

2. ARBEID, ZORG EN INKOMEN

De arbeidsparticipatie van vrouwen is de afgelopen jaren fors gegroeid en zal, ondersteund door het kabinetsbeleid, blijven groeien. Door de grotere arbeidsdeelname van vrouwen wordt niet alleen hun economische zelfstandigheid, maar ook het draagvlak voor sociale voorzieningen vergroot. Werk heeft daarnaast een sociale functie en geeft ook zin aan het bestaan. Voorwaarde is dat vrouwen én mannen niet alleen economisch zelfstandig kunnen zijn, maar ook in perioden dat dit nodig is zorgverantwoordelijkheid kunnen dragen. Richtsnoer voor het beleid is het scheppen van voorwaarden om werken en zorgen goed te kunnen combineren. Dat sluit het beste aan bij de wensen van de Nederlandse burgers. Echter, tussen wens en werkelijkheid bestaat nog altijd een grote kloof. Die te dichten is het streven van het kabinet. Daarbij zal het accent veel meer dan tot nu toe komen te liggen op de levensloopbenadering. Het beleid zal, met andere woorden, rekening houden met een groeiende diversiteit in de levensloop van en tussen individuen. Daarom wordt eraan gewerkt om sociale zekerheidsregelingen en pensioenstelsels een meer ‘levensloopbestendig’ karakter te geven.

2.1 SAMENVATTING MEERJARENNOTA EMANCIPATIEBELEID

Analyse

In de afgelopen twee decennia is de verdeling tussen arbeid en zorg over mannen en vrouwen ingrijpend veranderd. Het aandeel vrouwen met een betaalde baan van 12 uur per week of meer groeide tussen 1988 en 1999 van 36 naar 51%: een stijging van 1¼ procentpunt per jaar. Het aandeel mannen in de onbetaalde arbeid steeg van 32% in 1985 naar 35% in 1995: een jaarlijkse groei van 0.3 procentpunt. Toch blijven de verschillen groot. Een groot deel van de vrouwen werkt in (kleine) deeltijdbanen en aan de onbetaalde arbeid besteden ze tweemaal zoveel tijd als mannen.

Het aandeel economisch zelfstandige vrouwen in de leeftijd van 15-65 jaar is toegenomen van ongeveer 19% in 1985 naar 39% in 1998. Dat is een gemiddelde groei van ruim 1½ procentpunt per jaar. Vergelijken we dit percentage met het aandeel mannen dat economisch zelfstandig is, 68%, dan is het verschil nog steeds groot. Van de vrouwen met jonge kinderen (0 tot 12 jaar) is een kleiner deel economisch zelfstandig: in 1995 was dat slechts 20%. De belangrijkste oorzaak van de beperkte economische zelfstandigheid van vrouwen is dat de meesten van hen in deeltijd werken. De meeste mannen werken voltijds.

De beschikbaarheid van deeltijdwerk in Nederland heeft ook een voordeel: naast betaalde arbeid kunnen mensen zelf zorgen voor kinderen, naasten of de bredere leefomgeving. Uit diverse onderzoeken is gebleken dat op het niveau van huishoudens veelal niet de arbeidsverdeling gerealiseerd wordt die de partners verkiezen. De gewenste arbeidsverdeling is over het algemeen gelijkmatiger dan de feitelijk gerealiseerde. Tijdbestedingsonderzoek onder paren laat zien dat zowel vrouwen als mannen een taakverdeling waarbij man en vrouw beiden een baan van (maximaal) 32 uur hebben het meest ideaal vinden. Gezien de feitelijke situatie - de meeste mannen werken meer, de meeste vrouwen minder - betekent dit dat vrouwen gemiddeld genomen grotere banen wensen dan zij nu hebben en mannen kleinere.¹ Om deze

¹ Recent onderzoek bevestigt deze constatering: slechts 4% realiseert deze taakverdeling, terwijl die door ruim 20% van de paren gewenst wordt. Zie S. Keuzenkamp en E. Hooghiemstra (red.), De kunst van het

wensen ook in de praktijk mogelijk te maken, zal de zorgverantwoordelijkheid en -deelname van mannen moeten toenemen.

Beleidsrichtingen

Hoofddoelstelling van het beleid op het terrein van arbeid, zorg en inkomen is het bereiken van een duurzame situatie waarin zoveel mogelijk mensen gedurende hun levensloop een economisch zelfstandig bestaan met zorgverantwoordelijkheid kunnen combineren.

Het kabinet kiest voor het combinatiescenario als oriëntatiepunt voor het beleid. In dit scenario is de organisatie van betaalde arbeid afgestemd op de situatie en de behoefte van de werknemer die afhankelijk van de levensfase meer of minder zorgverantwoordelijkheid draagt. In een levensfase met veel zorgtaken werkt een werknemer in een grote deeltijd baan, zodat hij of zij de zorg gedeeltelijk zelf kan uitvoeren (ondersteund door verlofregelingen) en gedeeltelijk kan uitbesteden (kinderopvang en thuiszorg). Over een mensenleven bezien komt de gemiddelde arbeidsduur uit op 30-32 uur, waarbij soms meer en soms minder wordt gewerkt. Het kabinet wijst er met nadruk op dat het combinatiescenario geen nieuw keurslijf is, maar een beleidsuitgangspunt dat juist de mogelijkheid van een keuze impliceert. Mannen én vrouwen kunnen kiezen voor wisselende combinaties van werken, zelf zorgen en zorg uitbesteden zonder dat dit van invloed is op hun perspectieven op de arbeidsmarkt.

Om deze hoofddoelstelling te bereiken, zal in de eerste plaats de arbeidsparticipatie en daarmee de economische zelfstandigheid van vrouwen verder worden bevorderd. De inzet van het kabinet is om de sterke stijging van de arbeidsparticipatie van vrouwen in de afgelopen tien jaar ook in de komende jaren vast te houden. In de tweede plaats zal het kabinet faciliteren dat ook mannen zorgverantwoordelijkheid kunnen dragen. Ook op dit punt is het streven de trend van de afgelopen tien jaar vast te houden. Tenslotte zal de combineerbaarheid van arbeid en zorg over de hele levensloop van mannen en vrouwen verder worden verbeterd.

2.2 ADVIEZEN EN REACTIES

Adviezen

Commissie Gelijke Behandeling

De Commissie Gelijke Behandeling (CGB) onderschrijft de keuze en invulling van de hoofddoelstelling op het terrein van arbeid, zorg en inkomen en de daaruit voortvloeiende beleidsrichtingen. De Commissie vraagt speciale aandacht voor groepen vrouwen voor wie naar het oordeel van de Commissie specifiek beleid geboden is. De Commissie denkt hierbij aan allochtone vrouwen, herintreedsters, vrouwen met een handicap en lesbische vrouwen. Ten aanzien van herintreedsters wijst zij erop dat deze groep tegen uiteenlopende problemen oploopt. Eén daarvan is dat bij hun inschaling onvoldoende rekening wordt gehouden met relevante onbetaalde werkervaring. In algemene zin geldt voor deze groep dat zij sterk de negatieve effecten ervaart van regelingen die op een kostwinnersmodel zijn geënt (bijvoorbeeld een pensioenachterstand). De Commissie lijkt het dan ook onwenselijk dat op het terrein van arbeid en zorg het combinatiescenario verder ingang vindt, terwijl op andere terreinen (zoals sociale zekerheid en pensioenen) feitelijk nog sprake is van het kostwinnersmodel.

combineren. Taakverdeling onder partners. Den Haag (SCP), oktober 2000, pagina 9 - 28. Zie ook SCP/CBS, Emancipatiemonitor 2000, pagina 46.

Verder vindt de Commissie het belangrijk dat er tijdig onderzoek plaatsvindt naar de effecten van voorgenomen wetswijzigingen. Daarbij gaat het om onderzoek naar de mate waarin de (gewijzigde) regelingen toegankelijk zijn voor mannen en vrouwen, naar eventuele te verwachten verschillen in gebruik door mannen en vrouwen en de mogelijke consequenties daarvan.

Onderwijsraad

De Onderwijsraad (OR) wijst erop dat vooral vanuit de arbeidsmarkt nog een belangrijke bijdrage geleverd kan worden aan de verdere ontwikkeling van het emancipatieproces. Volgens de Raad is er in de arbeidsvoorwaardelijke sfeer nog een wereld te winnen. Hiervoor is evenwel inzicht nodig in de impliciete processen van maatschappelijke ordening, macht en status. In deze processen wordt het mannelijke vrijwel altijd hoger gewaardeerd dan het vrouwelijke. Dit ongezien onderscheid naar sekse is nog sterk verankerd in de samenleving, zo stelt de OR. Dit geldt niet alleen op het macroniveau van de samenleving en het mesoniveau van arbeidsorganisaties, maar ook op het microniveau van individuen.

Concreet acht de OR een brede maatschappelijke acceptatie van deeltijdwerk, speciaal ten aanzien van managementfuncties, essentieel voor een vermindering van de verticale segregatie op de arbeidsmarkt. Naar het oordeel van de Raad zal daarin pas verandering optreden als de verdeling van zorgtaken tussen mannen en vrouwen evenwichtiger is én de eis verdwijnt dat men voor hogere functies fulltime beschikbaar moet zijn. Bij het doorbreken van de horizontale segregatie gaat het behalve om verschillende voorkeuren van mannen en vrouwen voor vakken, vervolgopleidingen en daarmee samenhangende beroepen ook om het aanspreken van mannen op zorgtaken. De Raad juicht projecten toe die gericht zijn op herwaardering van zorg en het doorbreken van beeldvorming van zorg als vrouwenzaak. Hij acht ook de ruimere mogelijkheden voor flexibele arbeidspatronen van belang. Dit maakt volgens de OR een groter aandeel van mannen in de onbetaalde zorg mogelijk.

Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling

De Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling (RMO) vindt de bevordering van economische zelfstandigheid van vrouwen van groot belang. Niettemin plaatst de Raad ook enkele kanttekeningen. De RMO is van mening dat het 'combinatiescenario' te veel als een vanzelfsprekendheid en arbeid en zorg nog te zeer als tegenstelling worden opgevat: arbeid wordt meer geassocieerd met economisch belang of nuttigheid, en zorg met solidariteit en humaniteit. Hij bepleit met klem een aanmerkelijke verbetering en maatschappelijke integratie van de zorginfrastructuur. Daarnaast vraagt de Raad aandacht voor de in internationaal opzicht achterblijvende arbeidsparticipatie van vrouwen, de 'feminisering van de armoede' en de specifieke problematiek van vrouwen in relatie tot de WAO.

Sociaal-Economische Raad

De Sociaal-Economische Raad (SER) onderschrijft de hoofddoelstelling van beleid op het terrein van arbeid, zorg en inkomen, maar plaatst wel enkele opmerkingen bij de beleidsrichtingen. Ten eerste ziet de Raad het 'combinatiemodel' niet als uitgangspunt voor het beleid gericht op het verbeteren van de combineerbaarheid van arbeid met zorg, maar als hulpmiddel voor het bepalen van de richting van toekomstig beleid. Ten tweede is hij van mening dat er een extra impuls nodig is om de beoogde stijging van de arbeidsparticipatie van vrouwen naar 65% in 2010 te realiseren. Ook plaatst de Raad vraagtekens bij de sturingsmogelijkheden van de overheid als het gaat om de vergroting van het aandeel van mannen in zorgtaken.

De SER pleit voor meer aandacht voor de groeiende diversiteit in levenslopen, de inschakeling van herintreedsters in het arbeidsproces en de kwetsbare positie van allochtone vrouwen. Daarnaast vraagt de Raad aandacht voor de gevolgen van variaties in arbeidsduur en loopbaanonderbreking voor rechten in de sfeer van de sociale zekerheid en pensioenen. De Raad stelt voor dit mee te nemen bij de herbezinning die het kabinet heeft aangekondigd op het sociale stelsel. Tot slot wijst de SER op de wenselijkheid van een culturomslag als het gaat om de waardering van persoonlijke dienstverlening.

Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid

De Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR) besteedt in zijn rapport *Doorgroei van arbeidsparticipatie* op verschillende terreinen aandacht aan de positie van vrouwen. Hoofdstuk 7 van het rapport is gewijd aan ‘arbeidsparticipatie en zorg’. Daarbij gaat het naast de zorg voor kinderen ook om de mantelzorg en in het bijzonder de zorg voor ouderen.

De WRR wijst in dit verband op onderzoek waaruit blijkt dat in 22% van de huishoudens een voorkeur bestaat voor het combineren van betaalde arbeid en zorg zoals in het combinatiescenario wordt voorzien, maar dat slechts 5% deze voorkeur in de praktijk heeft kunnen realiseren.² De Raad concludeert dat een toename van de arbeidsparticipatie in het algemeen niet hoeft te leiden tot knelpunten in de onbetaalde zorg. Weliswaar beperkt arbeidsdeelname de beschikbaarheid om te zorgen, maar een deel van deze zorg kan worden uitbesteed. De zorg die minder aan tijd gebonden is, zoals persoonlijke aandacht, zou volgens de WRR niet onder de stijgende participatiegraad hoeven te lijden.

Meer specifiek stelt de WRR dat het toezicht op kinderen door de stijgende arbeidsparticipatie relatief het meest in de knel kan komen. Via kinderopvang en verlofregelingen zijn hiervoor evenwel goede oplossingen te vinden. De (mantel)zorg aan ouderen zal in de komende decennia een groeiend probleem worden: niet door een hogere arbeidsparticipatie van vrouwen, maar vooral door de vergrijzing van de bevolking. Er zijn indicaties dat het aantal per oudere beschikbare (mantelzorg)uren in 2020 vergeleken met 1975 gehalveerd zal zijn. De Raad verwacht dat de problemen zullen leiden tot een verschuiving van mantelzorg naar betaalde zorg. Welvarende ouderen zullen in staat zijn op eigen kosten in deze zorg te voorzien, maar ook de druk op de publieke zorg zal waarschijnlijk toenemen.

Reacties van maatschappelijke en vrouwenorganisaties

Het onderwerp arbeid, zorg en inkomen heeft van alle onderwerpen in de Meerjarennota Emancipatiebeleid de meeste reacties opgeleverd. Veel reacties vragen om meer aandacht voor de brede diversiteit aan (groepen) vrouwen met wie in het beleid rekening gehouden zou moeten worden. Daarbij wordt met name gewezen op vrouwen afkomstig uit verschillende etnische minderheden, op vrouwen die wonen en werken in rurale gebieden, alleenstaande vrouwen, vrouwen met uiteenlopende seksuele voorkeuren en vrouwelijke ondernemers en kleine zelfstandigen. Verder wordt gepleit voor specifieke maatregelen ter verbetering van de sociaal-economische positie van zwarte, migranten en vluchtelingenvrouwen, oudere vrouwen en vrouwen met een handicap of chronische ziekte. Goede en betaalbare kinderopvang als belangrijke voorwaarde voor arbeidsparticipatie wordt onderstreept. Sommige reacties bevelen aan om de oorzaken van de relatief hoge instroom van vrouwen in de WAO beter in kaart te brengen.

² De WRR baseert zich op onderzoek van het NIDI dat vergelijkbaar is met het onderzoek van het SCP naar de gewenste taakverdeling tussen partners.

Het belang van beeldvorming en specifieke elementen van de organisatiecultuur voor het emancipatieproces komt eveneens regelmatig aan de orde. Niet alleen wijzen sommigen op de remmende invloed van stereotype impliciete beelden, maar ook op de stimulerende en verruimende betekenis van alternatieven.

Meermalen wordt gesteld dat aandacht voor arbeid en inkomen gelijk op moet gaan met aandacht voor onbetaalde of mantelzorg. Thema's ter nadere overdenking zijn, zo stellen de reacties: de intrinsieke waarde van onbetaalde zorg en de plaats en betekenis ervan in een geëmancipeerde samenleving, voorwaarden voor behoud van de kwaliteit van deze zorg, de beschikbaarheid ervan in niet-stedelijke gebieden en regelingen die verschillende groepen op de arbeidsmarkt bij het combineren van arbeid en zorg ondersteunen. Gevraagd wordt om een visie op een toekomstige sociale zorginfrastructuur.

2.3 BELEID

Doelstellingen

De adviezen en reacties geven geen aanleiding tot het bijstellen van de hoofddoelstelling zoals geformuleerd in de Meerjarennota Emancipatiebeleid: het bereiken van een duurzame situatie waarin zoveel mogelijk mensen gedurende hun levensloop een economisch zelfstandig bestaan met zorgverantwoordelijkheid kunnen combineren. Om dit te bereiken is het nodig verdere vooruitgang te boeken op de volgende drie terreinen: het bevorderen van de arbeidsparticipatie en economische zelfstandigheid van vrouwen, het bevorderen van het aandeel van mannen in de zorgverantwoordelijkheid en het verbeteren van de combineerbaarheid van arbeid met zorg over de hele levensloop van mannen en vrouwen.

Concrete doelen

Concreet is het kabinetsbeleid erop gericht dat in 2010:

- de netto arbeidsparticipatie van vrouwen 65% is;
- het percentage economisch zelfstandige vrouwen boven de 60% uitstijgt;
- het aandeel van vrouwen in het totale inkomen uit arbeid ruim 35% bedraagt;
- het aandeel van mannen in de zorg minimaal 40% is.³

Deze doelen sluiten goed aan op het Europese werkgelegenheidsbeleid (Nationale Actieprogramma's). Met betrekking tot de arbeidsparticipatie van vrouwen hebben de lidstaten van de Europese Unie in maart 2000 tijdens de Europese Top in Lissabon afgesproken te streven naar een participatiegraad van minimaal 60% in 2010. De bovengenoemde gekwantificeerde doelstellingen beogen vooral een bijdrage te leveren aan de kwaliteit van de samenleving en van het leven van individuele burgers en degenen voor wie zij zorgen. Daarom investeert het kabinet niet alleen in de bevordering van de arbeidsdeelname en economische zelfstandigheid, maar ook in de kwaliteit van het werk, in de combineerbaarheid van werk en privé en in de (sociale) zorg. De inzet van het kabinet is hierbij om de tijdsdruk als gevolg van intensieve zorgtaken omlaag te brengen door het scheppen van voorwaarden voor een betere balans tussen werk en privé gezien over de levensloop in zijn geheel.

³ Zie *Meerjarennota Emancipatiebeleid*, pagina 18. Ook dit is een ambitieuze doelstelling omdat een deel van de toegenomen zorgparticipatie van mannen in de afgelopen decennia samenhangt met de voorheen ruimere mogelijkheden voor vervroegde uittreding voor oudere werknemers.

Grotere arbeidsparticipatie en economische zelfstandigheid

De arbeidsparticipatie en economische zelfstandigheid van vrouwen is de afgelopen jaren sterk toegenomen. De arbeidsparticipatie van laagopgeleide vrouwen groeit weliswaar, maar blijft nog sterk achter bij die van hoger opgeleide vrouwen. Naast opleidingsniveau speelt ook etniciteit een rol. Zo is de participatie van Surinaamse vrouwen hoger dan die van autochtone vrouwen, terwijl die van Turkse en Marokaanse vrouwen juist lager is.

Onder de jongere generatie laagopgeleide vrouwen is de arbeidsdeelname al veel hoger dan onder de oudere generatie, ook in de levensfase dat er jonge kinderen zijn. Toch stopt deze groep veel vaker dan hoger opgeleide vrouwen met werken na de geboorte van het eerste kind. Dit heeft te maken met een complex van factoren, zoals traditionele rolopvattingen, kwaliteit van het werk, beloningsverschillen tussen mannen en vrouwen en de doorwerking van inkomensafhankelijke regelingen. Niettemin heeft een groot deel van de laagopgeleide vrouwen een andere voorkeur voor de verdeling van werk en zorg dan zij in de praktijk realiseren.⁴ Daarom wil het kabinet voorwaarden scheppen om deze vrouwen in staat te stellen hun voorkeur voor het combineren van een baan met kinderen vaker te realiseren.

De SER beveelt drie sporen aan om de arbeidsparticipatie van laagopgeleide vrouwen te bevorderen. Het eerste spoor betreft onderwijs, scholing en inburgering. Een tweede spoor betreft het effectief stimuleren van arbeidsdeelname door onder meer investeringen in de kwaliteit van het werk en het oplossen van de armoedeval. Het derde spoor is het wegnemen van toetredingsbelemmeringen in het arbeidsbestel, onder meer door vaardigheden die vrouwen buiten de arbeidsmarkt hebben verworven te erkennen.

In navolging van de adviezen en de vele reacties uit het veld, besteedt het kabinet dan ook bijzondere aandacht aan het vergroten van de kansen voor (her)intreding en de kwaliteit van het werk van laagopgeleide vrouwen. In de voorstellen van het kabinet zijn de drie sporen die de SER aanbeveelt, meegenomen. Daarnaast schenkt het kabinet aandacht aan de positie van allochtone vrouwen en de mogelijkheden voor vrouwelijk ondernemerschap. Tenslotte gaat het in deze paragraaf om maatregelen die ten goede komen aan de economische zelfstandigheid van vrouwen. Het betreft beleid ter bestrijding van de beloningsverschillen tussen mannen en vrouwen, het fiscale beleid en het stimuleren van bewustwording van de jongere generatie over de (financiële) gevolgen van keuzes ten aanzien van werk en privé.

Herintredende vrouwen

Bij herintredende vrouwen gaat het om vrouwen die vanwege de zorg voor kinderen gedurende enige tijd de arbeidsmarkt verlaten hebben. Dat kunnen oudere vrouwen zijn die geen kinderen meer te verzorgen hebben of jongere vrouwen die wel nog grotere kinderen verzorgen en daarmee ook nog behoefte aan opvangmogelijkheden kunnen hebben. Een belangrijke categorie zijn de potentiële herintredende vrouwen. Deze groep bedraagt in 1999 maar liefst 520.000⁵ vrouwen. Hiervan zijn 172.000 vrouwen direct (binnen twee weken) beschikbaar voor de arbeidsmarkt. De overige 348.000 vrouwen zijn weliswaar niet direct beschikbaar, maar willen wel een baan van 12 uur of meer per week.

De herintredende vrouwen die zich als werkzoekenden hebben ingeschreven kunnen gebruik maken van de mogelijkheden die de zogenaamde sluitende aanpak biedt. Dit betekent dat jaarlijks circa 50 miljoen beschikbaar komt voor niet-uitkeringsgerechtigde werkzoekenden.

⁴ M. Turkenburg, *Een baan & een kind, aspiraties en strategieën van laagopgeleide vrouwen*. Sociaal en Cultureel Planbureau, 1995.

⁵ Tot potentiële herintreedsters worden gerekend: de niet-werkende vrouwen die betaald werk willen voor ten minste 12 uur per week. Zie *Sociale Nota 2001*, pag. 139.

Daarnaast zet Arbeidsvoorziening in 2001 ongeveer 150 miljoen in voor scholing en bemiddeling van deze categorie. Zolang de Wet basisvoorziening kinderopvang nog niet in werking is getreden kan de kinderopvang voor herintredende vrouwen gefinancierd worden uit middelen van het Europees Sociaal Fonds (ESF). Het kabinet zal in de monitor voor de sluitende aanpak uitdrukkelijk naar de positie van herintredende vrouwen kijken.

Voor de participatiebeslissing van herintredende vrouwen zijn ook inkomensafhankelijke regelingen van groot belang.⁶ Niet alleen zal er na intrede op de arbeidsmarkt vaak voor één of meer dagen kinderopvang betaald moeten worden via een inkomensafhankelijke bijdrage. Ook kan het recht op andere inkomensafhankelijke regelingen dalen. Dit probleem speelt met name in gezinnen met lage inkomens waar het gebruik van inkomensafhankelijke regelingen hoog is. In de meerjarige aanpak van de armoedeval zal ook dit knelpunt in de overwegingen worden betrokken. Vanaf 2001 zullen de arbeidskorting, die ook voor kleine banen geldt, en de combinatiekorting deze armoedeval verminderen.

De nieuwe beleidsinitiatieven zal het kabinet met name richten op vrouwen die zich nog niet formeel voor de arbeidsmarkt beschikbaar hebben gesteld. Om herintredende vrouwen te stimuleren zich aan te melden voor werk, zal voorlichtingsmateriaal worden ontwikkeld. De resultaten van een in 2000 door de FNV georganiseerde probleeminventarisatie⁷ onder herintreedsters zullen gebruikt worden voor een onderzoek naar de omvang van deze groep, eventuele belemmeringen voor arbeidsdeelname en mogelijke oplossingsrichtingen daarvoor. Lopende initiatieven voor het werven van herintreedsters in diverse sectoren, zoals de zorg en het onderwijs, worden in overleg met Arbeidsvoorziening en sociale partners in kaart gebracht om na te gaan wat succes- en faalfactoren zijn. Arbeidsvoorziening zal haar beleid als het gaat om de bemiddeling van herintreedsters toetsen en inventariseren. Scholing is in onze snel veranderende kennissamenleving van essentieel belang om een goede positie op de arbeidsmarkt te verwerven en te behouden. Het kabinet wil daarom in het Najaarsoverleg afspraken maken met sociale partners over een scholingsimpuls ter verhoging van het onderwijspeil van de beroepsbevolking, waarbij de aandacht ook uitdrukkelijk uitgaat naar werkenden en werkzoekenden zonder startkwalificatie en naar herintreedsters.

Om de (her)intrede mogelijkheden op de arbeidsmarkt te verbeteren zal het kabinet voorts in een aantal sectoren en regio's experimenten in het kader van het EQUAL-programma starten. Hierbij zal de aanpak van lokale initiatieven, zoals in Rotterdam, worden gevolgd, waar laagopgeleide vrouwen van verschillende etnische achtergronden in projecten zelf in kaart brengen welke belemmeringen ze ervaren en hoe ze die kunnen oplossen.⁸ Bij de keuze van sectoren zal gebruik gemaakt worden van de kansen die sectoren met personeelstekorten bieden. Het gaat daarbij zowel om de meer traditionele vrouwensectoren als kinderopvang en zorg, als ook om nieuwe sectoren waarin vrouwen nog slecht vertegenwoordigd zijn, zoals ICT. Op basis van de resultaten zal in 2002 bezien worden of een meer structurele aanpak nodig is.

Het kabinet is met de Commissie gelijke behandeling van mening dat rekening gehouden moet worden met relevante onbetaalde werkervaring van herintreedsters. Een middel om deze vaardigheden zichtbaar te maken zijn de Elders Verworven Competenties (EVC). Dan gaat het bijvoorbeeld om kennis, ervaring en vaardigheden die in het werk, thuis of in het

⁶ Zie kabinetsstandpunt bij het rapport *Armoedeval, analyse en oplossingen* van de werkgroep Harmonisatie inkomensafhankelijke regelingen, Kamerstukken II, 1999-2000, 26800, nr. 72, pag. 36-37.

⁷ *Terug van weggeweest: een onderzoek naar de positie van herintreedsters op de arbeidsmarkt*. FNV, d.d. 10 oktober 2000.

⁸ R. Bouhalhoul en J. Van der Zwaard, *Een kwestie van vertrouwen, gespreksgroepen met Marokkaanse ouders*, Rotterdam, SWB Rijnmond, z.j.

vrijwilligerswerk zijn verworven. Het EVC-systeem zal aansluiting moeten krijgen op het door de overheid erkende onderwijssysteem. Tijdens het Voorjaarsoverleg 2000 is het belang van EVC met de sociale partners besproken. De ministeries van EZ, OC&W en SZW zullen samen begin 2001 het Kenniscentrum EVC oprichten. Dit centrum krijgt tot taak om EVC-beleid op het niveau van branches en sectoren uit te werken en uit te dragen. Hierbij zal er bijzondere aandacht besteed worden aan het stimuleren van EVC voor (her)intreedsters, onder wie allochtone vrouwen.

Allochtone vrouwen

In het onderzoeksrapport *Variatie in participatie* stelt het Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP) dat beter inzicht in achtergrondkenmerken en succes- en faalfactoren van allochtone vrouwen per subgroep van groot belang is als uitgangspunt voor nieuwe, aanvullende beleidsmaatregelen. Het SCP pleit voor analyse van de situatie van deze groepen en noemt in het bijzonder Surinaamse vrouwen met een gemiddeld relatief hoog arbeidsparticipatieniveau maar een relatief laag functieniveau, de non-participatie van kinderloze vrouwen, en de sterke kanten van Surinaamse en Antilliaanse huishoudens met kinderen en Surinaamse éénouderhuishoudens. Daarnaast is het belangrijk het potentieel onder relatief vaak hoogopgeleide vluchtelingenvrouwen beter te benutten. Dit is van belang in verband met zowel de toename van deze groep, als met de krapte op de arbeidsmarkt.

Het kabinet start in reactie op het bovengenoemde SCP-rapport nog in 2000 een onderzoek naar de kansen, belemmeringen en stimulansen van allochtone (alleenstaande) vrouwen om te participeren op de arbeidsmarkt. Dit onderzoek zal in samenhang met bovengenoemd onderzoek naar herintredende vrouwen worden uitgevoerd. Zo kunnen beide groepen met elkaar vergeleken worden. Aan bod komen onder meer economische motieven om te werken, de manier waarop culturele factoren toetreding tot de arbeidsmarkt mogelijk tegenwerken of juist bevorderen en de rol van institutionele factoren. Extra aandacht zal worden besteed aan de behoefte aan kinderopvang, waarbij vooral de meer kwalitatieve aspecten aan de orde komen, zoals bijvoorbeeld een multiculturele aanpak die aansluit bij de pedagogische opvattingen van allochtone ouders.

Dit onderzoek dient onder meer als basis voor de werkzaamheden van de commissie Arbeidsdeelname Vrouwen uit Etnische Minderheidsgroepen (AVEM), die begin 2001 door de minister van Grotesteden- en Integratiebeleid en de staatssecretaris voor Arbeid, zorg en emancipatie zal worden ingesteld. Deze commissie heeft tot taak om de knelpunten voor de toetreding tot de arbeidsmarkt in kaart te brengen. Daarbij worden ook 'best practices' meegenomen. De commissie zal op basis hiervan eind 2001 adviseren hoe de maatschappelijke en arbeidsparticipatie van allochtone vrouwen bevorderd kan worden.

Het bovengenoemde SCP-rapport benadrukt tenslotte het belang van de deelname van vrouwen aan inburgeringsprogramma's. Problemen met de aansluiting van de lestijden bij de schooltijden en de opvang van de jongere kinderen blijken in de praktijk belemmerend te werken voor vrouwen. Het kabinet werkt daarom aan maatregelen voor 'moedervriendelijke agenda's en speciale herintredingsprogramma's. Voorts zullen voor vrouwen die een inburgeringstraject volgen mogelijkheden worden gecreëerd om in aparte vrouwengroepen taallessen te volgen.

Investeren in de kwaliteit van arbeid

De kwaliteit van arbeid en de duurzaamheid van de arbeidsparticipatie van vrouwen hangen onmiskenbaar met elkaar samen. Dit geldt vooral voor laagopgeleide vrouwen. Het onderzoek *Investeren in kwaliteit loont* laat zien dat een verbetering van de kwaliteit van het werk aan de

onderkant van de arbeidsmarkt gunstige effecten heeft.⁹ Dit onderzoek bevat de resultaten van een enquête onder laagopgeleide vrouwen naar de kwaliteit van arbeid. De ondervraagde vrouwen waren eensgezind in wat zij hieronder verstaan: een vast arbeidscontract, een goed inkomen, een goede werksfeer en voldoende verantwoordelijkheid en zelfstandigheid in de functie.

Investerings in de kwaliteit van de arbeid kunnen niet alleen laagopgeleide vrouwen bij de arbeidsmarkt betrekken, maar ook de instroom in de WAO beperken. Bekend is dat tegenwoordig ruim de helft van deze instroom bestaat uit vrouwen, terwijl zij nog geen 40% van de werkzame beroepsbevolking vertegenwoordigen. Uit onderzoek blijkt dat de grotere kans op WAO-instroom van vrouwen voor meer dan de helft (53%) kan worden verklaard door het verschil in arbeidsomstandigheden. Vrouwen werken vaker dan mannen in beroepen en sectoren met een ongunstig werkklimaat, zoals weinig promotiekansen, ontplooiingsmogelijkheden of autonomie, en in beroepen met een ongezond hoge werkdruk. Onderzoek naar seksuele intimidatie bij de politie laat zien dat vrouwen op het werk vaker dan mannen te maken hebben met een cultuur waarbij ze zich niet thuis voelen. Daarnaast geldt dat sommige arbeidsomstandigheden, zoals een slechte werksfeer, geen plezier in het werk en fysiek zwaar werk, weliswaar niet vaker voorkomen bij vrouwen, maar voor hen wel een groter WAO-risico inhouden dan voor mannen.

Om meer zicht te krijgen op de relatie tussen vrouwen en de WAO voert het ministerie van SZW op het ogenblik twee onderzoeken uit¹⁰. Het eerste onderzoek betreft een uitgebreide (internationale) literatuurstudie. Daarin staat de vraag centraal of er aanwijzingen zijn dat verschillen in verwerkingsvermogen tussen vrouwen en mannen een belangrijke verklarende factor vormen voor het gesignaleerde verschil in ziekteverzuim en WAO-instroom tussen vrouwen en mannen. In het tweede onderzoek wordt gekeken naar eventuele verschillen in de manier waarop vrouwen en mannen en hun omgeving omgaan met langerdurend ziekteverzuim. Het eerste onderzoek wordt begin 2001 afgerond, het tweede in de loop van 2001. Mogelijk geven deze onderzoeken enig zicht op verklarende factoren voor de relatief hoge instroom van vrouwen in de WAO. Zolang dat zicht er niet is, is het ook niet goed mogelijk specifiek beleid gericht op preventie in te zetten. Waar oorzaken bekend zijn, gebeurt dit wel. Zo wordt er in de zorg met behulp van arboconvenanten aandacht gegeven aan het tillen en andere vormen van fysieke belasting. Daarnaast is bekend dat vrouwen vaker uitvallen met psychische klachten. In arboconvenanten gaat men hier per sector op in. De verwachting is dat de Commissie Psychische arbeidsongeschiktheid met gerichte aanbevelingen zal komen.

Werkgevers kunnen zich profileren als een aantrekkelijke werkgever voor lager opgeleid vrouwelijk personeel. Daarom neemt het kabinet een aantal initiatieven om werkgevers te stimuleren in de kwaliteit van het werk van vooral laagopgeleide vrouwen te investeren. Het ministerie van SZW laat sectorgewijs quick scans uitvoeren om bedrijven er uit te lichten met relatief veel vrouwelijk personeel, die aantoonbaar geïnvesteerd hebben in de kwaliteit van de arbeid. Het personeelsbeleid van deze bedrijven zal via sectorgewijze voorlichting als 'good practice' ten voorbeeld worden gesteld. Eveneens zal met behulp van deze goede voorbeelden een checklist worden ontwikkeld voor de Centra voor Werk en Inkomen, uitzendbureaus en bedrijven. De checklist bevat een lijst met criteria waaraan het werk idealiter zou moeten voldoen in de sfeer van arbeidsvoorwaarden, arbeidsverhoudingen en arbeidsomstandigheden, willen werkgevers met name lager opgeleide vrouwen aan zich binden. Uitvoerders en

⁹ A. Van Doorne-Huiskes en J. Eekman, *Investeren in kwaliteit loont*. Elsevier, 1999.

¹⁰ Emancipatietaakstelling Departement van SZW. Zie Kamerstukken II, 1998-1999, 26206, nr.11.

adviseurs bij bovengenoemde instanties kunnen dan samen met werkgevers nagaan in hoeverre het aangeboden werk aan de criteria voldoet. Zo niet, dan zal de werkgever worden geadviseerd de werkplek te 'upgraden'.

Verder zal het ministerie van SZW door middel van een haalbaarheidsonderzoek nagaan in hoeverre bedrijven bereid zijn mee te werken aan het uitzetten van experimentele pilots die zich richten op een verbetering van de kwaliteit van het werk in de onderste functieniveaus, met name aansluitend op de arbeidswensen van laagopgeleide vrouwen. Indien voldoende bedrijven zich bereid tonen hieraan mee te werken, zal in een aantal bedrijven een pilot worden uitgezet, bij voorkeur in mannensectoren, onder begeleiding van een aantal speciaal hiervoor aangestelde adviseurs. In aansluiting hierop kan worden bezien of op deze adviseurs door meer bedrijven een beroep kan worden gedaan. Daarbij zal worden bekeken of deze adviseurs bij reeds bestaande organisaties kunnen worden geplaatst of dat er een zelfstandige organisatie voor deze adviesfunctie in het leven kan worden geroepen (vergelijkbaar met de door de overheid gesubsidieerde adviesorganisatie Opportunity in Bedrijf).

Vrouwelijk ondernemerschap

De stijgende arbeidsparticipatie van vrouwen komt ook tot uitdrukking in een toenemend aantal vrouwen dat een eigen bedrijf start. Het aandeel vrouwelijke starters steeg van 27% in 1994 naar 34% in 1999. Uit onderzoek van het Economisch Instituut voor het Midden- en Kleinbedrijf (EIM) blijkt dat het aantal vrouwelijke starters in Nederland in 1996 hoger was dan in België, Denemarken, Duitsland en het Verenigd Koninkrijk, en vergelijkbaar met Japan en de Verenigde Staten.¹¹

Het kabinet blijft de ontwikkelingen op het gebied van vrouwelijk ondernemerschap goed volgen, mede door het doen van gericht onderzoek en het organiseren van netwerkactiviteiten. Particuliere dienstverlening is onderwerp van een nieuw traject Marktwerking, Deregulering en Wetgevingskwaliteit (MDW) dat momenteel van start gaat (zie hoofdstuk 3). Daarnaast zal het kabinet initiatieven stimuleren die knelpunten voor vrouwelijk ondernemerschap oplossen.

Waar mogelijk en nodig bevordert het kabinet de mogelijkheden voor vrouwelijk ondernemerschap in de kinderopvang. Speciale aandacht gaat daarbij uit naar de consequenties van de nieuwe fiscale regelgeving voor de gastouderopvang. Ook in het kader van het EQUAL-programma is het mogelijk experimenten te starten om het vrouwelijk ondernemerschap te bevorderen.

Het kabinet zal voorts in 2001 de regelgeving voor zwangere (mede-)ondernemers onder de loep nemen. Het gaat daarbij om de fiscale regelingen voor zelfstandigen en de Wet Arbeidsongeschiktheidsverzekering Zelfstandigen (WAZ). Fiscale regelingen voor zelfstandigen, zoals de zelfstandigenaftrek en de startersaftrek, kennen een urencriterium. Dit urencriterium houdt in dat zelfstandigen moeten kunnen aantonen dat zij tenminste 1225 uur per jaar werkzaam zijn in hun eigen bedrijf voordat zij van dergelijke fiscale regelingen gebruik kunnen maken. De periode van het zwangerschaps- en bevallingsverlof wordt als niet gewerkte periode beschouwd, waardoor een zelfstandig ondernemer soms niet aan dit aantal van 1225 gewerkte uren komt. Op grond van de WAZ hebben zwangere (mede-) ondernemers en vrije beroepsbeoefenaren recht op een zwangerschaps- en bevallingsuitkering, die is afgestemd op de inkomensderving. De hoogte van deze uitkering bedraagt maximaal het minimumloon en is afhankelijk van het inkomen uit zelfstandige arbeid of van de winst uit de onderneming. De WAZ wordt najaar 2000 geëvalueerd. Daarbij zal tevens de inkomenspositie van zwangere zelfstandigen en beroepsbeoefenaren betrokken worden. Het kabinet zal de fiscale regelingen

¹¹ EIM, *Benchmark Ondernemerschap, Tabellenboek*. Zoetermeer, december 1999.

en de WAZ, mede gelet op het VN-Vrouwenverdrag, in samenhang bezien. Daarbij zullen de resultaten van het onderzoek van de land- en tuinbouworganisaties (LTO-Nederland)¹² en anderen over ervaringen van agrarische vrouwen met de zwangerschaps- en bevallingsuitkering in de WAZ betrokken worden. Het kabinet zal op basis van de uitkomsten van het evaluatieonderzoek en van de inbreng van het Landelijk instituut sociale verzekeringen (Lisv) en het College van toezicht sociale verzekeringen (Ctsv) zijn standpunt bepalen.

Fiscaal beleid

In het kader van de belastingherziening 2001 is een groot aantal maatregelen genomen om de arbeidsparticipatie en de economische zelfstandigheid te vergroten. Deze maatregelen, zoals de arbeidskorting, de individuele heffingskorting en de lagere belastingtarieven, hebben ook een positief emancipatie-effect. Daarnaast zijn er specifieke maatregelen die de combinatie van arbeid en zorg bevorderen, zoals de combinatiekorting, de fiscale behandeling van de kosten van kinderopvang en de fiscale begeleiding van betaald ouderschapsverlof. Deze maatregelen gaan voor een deel terug op de Verkenning Belastingen in de 21^e eeuw, die onder het vorige kabinet tot stand kwam. Op deze Verkenning en op de beleidsvoornemens op fiscaal gebied in het regeerakkoord is een emancipatie-effectrapportage uitgevoerd.¹³ De resultaten daarvan zijn betrokken bij de vormgeving van de uiteindelijke wetgeving.

In de loop van 2001 zal opnieuw een Fiscale Verkenning verschijnen.¹⁴ Arbeidsmarkt, inkomenspolitiek en fiscaliteit vormen de kern van deze verkenning, waarbij ook naar emancipatie-effecten, zoals bevordering economische zelfstandigheid en een meer gelijke verdeling van arbeid en zorg tussen mannen en vrouwen, zal worden gekeken. Na afronding van de Fiscale Verkenning zullen eventuele concrete beleidsvarianten aan een verkorte emancipatie-effectrapportage worden onderworpen. De resultaten zullen vóór de opstelling van het nieuwe regeerakkoord beschikbaar zijn. Deze rapportage wordt toegevoegd aan de departementale emancipatietaakstellingen van het ministerie van Financiën.

Beloningsverschillen en segregatie

De beloningsverschillen tussen mannen en vrouwen zijn nog steeds omvangrijk en blijken slechts langzaam af te nemen. Uit het onderzoek van de Arbeidsinspectie naar de positie van mannen en vrouwen in het bedrijfsleven blijkt dat vrouwen gemiddeld 23% minder verdienen dan mannen. Van dit verschil blijft na correctie voor functie- en persoonskenmerken nog 7% over. Dit verschil kan mogelijk worden verklaard door seksediscriminatie, maar het kan ook een gevolg zijn van andere factoren.

In het Plan van aanpak gelijke beloning¹⁵, dat op 8 mei 2000 naar de Tweede Kamer is gezonden, kondigt het kabinet aan aantal maatregelen aan. Uitgangspunt is dat werkgevers en werknemers meer verantwoordelijkheid nemen voor de gelijke beloning. Er wordt een kwaliteitstoets ontwikkeld waarmee organisaties hun functiewaarderingssystemen kunnen doorlichten op seksneutraliteit. Door periodiek onderzoek zullen de ontwikkelingen ten aanzien van beloningsverschillen op de voet worden gevolgd.

Over het Plan van aanpak gelijke beloning heeft het kabinet advies gevraagd aan de Stichting van de Arbeid, de Raad voor het Overheidspersoneelsbeleid en de Commissie gelijke behandeling. Op basis van deze adviezen zal het kabinet begin 2001 een definitief standpunt

¹² *De bonte WAZ*, LTO/NAJK, d.d. februari 2000.

¹³ *EER verkenning belastingstelsel 21^{ste} eeuw*. Universiteit van Utrecht d.d. 8 juni 1999.

¹⁴ Toezegging minister van Financiën in het Algemeen Overleg Emancipatietaakstellingen departement Financiën, d.d. 11 oktober 2000.

¹⁵ Kamerstukken, II, 1999-2000, 27 099, nr. 1.

innemen. Daarbij zal ook de vraag beantwoord worden of en wanneer de meer dwingende maatregelen uit het Plan van aanpak ingezet moeten worden.

Eén van de factoren die de ongelijke beloning tussen mannen en vrouwen in stand houdt, is de segregatie van mannen en vrouwen op de arbeidsmarkt. Deze segregatie is een hardnekkig verschijnsel, zowel horizontaal (de concentratie van vrouwen en mannen in verschillende sectoren en beroepen), als verticaal (de geringe aanwezigheid van vrouwen in de hogere functieniveaus).¹⁶ Het kabinet zal bij de uitvoering van het EQUAL-programma vernieuwende initiatieven bevorderen om de horizontale segregatie op de arbeidsmarkt te doorbreken. Daarnaast bevat dit programma scholingsactiviteiten die de deelname van meisjes en vrouwen aan technisch onderwijs op verschillende niveaus vergroten, alsmede projecten gericht op groepen met een relatieve achterstand in het gebruik van ICT (lager opgeleide en oudere vrouwen).

Economische zelfstandigheid en partnerschap

Samen met de ministeries van VWS en GSI wordt op korte termijn voorlichting ontwikkeld gericht op mannen en vrouwen van de 1990-generatie.¹⁷ De bedoeling is hen meer bewust te maken van de (financiële) gevolgen van keuzes die zij in hun leven maken. Ook digitale voorlichtingsinstrumenten als internet worden hierbij ingezet. Voorts zal in de meerjarige publiekscampagne Combinatie van werk en privé speciale aandacht worden besteed aan de doelgroep lager opgeleide partners.

Huwelijksgoederenrecht

Het Nederlandse huwelijksvermogensrecht wordt momenteel gemoderniseerd. Daartoe zijn verschillende voorstellen in voorbereiding. Een eerste voorstel is aanhangig bij de Tweede Kamer. Daarin wordt onder andere beoogd de samenwoningsplicht van echtgenoten af te schaffen. Een tweede voorstel, dat voorziet in algemene regels voor verrekenbedingen in huwelijkse voorwaarden, is begin september 2000 voor advies aan de Raad van State aangeboden. Veel huwelijkse voorwaarden bevatten regels voor verrekenbedingen. Thans wordt nagedacht over wijzigingen in het basishuwelijkvermogensregime. Een notitie met algemene uitgangspunten wordt op dit moment besproken met personen uit de wetenschap, advocatuur, notariaat en de zittende magistratuur. Deze notitie is tevens onderwerp van een emancipatie-effectrapportage, opdat ook emancipatoire effecten van de voorstellen goed in kaart zijn gebracht voordat regelgeving voorbereid gaat worden.

In de notitie huwelijksgoederenrecht zijn vijf uitgangspunten geformuleerd die voor een keuze voor een hoofdstelsel van belang worden geacht, te weten: er moet sprake zijn van een eenduidig en eenvoudig stelsel met een voor iedereen heldere en begrijpelijke regeling; het stelsel moet breed toepasbaar en goed hanteerbaar zijn; in ieder geval behoort bij echtscheiding het door individuele of gemeenschappelijke arbeidsinspanningen van beide echtgenoten tijdens het huwelijk bij elkaar vergaarde vermogen gemeenschappelijk te zijn; in het stelsel moet de gelijkheid van echtgenoten tot uitdrukking komen; en ten slotte behoort het stelsel niet te zeer te verschillen van de huwelijksgoederenstelsels in moderne buitenlandse wetgeving. Daarnaast zal het stelsel uiteraard goed moeten aansluiten bij ontwikkelingen in de samenleving, zoals de toenemende economische zelfstandigheid en een veranderende verdeling van arbeid en zorg tussen partners.

¹⁶ Zie hiervoor hoofdstuk 4..

¹⁷ In 1990 is de Toeslagenwet, die kostwinners met een lage uitkering een aanvulling geeft tot aan het niveau van de bijstand voor een gezin, afgeschaft voor personen geboren op of na 1 januari 1972, tenzij er kinderen jonger dan 12 jaar in het huishouden zijn.

Grotere zorgverantwoordelijkheid

Als het gaat om het bevorderen van de zorgverantwoordelijkheid van mannen worden diverse initiatieven ontplooid. Door wetgeving en samenwerking met sociale partners stimuleert het kabinet vernieuwingen in de organisatie van de arbeid die afstemming van het werk op de zorg beter mogelijk maken. Daarnaast wordt gewerkt aan versterking van de sociale zorginfrastructuur door betere ondersteuning en verbreding van het draagvlak voor mantelzorg. Met onderzoek, voorlichting en het stimuleren van het maatschappelijk debat poogt het kabinet de beeldvorming zo te beïnvloeden dat zorg ook aantrekkelijk wordt voor mannen.

Vernieuwing in de organisatie van arbeid en zorg

Het is van groot belang dat de arbeidsorganisatie mogelijkheden biedt voor structurele en incidentele aanpassing van het werk aan de zorg en dat deze mogelijkheden behoren tot de reguliere arbeidsvoorwaarden. Dat geldt voor vrouwen, maar vooral ook voor mannen. Uit onderzoek blijkt dat bij een deel van de mannen weliswaar een wens tot korter werken bestaat, maar dat zij aarzelen om die wens te realiseren. Wanneer in arbeidsorganisaties aan zorgverantwoordelijkheid aangepaste arbeidstijden, deeltijdwerk en verlof omwille van zorg gebruikelijk worden of zelfs het nieuwe arbeidspatroon gaan vormen, dan zal het voor mannen makkelijker worden om de wens tot korter werken in praktijk te brengen. Voor werkgevers is op dit punt een belangrijke rol weggelegd. Immers, een goed ‘arbeidstijdenmanagement’ in de organisatie kan zorgen voor een betere afstemming tussen werk en privé (zie ook hoofdstuk 3). Ook het kabinet onderkent het belang hiervan en plaatst het flexibiliseren van arbeids(duur)patronen in relatie tot het levensloopperspectief op de agenda van het komende Najaarsoverleg. Dit agenderen gebeurt mede omdat er in bedrijfstakken en sectoren uiteenlopende mogelijkheden zijn om flexibel te werken en verlof op te nemen. Het SCP-rapport *De kunst van het combineren* onderscheidt op basis van gegevens over CAO’s vier clusters van meer dan wel minder emancipatoire bedrijfsgroepen. Daarbij is gelet op de kwaliteit van regelingen met betrekking tot ouderschapsverlof, deeltijdwerk en vermindering van arbeidsduur, kinderopvang en andere verlofrechten. De bedrijfsgroepen die op alle vier de terreinen regelingen hebben getroffen zijn als de meest emancipatoire te beschouwen. Dit zijn onder meer het openbaar bestuur, de gezondheids- en welzijnszorg en de financiële dienstverlening. De minst emancipatoire bedrijfsgroepen, waar regelingen veelal ontbreken, zijn vooral de detailhandel en de zakelijke dienstverlening.

Daarnaast is het belangrijk dat de positie van deeltijders gelijk is aan die van voltijders. Over onderscheid naar arbeidsduur in CAO’s heeft het kabinet een brief aan de Tweede Kamer gestuurd.¹⁸ Daarin wordt aangegeven dat de ontwikkelingen op dit terrein nauwlettend in de gaten worden gehouden. Ook is het van belang de mogelijkheid om deeltijd te werken in hogere functies te bevorderen. Hier deelt het kabinet de mening van de Onderwijsraad. In de publiciteitscampagne *Arbeid en Zorg* komt hiervoor aandacht. Tevens zal worden bevorderd dat het onderwerp ‘arbeidstijden- en diversiteitsmanagement’ in het onderwijspakket van personeels- en managementsopleidingen wordt opgenomen.

Daarnaast zullen in het kader van het EQUAL-programma vernieuwingen in de organisatie van de arbeid worden gestimuleerd, die de keuzemogelijkheden voor mannen en vrouwen verruimen om arbeid en zorg te combineren en zo de traditionele taakverdeling te doorbreken. Zo ontwikkelt het kabinet samen met de sociale partners voorstellen om de employability te

¹⁸ Kamerstukken II, 1999-2000, SZW0000634, brief aan de Staatssecretaris van SZW d.d. 29 juni 2000.

vergroten van vrouwen en mannen die in verband met zorgtaken tijdelijk niet of minder werken.

Meer in het algemeen dragen de Arbeidstijdenwet, de Wet aanpassing arbeidsduur en de voorgestelde Wet arbeid en zorg bij aan het creëren van moderne arbeidspatronen. Op deze manier kan wetgeving bijdragen aan een cultuurverandering in arbeidsorganisaties. De Arbeidstijdenwet (ATW) bepaalt dat de werkgever de verplichting heeft om bij zijn arbeids- en rusttijdenbeleid rekening te houden met de persoonlijke omstandigheden van de werknemers. Daaronder vallen ook zorgverantwoordelijkheden. In de evaluatie van de ATW, eind 2000, komt ook de vraag aan de orde of het verbeteren van de combineerbaarheid van arbeid en zorg bereikt wordt met de instrumenten die deze wet daarvoor biedt.

De Wet aanpassing arbeidsduur (WAA), die per 1 juli 2000 van kracht werd, biedt werknemers de mogelijkheid arbeid en zorg structureel op elkaar af te stemmen door hen het geclausuleerde recht te geven op vermindering dan wel vermeerdering van de arbeidsduur. De wet heeft als doel te stimuleren dat niet alleen vrouwen en mannen onbetaalde en betaalde arbeid evenwichtig onder elkaar kunnen verdelen, maar ook dat een evenwichtige combinatie van werk en zorg in het leven van de individuele werknemer mogelijk is. Twee jaar na de inwerkingtreding van de wet geeft het kabinet in een tussenstand aan wat de effecten zijn geweest. Ook komt er een monitor die nagaat in welke mate mannen van de WAA gebruikmaken om hun werktijd te verkorten. Drie jaar na inwerkingtreding van de wet vindt een evaluatie plaats.

Terwijl de WAA een structurele afstemming van arbeid en zorg mogelijk maakt, omvat de voorgestelde Wet arbeid en zorg, die in juni 2000 naar de Tweede Kamer is gestuurd, tal van regelingen waarmee arbeid en zorg gecombineerd kunnen worden tijdens incidentele pieken in de zorgtaken. Voor mannen geldt dat zij vaker gebruikmaken van een recht op verlof naarmate er (meer) betaling tegenover staat. Mede daarom is in de wet voor een aantal vormen van verlof behalve een recht op verlof ook een recht op betaling geregeld (zie ook de subparagraaf verlofregelingen).

Versterking sociale zorginfrastructuur

Het kabinet heeft in de afgelopen jaren ruime aandacht besteed aan de relatie tussen de (gewenste) toenemende arbeidsparticipatie van vrouwen en de zorginfrastructuur ten behoeve van kinderen (kinderopvang, verlofregelingen, stimuleringsregeling Dagindeling). Nu op dit terrein vorderingen zijn gemaakt, doet zich de vraag voor in hoeverre de bestaande sociale zorginfrastructuur tegemoet komt aan de zorg voor zieken, ouderen en gehandicapten door hun naasten, de zogenaamde mantelzorg. Het kabinet is het eens met de RMO, de SER en de WRR dat de ruimere zorginfrastructuur aandacht behoeft (zie hiervoor ook hoofdstuk 3). Beleid ten behoeve van een goede sociale zorginfrastructuur is noodzakelijk gezien de vergrijzing, kleinere gezinnen en minder hechte verbanden van verwanten, die bovendien vaak ver van elkaar wonen. Meer vraag naar en minder aanbod van mantelzorg kan in de toekomst tot problematische situaties leiden.¹⁹

Niet elke vorm van mantelzorg is problematisch. Boodschappen doen voor een buurvrouw met een griepje is geen mantelzorg die vraagt om beleid, net zomin als de onderlinge zorg die mensen in een leefverband aan elkaar besteden. Dat is zorg die mensen doorgaans gewoon inpassen in hun dagelijks leven. De vorm van mantelzorg die aandacht van de overheid behoeft, is de extra zorg voor (chronisch) zieken, gehandicapten en ouderen.²⁰ Daarbij is vervolgens

¹⁹ NIZW, *Nieuwe tijden, nieuwe zorgvormen*. Intern werkdocument, 2000.

²⁰ A. Vaalburg en A. Schippers, *Een open gesprek. Indicietelling en mantelzorg*. Utrecht, NIZW, 2000.

nog onderscheid te maken naar zorgsituatie. Kortdurende en intensieve zorg (zorg voor een terminale patiënt of een revaliderende) vraagt bijvoorbeeld om andere beleidsmaatregelen dan langdurige intensieve zorg voor chronisch zieken.²¹ In deze gevallen gaat het om intensieve zorgsituaties die de combinatie met arbeid en andere levensterreinen (vrijwilligerswerk, zorg voor eigen kinderen, vrije tijd, opleiding etc.) moeilijk of zelfs onmogelijk maken.

De zorg van het kabinet gaat vooral uit naar mantelzorgers in bovengenoemde situaties. Niet alleen omdat een hogere arbeidsparticipatie een belangrijke beleidsdoelstelling is, maar ook om de kwaliteit van zorg te handhaven. Daarin investeren is nodig voor de kwaliteit van de samenleving en de onderlinge betrekkingen tussen mensen.

Nederland telde in 1991 ruim 1,3 miljoen mantelzorgers, meer dan 10% van de volwassen bevolking. Onder deze groep zijn vrouwen tussen de 35 en 65 jaar, zonder baan of met een kleine parttime baan, laagopgeleid en met een verleden als professional in de zorg oververtegenwoordigd. Mantelzorg is een meeromvattend en complexer fenomeen dan de zorg voor gezonde kinderen. Er zijn meer uiteenlopende (familie)relaties mee gemoeid (ouders zorgen voor kinderen, maar ook kinderen voor zieke ouders, partnerzorg) en het zorgpakket omvat veel verschillende taken en verantwoordelijkheden (tot verpleegkundige handelingen toe). Wil de sociale zorginfrastructuur ook allochtone mantelzorgers kunnen ondersteunen, dan zal er rekening gehouden moeten worden met een diversiteit aan zorgopvattingen.

De zorg voor ouderen, zieken en gehandicapten zal in de toekomst allereerst over meer schouders verdeeld moeten worden. Bij de verbreding van een draagvlak voor mantelzorg valt te denken aan het stimuleren van een grotere zorgverantwoordelijkheid van mannen. Maar gezien de eveneens ongelijke verdeling van mantelzorg naar leeftijd gaat het ook om een herverdeling van zorg over verschillende leeftijdscategorieën. Jongeren en vitale ouderen zouden evenzeer gestimuleerd kunnen en moeten worden om deel te hebben aan de mantelzorg. Het kabinet heeft dan ook besloten tot het uitvoeren van een verkenning naar langerdurend zorgverlof. Deze wordt uitgevoerd door het SCP en het Centraal Plan Bureau (CPB). Daarin gaan zij na hoe een (geclausuleerd) recht op een dergelijk verlof gestalte zou kunnen krijgen. Ook de mogelijkheid van betaling van langerdurend verlof en het niveau van eventuele betaling vormen onderwerp van de verkenning, evenals de kring van zorgvragers ten behoeve van wie verlof kan worden opgenomen en de eventuele duur van een dergelijk verlof. Het kabinet streeft ernaar in het eerste kwartaal van 2001 met een standpunt over langerdurend verlof te komen. Het streven is er verder op gericht daarbij ook de eerste resultaten van het traject Marktwerking, Deregulering en Wetgevingskwaliteit (MDW) 'Vouchers en persoonsgebonden budgetten' te betrekken.²²

Voorts zal de professionele hulp goed moeten aansluiten op andere zorgculturen, waardoor allochtone mantelzorgers zich niet genoodzaakt zien af te zien van professionele hulp.

In de loop van 2001 zal het kabinet zijn visie presenteren op de sociale zorginfrastructuur in het licht van de toenemende arbeidsparticipatie en de gevolgen daarvan voor de onbetaalde zorg. Daarbij zal het ook het eerdergenoemde rapport van de WRR betrekken.

Bij de opbouw van een verbeterde sociale zorginfrastructuur zal er, net als nu bij de opbouw van een zorginfrastructuur ten behoeve van gezonde kinderen, gestreefd worden naar samenhang tussen de inzet van verschillende domeinen. Voor de zorg en opvang van kinderen

²¹ M. Morée, *Wie zorgt straks voor ouderen, zieken en gehandicapten?* In: Jaarboek Emancipatie 1999, pag. 50-60.

²² Brief van de ministers van Economische Zaken en van Justitie d.d. 27 juni 2000. Kamerstukken II, 1999-2000, 24 036, nr. 165.

is een proces in gang gezet waarin samenwerkingsrelaties tussen de drie betrokken milieus - ouders, school en buurt - worden opgebouwd. Een voorbeeld is de Brede School. Analoog aan deze vernieuwingen in de kinderzorg zou de zorg voor (chronisch) zieken, ouderen en gehandicapten uit kunnen gaan van mantelzorg als het eerste milieu en de professionele zorg als het tweede milieu. Het derde milieu bestaat in dit geval uit zorg die is ingebed in sociale netwerken in de buurt en wijk, deels informeel en deels opererend vanuit welzijnsinstellingen en het vrijwilligerswerk. Deze drie domeinen zouden zowel praktisch-organisatorisch als in termen van een visie op zorgkwaliteit met elkaar in verband kunnen worden gebracht en samen mantelzorgers kunnen ondersteunen met maatwerk.

Beeldvorming en herwaardering van zorg

De arbeidspatronen van vrouwen en mannen laten een convergerende tendens zien: het eerst en het meest voor hoger opgeleiden, maar in de toekomst waarschijnlijk ook voor lager opgeleiden. Vrouwen en mannen hebben, als het gaat om betaalde arbeid, formeel dezelfde rechten. En toch is er nog sprake van 'ongezien onderscheid'. Het nieuwe beeld van de werknemer met zorgtaken m/v vindt nog maar schoorvoetend ingang. Vrouwen worden door velen primair als (potentiële) moeder gezien. De term 'werkende moeder' spreekt wat dit betreft duidelijke taal. Mannen ziet men vooral als werker. Het gevolg is dat mannen die ouderschapsverlof opnemen het risico lopen dat ze als 'watje' worden gebrandmerkt. Vrouwen hebben juist kans dat ze in hun werk niet serieus worden genomen, wat hen vooral op kan breken als ze tot de hoogste regionen van een arbeidsorganisatie willen doordringen.

Evenals de Onderwijsraad is het kabinet van mening dat beeldvorming voor het emancipatiebeleid een thema van evident belang is. Samen met het SCP en de Nederlandse Gezinsraad (NGR) zal in het voorjaar van 2001 een werkconferentie worden georganiseerd over de wenselijkheid van de 'modernisering van het sociaal contract'. Met deze term wordt verwezen naar de expliciete en impliciete afspraken die in de samenleving bestaan over de verschillende rechten en plichten van mannelijke en vrouwelijke burgers. In dit 'contract' is bovendien opgenomen hoe regels en instituties de rechten en plichten van mannen en vrouwen ondersteunen. Het huidige 'sociaal contract' is gebaseerd op een rolverdeling tussen mannen en vrouwen die inmiddels sterk is veranderd. In de werkconferentie komt de vraag aan de orde op welke punten en in welke zin het 'sociaal contract' aan vernieuwing toe is. De resultaten van deze conferentie zullen worden betrokken bij het kabinetsstandpunt over de sociale zorginfrastructuur.

Het beleidsuitgangspunt is dat het voor iedere burger mogelijk moet zijn arbeid en zorg te combineren. In het verlengde daarvan is het belangrijk systematisch na te gaan in hoeverre de bestaande beeldvorming en de daarop gebaseerde instituties het realiseren van dit uitgangspunt nog in de weg staan. Naast het mesoniveau van de arbeidsorganisaties, dat hiervoor al aan de orde is geweest, gaat het daarbij om het macroniveau van de samenleving als geheel en het microniveau van huishoudens en individuen.

Op macroniveau gaat het om het tegen het licht houden van de beeldvorming die ten grondslag ligt aan wet- en regelgeving op het terrein van de belastingen, sociale zekerheid, pensioenen en het zorgstelsel. Een klassiek probleem is verder dat de maatschappelijke en economische waarde van de onbetaalde zorgarbeid niet zichtbaar is in de gangbare economische statistieken en modellen. Evenmin is duidelijk wat onbetaalde arbeid betekent voor het sociaal-economisch beleid en omgekeerd. In de emancipatietaakstelling 'Integratie van onbetaalde arbeid in de sociaal-economische beleidsvoorbereiding' wordt deze verhouding verhelderd.²³ Dat gebeurt door zichtbaar te maken welke rol onbetaalde arbeid speelt in het bereiken van sociaal-

²³ Emancipatietaakstelling departement SZW. Kamerstukken II, 1998-1999, 26206, nr.11.

economische beleidsdoelen en door na te gaan of informatie over onbetaalde arbeid in de de macro-economische modellen van het CPB kan worden opgenomen en welke effecten daarvan te verwachten zijn. Begin 2001 wordt een internationale werkconferentie georganiseerd om meer zicht te krijgen op de vraag hoe andere landen onbetaalde arbeid bij de beleidsvoorbereiding betrekken. Eind 2001 worden de resultaten van de onderzoeken van het SCP en het CPB gepresenteerd op een nationale werkconferentie. Daar worden ook de aanknopingspunten voor het beleid besproken. Waar het gaat om de betekenis van sociaal-economisch beleid voor de onbetaalde arbeid, rijst de vraag of deze zorg niet maatschappelijk moet worden hergewaardeerd om de concurrentie met betaalde arbeid niet te verliezen. Verschillende organisaties hebben op dit thema projectvoorstellen ingediend. De resultaten worden betrokken bij de slotmanifestatie van het Zorg & Arbeid Debat in 2001.²⁴ Op het microniveau van huishoudens en individuen, lijkt het met name belangrijk, zoals ook de Onderwijsraad stelt, om de beeldvorming zo te beïnvloeden dat zorg ook aantrekkelijk wordt voor mannen. Daarvoor is het noodzakelijk dat zorg niet alleen geassocieerd wordt met vrouwen, zorgelijkheid en een zware last. Veel mensen, vrouwen, maar langzamerhand ook meer mannen, kiezen ervoor zorg een expliciete plaats te geven in hun dagelijkse en beroepsleven. Ze doen dat niet alleen uit plichtsbesef, maar ook omdat ze zorgen waardevol en plezierig vinden. Het onderwerp 'mannen en herwaardering van zorg' zal deel uitmaken van de meerjarige campagne Arbeid, Zorg en Dagindeling. Hierbij staat het communiceren van positieve resultaten, zoals het stijgende aandeel van mannen in de zorg, voorop. Ook bij projecten uit het EQUAL-programma zal de aandacht uitgaan naar de vraag hoe de zorgverantwoordelijkheid van mannen bevorderd kan worden.

Betere combineerbaarheid arbeid en zorg

De organisatie van arbeid en zorg bevindt zich nog in een overgangsfase. Werkende ouders, maar ook mensen zonder kinderen met intensieve mantelzorgtaken kunnen de combinatie van arbeid en zorg soms nauwelijks aan. Daarom wil het kabinet voorwaarden scheppen voor een betere balans tussen werk en privé. De kinderopvang wordt in de huidige kabinetsperiode fors uitgebreid en verlofregelingen worden gebundeld in het Wetsvoorstel arbeid en zorg. Een bijzondere groep vormen alleenstaande ouders in de bijstand. Daarvoor stelt het kabinet een participatiebeleid voor en heeft het kabinet afspraken gemaakt met de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG).

Alleenstaande ouders in de bijstand

In de Begrotingsbrief Emancipatiebeleid 2001 is reeds aandacht besteed aan de positie van alleenstaande ouders in de bijstand. Inmiddels heeft het kabinet de Tweede Kamer geïnformeerd over hoe het het participatiebeleid voor deze groep wil vormgeven.²⁵ De aanpak omvat drie hoofdlijnen.

- Met de gemeenten wordt afgesproken dat alle alleenstaande ouders in de bijstand van de gemeente ondersteuning krijgen in de vorm van een passend aanbod, waarbij gemeenten rekening houden met de persoonlijke situatie en dus maatwerk leveren.
- Intensivering van het ondersteuningsbeleid voor alleenstaande ouders in de bijstand.
- Voor alleenstaande ouders met kinderen jonger dan vijf jaar wordt thans geen actieve sollicitatieplicht ingevoerd.

²⁴ Brief van de minister van VWS d.d. 4 juli 2000. Kamerstuk 26814, nr.13.

²⁵ Brief van de minister van SZW d.d. 29 september 2000, Kamerstukken II, 2000-2001, 26447, nr.37.

Bij deze voornemens staan voor het kabinet twee uitgangspunten centraal: het belang van de alleenstaande ouder bij het verbeteren van de mogelijkheden om arbeid en zorg te combineren en de belangen van het kind. Daarnaast is de inzet van het kabinet dat de afstand van alleenstaande ouders tot de arbeidsmarkt, gegeven de situatie van betrokkenen, zo klein mogelijk gehouden wordt om een langdurig beroep op de bijstand te voorkomen en ook de kans op sociaal isolement te beperken. Alle alleenstaande ouders met een kind tot 16 jaar die nieuw instromen in de bijstand krijgen een passend aanbod voor een (deeltijd)baan, een reïntegratietraject, scholing of sociale activering, met als dat nodig is kinderopvang. Gemeenten dienen hierbij zoveel mogelijk maatwerk te leveren, dat wil zeggen dat zij rekening moeten houden met de kwalificaties van de betrokkene en de mogelijkheden die deze heeft om arbeid en zorg te combineren.

In het kader van het ondersteuningsbeleid voor alleenstaande ouders is de Regeling kinderopvang en buitenschoolse opvang alleenstaande ouders (KOA-regeling) reeds in 2000 uitgebreid. Met ingang van 2000 is de KOA-regeling ook toegankelijk voor minderjarige alleenstaande ouders en alleenstaande ouders die deelnemen aan activiteiten in het kader van sociale activering. Voorts omvat het voorgestelde ondersteuningsbeleid een verruiming van de mogelijkheid voor bijstandsgerechtigden om met behoud van hun uitkering scholing te volgen, zorgverlof op te nemen zoals voorgesteld in het Wetsvoorstel arbeid en zorg en financiële prikkels te krijgen om werk te aanvaarden. Wat dit laatste betreft heeft het kabinet voorgesteld om de huidige vrijlatingsbepaling te vervangen door een nieuwe regeling. Deze houdt in dat de arbeidskorting die in het nieuwe belastingstelsel geldt niet wordt betrokken bij de inkomstenverrekening in de bijstand. Dit geeft een prikkel om een (deeltijd)baan te aanvaarden. Wat betreft de arbeidsverplichting wil het kabinet geen actieve sollicitatieverplichting opleggen aan alleenstaande ouders met een kind jonger dan vijf jaar. Het niet opleggen van een actieve sollicitatieverplichting benadrukt het belang dat gehecht moet worden aan het door de gemeente te leveren maatwerk.

Bij een aanbod aan een alleenstaande ouder zal een gemeente rekening moeten houden met onder andere de combinatie van arbeid en zorg, de beschikbaarheid van kinderopvang en het belang van het kind. Uitgangspunt is daarbij ook dat als er een passende afspraak is gemaakt tussen gemeente en de alleenstaande ouder, er sprake is van rechten en verplichtingen. Mochten er onverhoopt alleenstaande ouders zijn met wie het in redelijkheid niet mogelijk blijkt om afspraken te maken, dan heeft de gemeente de bevoegdheid daaraan sancties te verbinden. Wanneer deelname aan arbeid of een reïntegratietraject door individuele omstandigheden echt niet tot de mogelijkheden behoort, dan blijft voor de gemeente de mogelijkheid bestaan om de betrokkene een individuele ontheffing van de arbeidsverplichting te verlenen.

Voor alleenstaande ouders met een jongste kind ouder dan vijf jaar blijft in het kabinetsvoorstel de volledige arbeidsverplichting gelden zoals die in de huidige Algemene bijstandswet is opgenomen. Ook voor deze groep alleenstaande ouders dient de activering toegesneden te zijn op de kwalificaties van betrokkene en de mogelijkheden om arbeid en zorg te combineren.

Verder is de Tweede Kamer op 1 mei en 22 augustus 2000 geïnformeerd over het kabinetsvoornemen om voor bijstandsgerechtigden de mogelijkheid te verruimen om met behoud van uitkering scholing te volgen.²⁶ Aan alleenstaande ouders die van arbeidsverplichtingen ontheven zijn zullen, net als aan overige bijstandsgerechtigden die geen arbeidsverplichting hebben, geen criteria meer worden gesteld wat betreft de aard van de scholing die zij tijdens de bijstand kunnen volgen. Voorts is ook voor alleenstaande ouders van

²⁶ Kamerstukken II, 1999-2000, SZW0000709.

belang dat in meer gevallen en onder bepaalde voorwaarden tijdens de bijstand een hogere voltijdsopleiding gevolgd kan worden.. In alle gevallen geldt uiteraard dat wanneer aanspraak bestaat op een voorziening als studiefinanciering, scholing onder de Algemene bijstandswet niet mogelijk is.

Alimentatie en het combineren van arbeid en zorg

Een sociaal stelsel dat levensloopbestendig is, zal met name de wijziging die een scheiding teweeg brengt moeten kunnen opvangen. In het bijzonder voor de partner (bijna altijd de vrouw) die het grootste deel van de zorgtaken voor de kinderen verricht. In het kostwinnersmodel nam de overheid in de vorm van bijstandsverlening als het ware de rol van de kostwinner over wanneer geen of niet genoeg alimentatie betaald werd. De zorgverantwoordelijkheid voor minderjarige kinderen bleef tot in de jaren negentig een reden om geen arbeidsverplichting aan de alleenstaande ouder op te leggen.

De herziening van de Algemene Bijstandswet in 1996 en de hierboven gepresenteerde nieuwe beleidsrichting voor alleenstaande ouders geven aan dat het uitgangspunt van economische zelfstandigheid voor steeds meer alleenstaande ouders zal gaan gelden. De vraag wordt dan niet of, maar hoe de alleenstaande ouder na een scheiding op een verantwoorde manier arbeid en zorg kan combineren. Het beleid is erop gericht om voorwaarden te scheppen om ook in deze levensfase en leefsituatie, die hoe dan ook tijdelijk is, economisch zelfstandig te kunnen blijven. In het verlengde hiervan is het de vraag hoe de wisselwerking is tussen de verschillende onderdelen van het doorgaans 'samengestelde inkomen' van een gescheiden alleenstaande ouder (alimentatie, arbeidsinkomen en bijstandsverlening). Kinderalimentatie is minder afhankelijk is van het eigen arbeidsinkomen van de alleenstaande ouder dan de partneralimentatie. Bij een bedrag van enkele honderden guldens per maand zou kinderalimentatie een belangrijke basis kunnen bieden om ook met een deeltijdbaan een inkomen te verwerven dat boven bijstandsniveau ligt. De relatie tussen (kinder)alimentatie en bijstandsverlening zal onderzocht worden vanuit de vraag in hoeverre deze een belemmering of een stimulans vormt voor het verwerven van economische zelfstandigheid door alleenstaande ouders na een scheiding. Waar nodig zal het kabinet met voorstellen voor verbetering komen.

Kinderopvang

Naar verwachting zal de behoefte aan kinderopvang bij een toenemende arbeidsparticipatie van vrouwen niet alleen op de korte, maar ook op de middellange termijn nog fors toenemen. Het kabinet heeft de nodige maatregelen getroffen om de al in het regeerakkoord afgesproken vergroting van het aantal kinderopvangplaatsen te versnellen. Zo streeft het kabinet er met alle betrokkenen naar om het aantal kinderopvangplaatsen eind 2002 te hebben uitgebreid tot 160.000. Er zal een informatiepunt worden geopend voor het oplossen van knelpunten die verband houden met de forse uitbreiding van de kinderopvang (personeelsvoorziening en accommodatie). Ook na 2002 zal een forse uitbreiding van de kinderopvang nodig zijn. Momenteel vindt in dit kader onderzoek plaats naar de toekomstige vraag naar kinderopvang. Voor de langere termijn krijgt deze sector een eigen wettelijk kader: de Wet basisvoorziening kinderopvang (WBK) die naar verwachting in 2003 in werking zal treden. Uitgangspunt van deze wet is een gezamenlijke verantwoordelijkheid van ouders, werkgevers en overheid, die tot uitdrukking komt in de financiering van het nieuwe model. Het onderscheid tussen subsidieplaatsen, bedrijfsplaatsen en particuliere plaatsen komt te vervallen. Werkgevers worden geacht een vaste bijdrage van eenderde van de kosten van kinderopvang te betalen. De overheid en ouders betalen de resterende kosten, waarbij de overheidsbijdrage inkomensafhankelijk is. Zelfstandigen vormen een specifieke categorie. Zij zijn eigen

werkgever. Vanuit die invalshoek zou voor deze groep het werkgeversdeel voor eigen rekening moeten komen. Zelfstandigen vallen onder hetzelfde regime als werknemers met een ontbrekende werkgeversbijdrage: deze ontbrekende werkgeversbijdrage wordt met een inkomensafhankelijke regeling aangevuld. Op deze manier worden zelfstandigen met een laag inkomen tegemoetgekomen.

Verder komt er een omslag van aanbodfinanciering naar vraagfinanciering. Dit versterkt de invloed van ouders. Het kabinet zal in 2002 samen met sociale partners de stand van zaken over kinderopvangafspraken in CAO's onderzoeken. De resultaten van dit onderzoek zullen worden gebruikt om de prestaties van sectoren met elkaar te vergelijken en tot onderwerp van gesprek te maken met de sociale partners.

Omdat marktwerking in de nabije toekomst een belangrijke rol gaat spelen, kan de prijs van kinderopvangplaatsen uiteen gaan lopen. Bij de concrete vormgeving van het nieuwe stelsel zal het kabinet apart aandacht schenken aan de vormgeving van de ouderbijdrage voor de laagste inkomens. Uitgangspunt daarbij is dat voor de laagste inkomens (waaronder eenoudergezinnen) na uitstroom uit de bijstand geen sprake mag zijn van inkomensachteruitgang (armoedeval) door verlies van inkomensafhankelijke regelingen. Een punt van aandacht is tenslotte de kwaliteit van de tussenschoolse opvang, zowel wat betreft de opleiding van opvangkrachten als de verbetering van de accommodatie. Nog in 2000 worden de financiële en bestuurlijke consequenties van kwaliteitsverbetering nagegaan. De onderzoeksresultaten zullen betrokken worden bij de vraag of tussenschoolse opvang moet worden opgenomen in de WBK. In 2001 neemt het kabinet hierover een standpunt in.

Verlofregelingen

De Wet arbeid en zorg moet het beter mogelijk maken werk met zorg te combineren. In juni 2000 is een voorstel voor deze wet bij de Tweede Kamer ingediend.²⁷ Hierin worden bestaande en nieuwe verlofregelingen gebundeld en op elkaar afgestemd. Een recht op betaald kortdurend zorgverlof van maximaal 10 dagen per jaar, een recht op betaald adoptieverlof van drie weken voor elke adoptief ouder en een recht op twee dagen betaald kraamverlof zijn nieuwe rechten waar de wet in voorziet. Ook wordt het ouderschapsverlof geflexibiliseerd en komt er een fiscale stimuleringsmaatregel voor werkgevers die tijdens het ouderschapsverlof het loon (gedeeltelijk) doorbetalen. Het recht op kortdurend zorgverlof zal ook voor pleegouders gelden. Of voor pleegouders ook nog andere zorgverlofregelingen opengesteld moeten worden, wordt nog onderzocht. Een besluit hierover kan het kabinet pas nemen als de juridische vormgeving van de pleegzorg in de nabije toekomst definitief is vastgesteld. Verder streeft het kabinet ernaar, zoals hiervoor al werd aangekondigd, in het eerste kwartaal van 2001 met een standpunt te komen over een geclausuleerd recht op langdurend zorgverlof. Uitgangspunt bij de Wet arbeid en zorg is geweest dat regelingen en voorzieningen op het terrein van arbeid en zorg gebaseerd dienen te zijn op een mengvorm van overheidsregulering en zelfregulering door sociale partners. Bij elke verlofvorm is onderzocht of wettelijke bescherming nodig is of dat maatwerk in sectoren, ondernemingen of organisaties gewenst is. Bovendien is steeds nagegaan welke manier van financiering het meest adequaat leek. Daarbij werd onder meer gelet op het doel en de doelgroep van de regeling, het gewenste overheidsaandeel in de financiering en de individuele verantwoordelijkheid. Binnen drie jaar na inwerkingtreding van de Wet arbeid en zorg zal deze worden geëvalueerd. Daarbij wordt onder meer aandacht besteed aan de verantwoordelijkheidsverdeling tussen overheid, werkgevers en werknemers zoals deze feitelijk na inwerkingtreding van de wet gestalte heeft gekregen, de financiering van de verschillende verlofregelingen en de samenhang

²⁷ Kamerstukken II, 1999-2000, 27207, nrs. 1 t/m 3.

tussen de financieringsvormen, de betekenis van de wet voor de positie van lagere inkomensgroepen en alleenstaande ouders en het gebruik van regelingen in de wet door mannen. Naar aanleiding van deze evaluatie kan worden gezien of de wet met het oog op één van deze punten gewijzigd zou moeten worden. Het kabinet zal in elk geval op termijn de mogelijke integratie van de verschillende zwangerschaps- en bevallingsregelingen voor werknemers en zelfstandigen bezien.

Het sociale stelsel in levenslopperspectief

In de kostwinnerssamenleving van de jaren vijftig en zestig, de tijd waarin ons sociale zekerheidsstelsel en pensioenstelsel gestalte kreeg, had de levensloop van mannen en die van vrouwen een ‘standaardverloop’. Voor mannen was de standaardvolgorde: leren, werken, pensioen. Voor vrouwen gold: leren, eventueel korte tijd werken, zorgen, plus eventueel een klein eigen pensioen of een weduwenpensioen. Inmiddels is deze volgorde steeds minder standaard en ontstaat er steeds meer diversiteit. Veel vrouwen blijven langer leren, verwisselen hun baan niet voor fulltime zorg, maar combineren werken en zorgen en bouwen aan een eigen volwaardig pensioen. En een groeiend deel van de mannen zet inmiddels vraagtekens bij een volwassen leven dat geheel in het teken van werken staat.

Vandaar dat er in de wetenschap en in de beleidsvoorbereiding in toenemende mate aandacht is voor de groeiende diversiteit in levenslopen. Daarbij weegt ook mee dat een betere spreiding van de carrière over de levensloop de (over)belasting van werkende mensen tussen 25 en 45 jaar kan verminderen.

Maar ook in andere levensfasen zou volgens de SER een op diversiteit en levensloop gerichte benadering een plaats dienen te krijgen. De SER vraagt aandacht voor het verschijnsel dat ‘patch work biographies’ genoemd wordt, dat wil zeggen een loopbaan die letterlijk vertaald een ‘lappendeken’ is. Een dergelijk patroon doet zich tot nu toe in het bijzonder bij vrouwen voor, terwijl bij mannen vaker sprake is van een patroon van een levenlang voltijds en ononderbroken werken. Variaties in arbeidsduur of loopbaanonderbreking die kunnen samenhangen met arbeid en zorg, reïntegratie, een leven lang leren of de behoefte aan opfrissen en bijtanken zullen in de toekomst steeds vaker deel uit gaan maken van een ‘gemiddelde’ loopbaan. Dergelijke variaties in arbeidsduur en loopbaanonderbreking kunnen ook gevolgen hebben in de sfeer van de sociale zekerheid en pensioenen. De SER bepleit dat dit betrokken wordt bij de in de Meerjarennota Emancipatiebeleid aangekondigde herbezinning op het sociale stelsel.

Bij een nadere beschouwing van het sociale stelsel vanuit de levensloopbenadering spelen de volgende uitgangspunten een belangrijke rol:

- mensen kunnen in principe gedurende hun hele levensloop economisch zelfstandig zijn;
- mensen kunnen in een wisselende mate arbeid combineren met zorg met enige bescherming van de zorgtijd;
- mensen worden in staat gesteld gedurende de hele levensloop hun employability in stand te houden;
- meer mensen kunnen hun loopbaan vormgeven in de vorm van zelfstandig ondernemerschap.

Op de vraag of het huidige sociale zekerheidsstelsel en het pensioenstelsel in voldoende mate rekening houden met deze veranderende levenslopen, kan het volgende overzicht worden gegeven.

Voor de volksverzekeringen speelt de levensloop van de verzekerden niet of nauwelijks een rol. De aanspraken op een uitkering op grond van de AOW of de ANW worden niet beïnvloed

door wisselende patronen in het arbeidsverleden. De werknemersverzekeringen (ZW, WAO en WW) kennen als uitgangspunt het beginsel van inkomensderving. In het na 1987 ontwikkelde stelsel van werknemersverzekeringen zijn een aantal voorzieningen opgenomen waarmee nadelige effecten van een wisselende arbeidsduur en loopbaanonderbrekingen worden tegengegaan. Zo tellen kalenderjaren waarin geen arbeid wordt verricht (deels) mee voor de opbouw van de duur van de loongerelateerde WW-uitkering (verzorgingsforfait), indien in die jaren kinderen onder de 12 jaar worden verzorgd. Datzelfde wordt voorgesteld bij de WAO, zodra de duur van de loondervingsuitkering aan het arbeidsverleden wordt gerelateerd. Een periode waarin onbetaald verlof (voltijd of deeltijd) wordt genoten heeft, tot een maximum van 18 maanden, geen nadelige effecten voor de eventuele uitkering bij arbeidsongeschiktheid en werkloosheid na afloop van dat verlof. Verder zijn de referte-eisen in de WW in 1987 aangepast aan de flexibilisering van arbeidspatronen. Uit onderzoek blijkt dat het overgrote deel van de flexwerkers voldoet aan deze eisen.

Aanvullende pensioenregelingen zijn deels nog steeds gebaseerd op een standaardlevensloop. In veel regelingen wordt verondersteld dat mensen vóór hun pensioen 40 jaren werkzaam zijn. Bij een opbouwpercentage van 1,75% zal in 40 jaar, zoals nog steeds bij de meeste regelingen het geval is, op 65-jarige leeftijd globaal een pensioen ter hoogte van 70% van het laatstverdiende of gemiddeld verdiende loon ontvangen worden. Echter, door loopbaanonderbrekingen en wisselingen in arbeidsduur zal niet iedereen een binnen de regelingen maximaal te bereiken pensioen kunnen opbouwen. Immers, voor zover men niet werkt, bouwt men ook geen rechten op. In de onlangs uitgevoerde emancipatie-effectrapportage wordt geconstateerd dat dit één van de belangrijkste oorzaken is voor het verschil in pensioenresultaten tussen mannen en vrouwen.

Zoals in de brief aan de Tweede Kamer naar aanleiding van deze emancipatie-effectrapportage al is gesteld²⁸, heeft het kabinet al op een aantal terreinen beleid in gang gezet dat de nadelen van loopbaanonderbrekingen of wisselingen in arbeidsduur kan ondervangen. Zo is het fiscale kader in 1999 in die zin verruimd, dat het mogelijk is gemaakt om in een periode van 35 jaar een pensioen van 70% van het eindloon op te bouwen, waardoor mensen die de arbeidsmarkt tijdelijk verlaten of tijdelijk minder werken eerder een volledig pensioen op kunnen bouwen. Voorts streeft het kabinet ernaar wachttijden, evenals leeftijddrempels, bij de toetreding tot een aanvullende pensioenregeling te verbieden. Daardoor kunnen meer werknemers, en met name degenen die vaak van baan veranderen, pensioenrechten opbouwen. Hierover ligt op dit moment een adviesaanvraag bij de SER. Voorts vindt het kabinet het van belang dat tijdens verlofperioden pensioenopbouw op vrijwillige basis kan worden voortgezet. Uit onlangs gehouden onderzoek blijkt dat dit in veel pensioenregelingen voor het ouderdomspensioen reeds het geval is. Tot slot kan gewezen worden op de afspraken van het kabinet met sociale partners over een verlaging van de franchise in het Convenant inzake arbeidspensioenen. Deze afspraken zullen ertoe leiden dat werknemers eerder een arbeidspensioen kunnen opbouwen.

In het kader van de levensloopbenadering zullen de verschillende regelingen en arrangementen worden gezien aan de hand van de vraag of ze voldoende bescherming bieden aan personen met wisselende arbeidspatronen en loopbaanonderbrekingen. Indien zou blijken dat bijvoorbeeld voor het bevorderen van arbeid en zorg combinaties verdere aanpassingen in het stelsel van sociale zekerheid nodig zijn, dan moet worden bepaald op welke wijze dit het beste vorm kan worden gegeven. Hierbij zou bijvoorbeeld gedacht kunnen worden aan het verruimen

²⁸ Kamerstukken II, 1999-2000, SZW0000438. Brief van staatssecretaris van SZW d.d. 2 mei 2000.

van de mogelijkheid om zelf, als individu, over een langere periode rechten op te bouwen. Daardoor zou het individuele uitkeringsrecht minder afhankelijk kunnen worden van het arbeidspatroon dat men toevallig had op het moment dat het recht op uitkering ontstond. Daarbij zal evenwel voldoende recht moeten worden gedaan aan het uitgangspunt van de sociale verzekeringen: de daarin verankerde solidariteitsgedachte.

Het kabinet laat voorts onderzoeken of, en zo ja welke knelpunten in het sociale stelsel in zijn geheel invloed hebben op de arbeidsparticipatie van (lager opgeleide) vrouwen en op de betere verdeling van zorg tussen mannen en vrouwen, en welke mogelijkheden voor verbetering er zijn in de overgang van een kostwinnersmodel naar een rond de combinatie van arbeid en zorg opgebouwde levensloopbenadering.

Het kabinet zal ook bij de vormgeving van een nieuw basisstelsel gezondheidszorg met emancipatie-aspecten rekening houden.

Het kabinet bepaalt tenslotte in de loop van 2001 zijn standpunt over de onder meer door de SER en de RMO aan de orde gestelde vraag of het sociale stelsel voldoende 'levensloopbestendig' is.

Overzicht beleidsacties en -voornemens Arbeid, Zorg en Inkomen						
	<i>Actie/voornemen</i>	<i>Looptijd 2001- 2004</i>	<i>Voortouw</i>	<i>Overigen</i>		
		I	2	3	4	
	Herintredende vrouwen					
	Tijdelijke regeling kinderopvang herintredende vrouwen via ESF	B				SZW, VWS
	Betrekken doel vergroten arbeidsparticipatie vrouwen bij bestrijden armoedeval					SZW, FIN
	In kaart brengen en intensiveren arbeidsvoorzieningenbeleid voor niet-uitkeringsgerechtigde (her)intredende vrouwen					SZW, Arbvo
	Verbeteren arbeidsmarktkansen van herintreedsters door onderzoek, voorlichting, pilotprojecten en experimenten in kader EQUAL	B				SZW, BZK-GSI
	Afspraken in Najaarsoverleg over algemene scholingsimpuls met specifieke aandacht voor onder meer herintreedsters					SZW, OC&W, Sociale partners
	Zichtbaar maken van kennis, vaardigheden en ervaringen die herintreedsters hebben opgedaan buiten formele onderwijsstelsel via EVC-trajecten					EZ, SZW, OC&W
A						
R	Allochtone vrouwen					
B	Vergroten arbeids- en maatschappelijke participatie allochtone vrouwen door	B				SZW, BZK-GSI
E	onderzoek en beleidsontwikkeling					
I	Bevorderen maatschappelijke participatie en arbeidsparticipatie allochtone					SZW, BZK-GSI
D	vrouwen door instelling commissie Arbeidsdeelname Vrouwen uit Etnische	B				
S	Minderheden					
P	Maatregelen voor maatwerk in inburgeringsprogramma's t.b.v. allochtone	B				BZK-GSI, SZW
A	vrouwen					
R						
T	Investeren in de kwaliteit van arbeid					
I	Onderzoek naar oorzaken relatief grote instroom vrouwen in de WAO					SZW
C	Bedrijven stimuleren om te investeren in kwaliteit van de arbeid (van vrouwen)					SZW
I	door verzamelen good practices en sectorgewijze voorlichting hierover					
P	Ontwikkelen 'checklist' kwaliteit van de arbeid van m.n. lageropgeleide					SZW
A	vrouwen voor CWI's en uitzendbureau's t.b.v. advisering werkgevers					
T	Haalbaarheidsonderzoek naar opzetten van een adviespunt voor bedrijven					SZW
I	inzake verbetering kwaliteit arbeid (vrouwen) in onderste functieniveaus					
E						
	Vrouwelijk ondernemerschap					
	Bevorderen ondernemerschap vrouwen door monitoring, organiseren	B				EZ, LNV
	netwerkactiviteiten en vernieuwende initiatieven					SZW
	Kabinetsstandpunt over regelgeving zwangere en pas bevallen (mede)-	B				SZW, FIN, EZ
	ondernemers					
	Fiscaal beleid					
	Nieuwe verkenning fiscaal stelsel (inclusief EER)					FIN, SZW
	Beloningsverschillen en segregatie					
	Monitoring beloningsverschillen mannen en vrouwen en ontwikkeling toets	B				SZW
	sekseneutraliteit functiewaarderingssystemen					
	Kabinetsstandpunt gelijke beloning op basis van adviezen	B				SZW
	Economische zelfstandigheid en partnerschap					
	Voorlichtingscampagne gericht op jongeren (1990-generatie) via o.a. internet	B				SZW, VWS, BZK

SZW

Huwelijksgoederenrecht						
Wijziging in het basishuwelijkvermogensregime (inclusief EER)						Justitie
Vernieuwing organisatie arbeid en zorg						
Z	Flexibilisering van arbeids(duur)patronen in relatie tot levensloopsperspectief op agenda Najaarsoverleg	B			SZW	Sociale partners
R	Samen met sociale partners voorstellen ontwikkelen gericht op employability van vrouwen en mannen die in verband met zorgtaken tijdelijk niet of minder werken	B			SZW	Sociale partners
E	Experimenten gericht op vernieuwingen in de organisatie van de arbeid (grote en kleine bedrijven) die mogelijkheden voor combinatie arbeid en zorg vergroten (zo mogelijk ook in kader EQUAL)	B			SZW	LNV
N	Monitoring en evaluatie van Arbeidstijdenwet en Wet aanpassing arbeidsduur op gebruik door mannen en vrouwen				SZW	
Versterking sociale zorginfrastructuur						
O	Kabinetsstandpunt langerdurend verlof	B			SZW	
R	Kabinetvisie op de sociale zorginfrastructuur in het licht van de toenemende arbeidsparticipatie en de vergrijzing	B			VWS	SZW / LNV
Beeldvorming en herwaardering van zorg						
I	Werkconferentie over de modernisering van het sociaal contract in relatie tot zorg	B			SZW	SCP, NGR
K	Onderzoek naar de integratie van onbetaalde arbeid in de sociaal-economische beleidsvoorbereiding	B			SZW	SCP, CBS
E	Projecten gericht op het vergroten van de zorgverantwoordelijkheid van mannen in kader EQUAL	B			SZW	
D	Meerjarige publiekscampagne werk en privé met onder andere aandacht voor mannen en zorg				SZW	
	Slotmanifestatie Zorg & Arbeid Debat over de verdeling en organisatie van de zorg in de 21e eeuw	B			VWS	SZW
Alleenstaande ouders in de bijstand						
C	Bevorderen uitstroom van alleenstaande ouders uit de bijstand door maatwerk en sluitende aanpak, voldoende kinderopvang en verlof en gematigde arbeidsverplichting				SZW	gemeenten
B	Kabinetsvoornemen tot verruiming mogelijkheid om in bijstand scholing te volgen				SZW	gemeenten
Alimentatie en het combineren van arbeid en zorg						
T	Onderzoek naar invloed alimentatie op participatiebeslissing van alleenstaande ouders in de bijstand	B			SZW	
Kinderopvang						
A	Uitbreiding capaciteit en versterking toezicht op kwaliteit kinderopvang	B			VWS	
R	Voorbereiding Wet basisvoorziening kinderopvang	B			VWS	SZW, FIN
B	Opzetten Netwerkbureau ter oplossing knelpunten personeelsvoorziening en accommodatie kinderopvang in relatie tot capaciteitsuitbreiding	B			VWS	
I	CAO-onderzoek naar afspraken kinderopvang om prestaties sectoren in overleg met sociale partners te vergelijken				SZW	VWS
&	Betere toegankelijkheid kinderopvang voor lage inkomens door betere vormgeving buitengewone lastenafrek en ouderbijdrage	B			SZW	VWS, FIN
Z	Onderzoek knelpunten tussenschoolse opvang ter voorbereiding Wbk	B			VWS	SZW, OC&W
O	Kabinetsstandpunt over opname tussenschoolse opvang in Wbk				VWS	SZW, OC&W

G					
	Verlofregelingen				
	Fiscale stimuleringsmaatregel ouderschapsverlof	B			SZW FIN
	Het sociale stelsel in levensloopperspectief				
	Onderzoek naar de invloed van de inrichting van de sociale zekerheid en pensioenstelsel op de arbeidsparticipatie van (lager opgeleide) vrouwen en de verdeling van arbeid en zorg tussen mannen en vrouwen	B			SZW
	Kabinetsstandpunt over 'levensloopbestendig' sociaal stelsel	B			SZW

B = reeds opgenomen in Begrotingsbrief Emancipatiebeleid 2001