kader	
Omschrijving	Creëren van ruimte voor financiering van verlof door benutting Witteveen-kader: <ul style="list-style-type: none"> • Flexibilisering Witteveen-kader • Splitsing Witteveen-kader in pensioen- en verlofdeel • Uitrust binnen Witteveen-kader
Financiële effecten	Budgettair neutraal
Voor- en nadelen	Voordeel flexibilisering: omvang opbouw afhankelijk van financiële ruimte in de levensfase. Nadeel flexibilisering: mogelijk nadelig voor pensioenfondsen. Voordeel splitsing: ruimte voor verlof en langer doorwerken op oudere leeftijd ivm pensioenopbouw. Nadeel splitsing: collectivisering van verlofrisico. Voordeel uitrust: ‘gedwongen’ besparingen zijn aan het begin van de levensloop te benutten. Nadeel uitrust: gaat ten koste van de pensioenopbouw.

Optie 4: Financiering scholing en/of verlof mbv werknemersspaarregelingen	
Omschrijving	Werknemersspaarregelingen toespitsen op financiering scholing en/of verlof
Financiële effecten	Budgettair neutraal
Voor- en nadelen	Voordeel: regeling is specifiek bedoeld voor de doelgroep werkenden, fiscale facilitering individuele spaarvorm.

Optie 5: Introductie POR en ILR	
Omschrijving	Stimuleren van employability door de introductie van ILR en POR voor risicogroepen
Financiële effecten	Afhankelijk van definitie risicogroepen
Voor- en nadelen	Voordeel: stimulering scholing en daarmee (blijvende) arbeidsparticipatie van specifieke groepen. Nadeel: kosten.

Optie 6: Faciliteren herintreden mbv scholing en begeleiding	
Omschrijving	Scholingsfaciliteiten en begeleiding herintredende (allochtone) vrouwen.
Financiële effecten	2 miljoen euro per 100 euro extra uitgaven aan scholing en begeleiding, structureel.
Voor- en nadelen	Voordeel: stimuleren arbeidsparticipatie herintreedsters. Nadeel: kosten, met name risico dat gebruikers ook zonder deze faciliteiten waren gaan werken (dead weight loss).

Optie 7: Faciliteren herintreden m.b.v. financiële prikkels	
Omschrijving	Financiële prikkels tot werk vergroten 1. Afschaffen heffingskorting niet-werkende partner 2. Specifieke lastenverlichting herintreders 3. Verhogen combinatiekorting voor werknemers met kinderen tot 12 jaar en een laag inkomen 4. Ouderbijdrage kinderopvang meer baseren op persoonlijk inkomen van de ouders
Financiële effecten	1. Afhankelijk van vormgeving en compensatie inkomenseffecten 2. 2 miljoen euro per 100 euro lastenverlichting, structureel 3. 45 miljoen euro per 100 euro verhoging, structureel 4. 60 miljoen euro structureel als de rekening van de kinderopvang wordt verdeeld over beide partners en vervolgens de eigen bijdrage per partner apart wordt berekend. Als de rekening van de kinderopvang wordt verdeeld naar rato van de inkomensaanbreng van beide partners, liggen de kosten in de orde van grootte van 30 miljoen euro structureel.
Voor- en nadelen	Voordeel: vermindering marginale druk. Nadeel: kosten.

Optie 8: Stimuleren arbeidsparticipatie ouderen	
Omschrijving	Stimuleren arbeidsparticipatie ouderen 1. Toespitsen specifieke afdrachtkorting voor ouderen met lage inkomens 2. Specifieke afdrachtkorting ouderen (57+) voor werkgevers 3. Aanpassen pensioenopbouw bij uitkering
Financiële effecten	1. Budgettair neutraal 2. Maximaal 30 miljoen euro per 100 euro verhoging 3. Budgettaire opbrengst afhankelijk van concrete uitwerking
Voor- en nadelen	Voordeel: faciliteren/stimuleren langer blijven werken. Nadeel: budgettair beslag, mn waar de overheid moet repareren wat (individuele) werknemers en werkgevers ook kunnen regelen.