



## Zorgen in en om de levensloop

**Auteur(s):**

Plantenga, J.

*De auteur is als senior docent/onderzoeker verbonden aan de Utrecht School of Economics (uu) en als bijzonder hoogleraar sociaal-economische aspecten van kinderopvang aan het ics (rug). Ze was lid van de commissie-Leijnse (zie noot 4). [j.plantenga@econ.uu.nl](mailto:j.plantenga@econ.uu.nl)*

**Verschenen in:**

ESB, 89e jaargang, nr. 4427, pagina D14, 26 februari 2004

**Rubriek:**

Dossier: Gezinsfase

**Trefwoord(en):**

*Gezinnen moeten zelf de combinatie van zorg en arbeid zien te maken die bij hen past. Dit leidt tot de*

*keuze tussen zelfzorg en uitbesteden en tot onderhandelingen aan de keukentafel.*

Voor huishoudens is er de afgelopen decennia veel veranderd in de organisatie van arbeid en zorg. Van eenduidige uitgangspunten is niet langer sprake. Veeleer wordt in een breed continuüm van mogelijkheden het optimale regime uitonderhandeld: werk jij, werk ik, zorg jij, zorg ik, wat doen we zelf, wat besteden we uit en hoe flexibel gaan we om met de gemaakte afspraken? In de praktijk blijken de marges dan overigens betrekkelijk smal te zijn. De meeste huishoudens kiezen voor een strategie waarbij hij zorgt als zijn werk het toelaat en zij werkt indien haar zorg het toelaat. Het resultaat staat bekend als de opkomst van het anderhalf-verdienersmodel. In meer en meer huishoudens is het regel dat twee partners buitenshuis werken, maar met een verschillende intensiteit wat betreft de arbeidsuren.

De zoektocht naar nieuwe arbeids- en zorgpatronen vergt ook aanpassingen aan het overheidsbeleid. De doelstellingen met betrekking tot betaalde arbeid zijn tamelijk helder. Betaalde arbeid is een belangrijk onderdeel van het moderne burgerschapsideaal en is bovendien noodzakelijk om onze verzorgingsstaat financieerbaar te houden. Een stijgende arbeidsmarktparticipatie van mannen en vrouwen is dan ook expliciet inzet van het Nederlandse beleid. De doelstellingen met betrekking tot zorg zijn diffuser. Recente investeringen in kinderopvang suggereren dat in dit opzicht afstand wordt genomen van het traditionele kostverdienersgezin, maar er wordt nadrukkelijk niet gekozen voor een beleid dat gericht is op het uitbesteden van (alle) zorg. In de beleidsdocumenten wordt juist veel nadruk gelegd op het belang van keuzevrijheid van ouders en op de betekenis van zelfzorgen. Ondanks het streven om te komen tot een verbreding van de arbeidsmarktparticipatie, zouden huishoudens ruimte moeten hebben, vooral wanneer de kinderen klein zijn, om tijdelijk afstand te nemen van de arbeidsmarkt. Hier zou een levenslooptbewust beleid een passend antwoord op moeten vinden. In het hoofdlijnenakkoord van het kabinet Balkenende-II wordt dit ingevuld als het verruimen van de mogelijkheden om werk en tijd voor andere doelen (zoals zorg en scholing) over de gehele levensloop te spreiden en een beperking van de mogelijkheden om vroegtijdig te stoppen met werk. Het gezinsdal moet wat worden opgehoogd, het spitsuurgezin moet een beetje ruimte krijgen en de renteniersgeneratie mag wel wat inleveren. Het uiteindelijke resultaat zou een toename van de duurzame arbeidsparticipatie moeten zijn. De vraag is of het zo werkt.

### Voor- en nadelen van levenslooptregelingen

Het doel van levenslooptregelingen is mensen in staat te stellen verschillende activiteiten (werken, leren, zorgen) in bepaalde levensfasen te beter combineren en hen de vrijheid te geven om eigen keuzes en afwegingen te maken. Door de nadruk op flexibiliteit, keuzevrijheid en eigen verantwoordelijkheid beogen levenslooptregelingen ook een oplossing te bieden voor de diversiteit binnen de levenslopen en de uiteenlopende risico's waarmee men tijdens het leven wordt geconfronteerd. Mensen zijn door dergelijke regelingen zelf in staat te kiezen waarvoor men verlof opneemt, voor hoe lang en tegen welke betaling. De fijnmazigheid en ondoorzichtigheid van de huidige regelgeving, waar ieder risico een eigen regeling lijkt te kennen, wordt opgelost en maakt plaats voor een meer generieke regeling.

Tegelijkertijd lijkt deze brede noemer een keerzijde te hebben. In de beleidsdiscussie moet de levenslooptregeling tegemoet komen aan wel erg veel maatschappelijk trends en noden, zoals (het streven naar) eigen verantwoordelijkheid, scholing, diversiteit, betere benutting van menselijk kapitaal, onthaasting, vereenvoudiging, modernisering enzovoort. De vraag is of al deze doelen zo eenvoudig door middel van één generieke regeling kunnen worden gerealiseerd. Meer concreet: wat betekent de levenslooptregeling nu voor jonge gezinnen? Welke visie met betrekking tot zorg kan uit het huidige voorstel worden gedestilleerd en in hoeverre wordt hiermee tegemoet gekomen aan de wens om de

overbelasting tijdens de gezinsfase te verminderen?

### Het huidige voorstel

De voorgestelde levenslooptregeling is betrekkelijk overzichtelijk: werknemers krijgen de mogelijkheid om twaalf procent van hun bruto-inkomen per jaar te sparen tot een maximum van honderdvijftig procent van het jaarinkomen. In de zijlijn van de voorgestelde levenslooptregeling wordt bovendien een tijdelijke heffingskorting ouderschapsverlof voorgesteld. De fiscale tegemoetkoming bestaat uit een heffingskorting van vijftig procent van het bruto minimumloon en geldt voor de wettelijke duur van het ouderschapsverlof (zes maanden in deeltijd - oftewel drie maanden voltijds). De enige voorwaarde is dat de verlofganger een levenslooptregeling heeft en daar

een storting in doet; de verlofganger hoeft niet op te nemen uit de levensloopregeling.

### *Tijdelijke voorziening*

Het voorstel voor een betaald ouderschapsverlof lijkt een doorbraak, maar blijkt bij nadere bestudering weinig principieel geïnspireerd. Zo betreft het hier nadrukkelijk een tijdelijke voorziening. Letterlijk staat er in de Memorie van Toelichting: "*De fiscale tegemoetkoming betreft een tijdelijke regeling die loopt tot 31 december 2007. Na deze periode worden werknemers geacht zelf voldoende gelegenheid te hebben gehad om een inkomensvoorziening voor een redelijke periode van verlof op te bouwen*". De redenering is enigszins merkwaardig omdat niet wordt verdisconteerd dat de arbeidsmarkt voortdurend nieuwkomers kent. Net zoals de werknemers op dit moment met lege handen staan, opdat ze nog geen verlofrechten hebben kunnen opbouwen, staat straks de nieuwkomer in bijvoorbeeld 2008 ook met lege handen. Ten principale wordt kennelijk verondersteld dat een betaald ouderschapsverlof eerst verdiend moet worden. De nu voorgestelde tijdelijke voorziening is dan te beschouwen als een soort overbrugging tot de periode waarin iedere werknemer is doordrongen van de noodzaak tot vroegtijdig zelf sparen.

Deze redenering is echter principieel onjuist. Betaald ouderschapsverlof kan niet alleen worden vormgegeven binnen een levensloopregeling. De levensloopregeling is vooral toegesneden op de mid-veertiger die na een periode van actieve participatie toe is aan een heroriëntatie door middel van studie dan wel een sabbatical. Daar kan inderdaad voor worden gespaard. Ook kan worden gespaard voor een deeltijdse pensionering aan het einde van de carrière. Er is tijd genoeg om daar een individuele voorziening voor de treffen, maar sparen voor zorgverplichtingen ligt aanmerkelijk ingewikkelder.

### **Principiële en praktische bezwaren**

Er zijn tenminste drie complicaties bij het sparen voor zorgverlof<sup>1</sup>. Een eerste bezwaar betreft het feit dat zorg, scholing en vrije tijd binnen het kader van de levensloopregeling een nevenschiktheid krijgen die niet strookt met de uiteenlopende maatschappelijke en individuele belangen die met de verschillende activiteiten zijn gemoeid. Zorgen is geen voetbal. Zorg heeft ook een andere impact op de individuele carrière dan een omscholingscursus. Investering in scholing rendeert zowel individueel als collectief. Zorg genereert wel levensgeluk en het investeren in zorg is noodzakelijk voor de levensvatbaarheid van de samenleving (er is dus sprake van een maatschappelijke nuttige zaak), maar het individuele nut in termen van behoud of verbetering arbeidscapaciteit is niet op voorhand positief. Naast de positieve effecten van een lagere kans op overbelasting en uitval staat immers het negatieve effect van een vertraging in carrière- en inkomensgroei. Met andere woorden, zorg krijgt door de nevenschiktheid met scholing en vrije tijd niet de expliciete maatschappelijke en financiële erkenning die het verdient.

Een tweede bezwaar is dat de verantwoordelijkheid voor zorg - althans de zorg voor jonge kinderen - over het algemeen vroeg in de levensloop komt. Mannen en vrouwen in Nederland krijgen hun eerste kind op 32- respectievelijk 29-jarige leeftijd; Nederlandse moeders behoren daarmee tot de oudste moeders ter wereld wanneer zij hun eerste kind krijgen<sup>2</sup>. Het lijkt erg onverstandig om verder uitstelgedrag te bevorderen door betaald zorgverlof uitsluitend te faciliteren via een individuele spaarregeling. Dit probleem wordt nog vergroot door de constatering dat de meeste huishoudens in Nederland kiezen voor meer dan een kind. Een tweede keer verlof - ook al is het maar voor een korte periode - is in de voorgestelde systematiek niet zo eenvoudig bij elkaar te sparen. Globaal weg kan worden uitgerekend dat met een twaalf procent inleg na vier jaar ongeveer een half jaar verlof bij elkaar gespaard kan worden - en als men genoeg neemt met een minder hoog salaris kan dat halve jaarsalaris worden uitgesmeerd over een langere periode. Een twaalf procent inleg lukt misschien nog in de periode voor het eerste kind, al is dat in de praktijk voor veel starters op de arbeidsmarkt waarschijnlijk te hoog gegrepen. Na het eerste kind - wanneer het inkomen over het algemeen al is gedaald door het aanpassen van het aantal gewerkte uren - lijkt dat echter onmogelijk. Er zal dan dus alleen iets voor een tweede verlofperiode zijn indien er nog iets van het spaarsaldo over, maar (zie boven) dat is onwaarschijnlijk, of indien het tweede kind lang op zich laat wachten en dat is onwenselijk. Dit probleem is alleen te ondervangen door een goed toegankelijke collectieve voorziening, waarbij de duur en de hoogte van de uitkering onafhankelijk zijn van het arbeidsverleden.

Het derde bezwaar zit in het feit dat niet moet worden uitgesloten dat de verschillen tussen mannen en vrouwen op deze manier worden vergroot. Immers, in de praktijk lijkt het waarschijnlijk dat vrouwen hun spaartegoed gebruiken voor zorgverlof, terwijl mannen hun spaartegoed gebruiken voor studieverlof dan wel deeltijdpensioen. Op dit moment maakt 42 procent van de vrouwen die recht hebben op ouderschapsverlof ook daadwerkelijk gebruik van de regeling; bij mannen ligt dat percentage op twaalf procent. Mannen zijn met name veel minder dan vrouwen geneigd om onbetaald ouderschapsverlof op te nemen<sup>3</sup>. Dit verschil wordt door de introductie van de nu voorgestelde levensloopregeling eerder bevestigd dan doorbroken. Deze constatering is des te zorgelijker omdat de aanspraken aan elkaar gelieerd zijn: een tegoed dat is gebruikt voor zorgverlof kan niet meer worden besteed aan scholing.

De conclusie moet zijn dat levensloopregelingen in de vorm van spaarsystemen maar een gedeeltelijke oplossing bieden voor de moeizame positie van zorg binnen de huidige levensloop. Het sterke punt, het faciliteren van diversiteit en het vormgeven van eigen verantwoordelijkheid, kan alleen optimaal worden uitgebuit indien levensloopregelingen worden aangeboden in combinatie met en in aanvulling op goed toegankelijke collectieve arrangementen. Het collectieve arrangement, in de vorm van een verlofregeling, komt tegemoet aan het belang van zorg, terwijl het levenslooparrangement binnen een bepaalde bandbreedte vorm geeft aan de eigen verantwoordelijkheid en de keuzevrijheid.

### **Alternatief: drie pijlers**

Een manier om vorm te geven aan het maatschappelijke belang van zorg en eveneens tegemoet te komen aan de noodzaak tot levensloopbestendigheid, is om het zorgrisico onder te brengen in een driepijlersystematiek, naar analogie van het ouderdomspensioen<sup>4</sup>. De eerste pijler bestaat uit generieke en verplichte regelingen voor alle burgers, die een (basis)dekking geven ingeval een bepaalde situatie of een bepaald risico zich voordoet. Deze basisdekking kan zowel een voorziening op minimumniveau zijn als een (tijdelijke) inkomensgerelateerde uitkering.

De tweede pijler wordt gevormd door (verplichte) regelingen voor alle werknemers (en zelfstandigen) in een bepaalde sector, in een bepaalde cao of een bepaald concern. Deze regelingen zouden meer en meer vorm moeten krijgen als gemengde spaar- en verzekeringsvormen waarin burgers individuele aanspraken opbouwen, vergelijk de huidige pensioenfondsen. Daarnaast is er een derde

pijler, bestaande uit individuele spaarvormen en verzekeringen voor burgers die een verdere aanvulling willen verzekeren.

Wanneer de zorg voor kinderen beschouwd wordt als een activiteit die maatschappelijke ondersteuning behoeft, niet alleen in geld (zoals kinderbijslag), maar ook in tijd, dan behoort het zorgrisico ook onderdeel te zijn van de eerste pijler. Binnen de commissie-Leijnse is een voorbeeld uitgewerkt waarbij twintig procent van de tijd voor zorg uit de eerste pijler wordt gedekt. De zorgtijd is daarbij genormeerd op vier jaar, dus tot het bereiken van de basisschoolleeftijd. Een dekking van twintig procent zou kunnen betekenen dat de individuele werknemer zijn werktijd in deze periode zonder inkomensverlies met een dag in de week kan bekorten. Een andere mogelijkheid is dat de eerstelijner-uitkering wordt gebruikt om tijdens het eerste levensjaar van het kind een periode van voltijdzorg op te nemen tegen een uitkeringsniveau van tachtig procent. Het effect daarvan is meerledig: het wordt gemakkelijker om verlof op te nemen voor de zorg voor kinderen; het wordt zelfs mogelijk om gedurende een jaar volledig verlof op te nemen; en de band met de arbeidsmarkt blijft bestaan.

De uitkering uit de eerste pijler zal gemaximeerd zijn naar een bepaald inkomensniveau, uit budgettaire overwegingen, maar ook omdat bij lagere inkomens de combinatie van betaalde arbeid en zorg voor kinderen de meeste ondersteuning nodig heeft. Wie ruimer gebruik willen maken van verlof in deze periode of wie een hogere uitkering wil, kan gebruik maken van zijn of haar spaarsaldo van een tweede pijler. Daarnaast zal de tweede pijler een rol spelen bij verlof dat na de eerste vier kinderjaren nodig is. Ten slotte kunnen burgers zelf een aanvullend bedrag sparen, daartoe gestimuleerd door de overheid die dit fiscaal kan faciliteren. Dit betreft dan de derde pijler.

In deze systematiek knelt het sparen binnen een tweede- of derde-pijlerarrangement veel minder dan binnen de nu voorliggende levensloopregeling omdat het sparen een aanvulling is op het collectieve arrangement. Via een eerste-pijlerarrangement wordt zorg en zorgverantwoordelijkheid stevig verankerd in het stelsel van sociale zekerheid. Nieuwe arbeids- en zorgpatronen worden ondersteund en zorg wordt gehonoreerd als een maatschappelijke nuttige activiteit. Door deze collectieve basis aan te vullen met levensloopregelingen in de tweede dan wel derde pijler, wordt een plaats ingeruimd voor keuzevrijheid en eigen verantwoordelijkheid. Dit biedt openingen voor individuele keuzes binnen de levensloop. Een dergelijk systematiek overstijgt ook het klassieke dilemma tussen gezins- en emancipatiebeleid: de arbeidsmarktparticipatie van vrouwen zal toenemen, terwijl tegelijkertijd voor zowel vrouwen als mannen ruimte wordt geboden voor zorg.

**Janneke Plantenga**

---

## **Dossier: Handel en transactiekosten**

A.J. De Geus en M. Rutte: [Europees levensloopbeleid](#)

K.P. Goedswaard en T.D. Tiemens: [Levensloopbeleid: hype of noodzaak?](#)

H.J. Groenendijk en M.A.D. Fasol: [Het wetsvoorstel levensloopregeling](#)

J.C.M. Sap en J.J. Schippers: [Arbeidsmarkt: meer investeren, minder sparen](#)

A. Blokland: [Van droom naar werkelijkheid](#)

M.T. van der Veen: [Levenshoop](#)

J. Plantenga: [Zorgen in en om de levensloop](#)

M. Janssen: [Deense mannen nemen geen ouderschapverlof op](#)

M. Janssen: [Zweedse verlofregeling: royaal maar dwingend](#)

M. Koning en E. Wierda: [Non-participatie verminderen](#)

N. van Nimwegen: [Van spitsuur naar sandwich](#)

J.J.M. Theeuwes: [Tegen de storm in](#)

R.M.A. Jansweijer: [Te mooi om waar te zijn](#)

A. de Grip: [Levensloop en personeelsbeleid in zorg en onderwijs](#)

G. Dolsma: [Zelf je leven lopen](#)

M.E.J. Schuit: [Levensloopbeleid: modegrill of blijvend fenomeen](#)

A.L. Bovenberg en J.P. van der Toren: [Pijlers onder het gezin](#)

F. Leijnse: [De levensloop als individueel project](#)

S.G. van der Lecq: [Levensloopbanen](#)

---

**1** Zie ook J. Plantenga en N. Pouw, Ouders moeten snel toeslaan voor verlof, *Trouw*, 17 oktober 2003.

**2** W. Portegijs, A. Boelens en S. Keuzenkamp, *Emancipatiemonitor*, SCP/CBS, Den Haag, 2002, blz. 32.

**3** *Ibid.*, blz. 111.

**4** F. Leijnse, K. Goudswaard, J. Plantenga en J.P. van den Toren, *Anders denken over zekerheid. Levenslopen, risico en verantwoordelijkheid*, Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, Den Haag, 2002.