

Vergaderjaar 2017–2018

**29 544**

**Arbeidsmarktbeleid**

**Nr. 838**

## **BRIEF VAN DE MINISTER VAN SOCIALE ZAKEN EN WERKGELEGENHEID**

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 6 juli 2018

Op 16 maart 2018 heeft de Sociaal-Economische Raad (SER) de verkenning «de vele kanten van banen combineren» gepubliceerd en aan de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid aangeboden. Tijdens de regeling van werkzaamheden van 20 maart 2018 hebben de leden van de vaste Kamercommissie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid verzocht om een kabinetsreactie op deze SER-Verkenning (Handelingen II 2017/18, nr. 63, item 6). In deze brief ga ik in op de hoofdlijnen van de verkenning en geef ik u mijn reactie op deze verkenning.

### **Hoofdlijnen van de SER Verkenning**

In oktober 2015 heeft de toenmalige Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid de SER gevraagd om een verkenning uit te voeren naar het verschijnsel «combinatiebanen» en gevraagd of de SER het combineren van banen wil appreciëren. Tevens heeft de toenmalige staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid in september 2016 de SER verzocht om in de verkenning ook het verschijnsel van «werkende armen» en eenverdieners te betrekken (Kamerstuk 24 515, nr. 376). Deze verzoeken hebben geresulteerd in de gepubliceerde verkenning «De vele kanten van banen combineren» van de SER.

In deze verkenning heeft de SER gekeken naar de verschillende vormen waarbij banen tegelijkertijd gecombineerd worden.<sup>1</sup> Dit betreffen bijvoorbeeld meerdere banen in loondienst, als zelfstandige of in de combinatie van loondienst en zelfstandige. Het aantal mensen dat banen combineert is groeiende, tegenwoordig combineert ongeveer negen procent van alle werkenden banen. Dit zijn ongeveer 600.000 mensen. Uit de verkenning komt naar voren dat de groep mensen die banen (of een baan en ondernemerschap) combineert heel divers is en de motieven verschillend zijn. Zo combineert een deel van de mensen banen vanwege

<sup>1</sup> Andere termen die hiervoor gebruikt worden zijn multi-jobbing, stapelbanen en hybride banen.

de afwisseling (17 procent) en een deel uit financiële motieven of uit noodzaak (inkomenszekerheid). Uit de verkenning komt naar voren dat een meerderheid van de mensen tevreden is met het combineren van banen. Tegelijkertijd blijkt uit de verkenning dat een (ander) deel van de mensen het combineren van banen als zwaar ervaart en als een noodzaak. De laatste categorie betreft vooral mensen die zijn aangewezen op lager betaald werk en werk dat beschikbaar is in kleine deeltijdbanen. Zij moeten verschillende banen combineren om rond te komen en – zeker als het gaat om banen met onregelmatige uren, waarbij van hen een ruime – soms overlappende – beschikbaarheid gevraagd wordt. Ze hebben over het algemeen weinig vooruitzichten op persoonlijke ontwikkeling of scholing in het werk en weinig perspectief om op eigen kracht hieraan te ontsnappen. Voor deze groep is er dus sprake van problemen die samenhangen met het combineren van banen en problemen die veroorzaakt worden, omdat banen gecombineerd moeten worden.

De vorige Staatssecretaris heeft de SER specifiek gevraagd of er sprake is van «werkende armen» onder de groep die banen combineert om financieel rond te komen. De SER concludeert dat deze vraag niet te beantwoorden is op basis van het beschikbare datamateriaal. Voor het begrip «armoede» hanteren verschillende instanties verschillende definities. Ook speelt het een rol dat financiële problematiek zich niet beperkt tot de lagere inkomens.

Uit de verkenning blijkt wel de motieven van werkenden om banen te combineren. Ongeveer een op de vijf baancombineerders geeft aan te combineren met als hoofdmotief financieel rond te kunnen komen. De verkenning laat verder zien dat zo'n 16.000 personen die banen combineren een huishoudinkomen rond het sociaal minimum hebben. Zo'n 12.000 baancombineerders hebben een huishoudinkomen tussen 100 en 120 procent van het sociaal minimum. Beide groepen zijn relatief klein en betreffen vooral personen tot 25 jaar. De grote meerderheid (ongeveer 95 procent) van de baancombineerders heeft een huishoudinkomen van meer dan 120 procent van het sociaal minimum.

Wie meerdere banen combineert moet in de praktijk met meer zaken rekening houden. Denk aan: extra reistijd, werkroosters, verschillende arbeidsvoorwaarden, conflicten uit de wens van loyaliteit naar werkgevers. In driekwart van de (onderzochte) cao's zijn bepalingen opgenomen die raken aan het combineren van banen. Het gaat dan bijvoorbeeld om bepalingen over een meldplicht, een toestemmingsver-eiste en nevenwerk. De bepalingen zijn er grotendeels op gericht om werkgevers in staat te stellen om eventuele cumulerende veiligheids- en gezondheidsrisico's door het combineren van banen te voorkomen. Wet- en regelgeving lijkt ingesteld op mensen die één baan hebben en lijkt niet altijd rekening te houden met mensen met twee banen (zo kan in de fiscaliteit een werknemer slechts bij één werkgever de loonheffingskorting laten verrekenen in het bruto-nettotraject). De SER geeft in haar appreciatie aan dat goed werkgeverschap en goed werknemerschap uitgangspunten zijn waarmee veel kwesties rond het combineren van banen in beginsel kunnen worden geregeld. Ten aanzien van de mensen die tevreden zijn met het combineren van banen pleit de SER ervoor de ingeslagen weg te continueren en verdere belemmeringen weg te nemen voor het combineren van banen voor deze groep werknemers en werkgevers. Tegelijkertijd vraagt de SER aandacht voor de groep mensen waarvoor het combineren van banen zwaar is en pleit ervoor dat meer wordt gestreefd naar aanstellingen waarmee een volwaardig inkomen kan worden gegenereerd.

## Reactie op de SER Verkenning

Het is goed dat er door de SER Verkenning meer zicht is op de groep werkenden die banen combineren. Het beeld dat uit de verkenning verder naar voren komt is dat er een veelkleurig palet aan motieven en meerdere verschijningsvormen zijn die maatschappelijke en economische meerwaarde hebben. Ik constateer, net als de SER, dat de groep mensen die banen combineert niet te definiëren is als één groep. Mensen combineren banen vanuit verscheidene motieven en hebben ook verschillende ervaringen met het combineren van banen. Dit maakt één aanpak en één appreciatie dan ook lastig.

Het kabinet is positief gestemd over werkenden die banen combineren of afwisselen met het zelfstandig ondernemerschap wanneer zij dit bijvoorbeeld doen, omdat ze de afwisseling en ontwikkeling waarderen. In deze gevallen moedigt het kabinet het combineren van banen aan, omdat dit economische, persoonlijke en maatschappelijke meerwaarde heeft. Het kabinet probeert bij verschillende initiatieven ook het combineren van banen te stimuleren, als dit meerwaarde heeft. Zo wordt in de plannen om het lerarentekort terug te dringen door de Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap en de Minister voor Basis- en Voortgezet Onderwijs en Media ook ingezet op het verder stimuleren van hybride docentschap. Hierover zijn destijds intentieafspraken gemaakt met onder andere netwerkorganisatie Jet-Net en het Ministerie van Defensie.<sup>2</sup> OCW heeft het project Hybride Docent gesubsidieerd dat het hybride docentschap heeft onderzocht en gestimuleerd. Het project heeft kennis en inzicht over het hybride docentschap opgeleverd, waaronder aanbevelingen en een juridische handreiking voor het combineren van banen, te vinden op de website [www.hybridedocent.nl](http://www.hybridedocent.nl). Daarnaast werken bij OCW circa tien zogenoemde leraar-ambtenaren, dit zijn mensen die hun werk voor de klas combineren met hun werk als beleidsmedewerker. Het is goed dat er meerdere initiatieven zijn om het combineren van banen te ondersteunen.

Het is wel zorgelijk dat er ook mensen zijn die banen combineren uit noodzaak om bijvoorbeeld financieel rond te komen. Het is goed dat de Raad aandacht vraagt voor deze werknemers. Om meer zicht te krijgen op werkenden met een laag inkomen doet het SCP, in samenwerking met instituut GAK, onderzoek naar «werkende armen». De uitkomsten van dit onderzoek verwacht ik deze zomer.

Speerpunt van het kabinet is dat werk moet lonen. Het kabinet komt daarom met een forse verlaging van de lasten op arbeid. Dit draagt bij aan het verminderen van de noodzaak om banen te combineren om financieel rond te komen. Naast dat de stap naar werk moet lonen, moet ook méér werken lonen. Het kabinet neemt ook maatregelen om de marginale druk vanaf het minimumloon te verkleinen. Daarnaast wordt bezien of bestaande informatie beter gedeeld kan worden, die ook van belang is voor mensen die banen combineren. Zo blijkt uit de verkenning van de SER dat de informatie over de hoogte van de pensioenopbouw bij het combineren van banen, en het aanvragen van een voorlopige teruggave om de heffingskorting te verzilveren niet altijd bekend is.

Ook is er binnen het kabinet specifieke aandacht voor werkenden die uit noodzaak banen combineren. Uit onderzoek van het CBS blijkt het hier met name te gaan om mensen die meerdere, vaak flexibele, (deeltijd) banen uit noodzaak combineren. Dit zijn vaak tijdelijke banen of oproepbanen.<sup>3</sup> Zo werkt het kabinet aan wettelijke maatregelen om een minimale

<sup>2</sup> Kamerstuk 27 923, nr. 281.

<sup>3</sup> CBS/TNO (2016), *Dynamiek op de Nederlandse arbeidsmarkt. De focus op flexibilisering*.

oproeptermijn in te stellen en aan andere maatregelen die permanente beschikbaarheid van oproepkrachten proberen te voorkomen, daar waar de aard van de werkzaamheden dat niet vereist. Daardoor wordt nodeloze beschikbaarheid voorkomen die ten koste gaat van de mogelijkheden van werkenden om andere (deeltijd)banen te accepteren.

Daarnaast realiseert het kabinet zich dat sommige mensen graag extra uren zouden willen maken in de banen waarin zij werkzaam zijn. Zo blijkt uit de profielen van baancombineerders die door TNO zijn ontwikkeld dat een deel van de mensen die meerdere werknemersbanen combineert, graag in één baan meerdere uren zou willen werken. Uit hetzelfde onderzoek blijkt dat mensen die (werknemers)banen combineren uit werkzekerheid en financiële noodzaak, vaak ook graag meer uren zouden willen werken (in hun hoofdbaan). Dit komt vaker voor bij (jongere) vrouwen, die op een flexibel contract (parttime) werken in de gezondheidszorg.<sup>4</sup>

De oproep van de SER dat het wenselijk is dat voor werkenden die dat willen de combinatie van werk tot één volwaardige functie, of het meer uren werken in één baan gemakkelijker mogelijk zou moeten zijn ondersteun ik. Ik juich dan ook de initiatieven die daar invulling aan geven toe. Zo is bijvoorbeeld in het actieplan werken in de zorg aandacht voor het voorkomen dat medewerkers ongewenst in een klein deeltijdcontract werken, terwijl zij meer zouden kunnen en willen werken. Deze mensen zijn in de zorg hard nodig. Ook is het belangrijk voor de mensen zelf, mede om hun economische zelfstandigheid te vergroten. Specifiek is in het actieplan van het Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport de inzet opgenomen om de deeltijdfactor van werknemers in de zorg te vergroten en combinatiebanen te stimuleren.<sup>5</sup> Hiervoor worden ook zelfstandig mooie initiatieven ontwikkeld. In Gelderland is bijvoorbeeld «de Werkgeverij» ontwikkeld, een initiatief van Branche Jeugdzorg Gelderland dat wordt ondersteund door WZW, FCB, PGGM en de Gelderse gemeentes en vakbonden. Hierbij delen werkgevers in de zorg, welzijn, kinderopvang en jeugdzorg onderling werk en medewerkers, gebaseerd op goed werkgeverschap, goed werknemerschap en vertrouwen.<sup>6</sup> Een ander voorbeeld van het (beter) faciliteren van combinatiebanen is te vinden in de regio Zwolle. Hierbij is een verkenning door 17 bedrijven uit de sectoren schoonmaak en post gestart. Dit is mede geïnitieerd door De Normaalste Zaak, in het verlengde van hun inspanningen voor arbeidsmarktintegratie van kwetsbare groepen.<sup>7</sup> Het kabinet juicht deze initiatieven toe.

Het is dus goed dat de SER meer inzicht heeft gegeven in het fenomeen «combinatiebanen». Het beeld dat uit deze verkenning naar voren is gekomen dat er een veelkleurig palet aan motieven en meerdere verschijningsvormen zijn van het combineren van banen. Dit vraagt dus om een gedifferentieerde aanpak, waarbij de inzet van het kabinet afhankelijk is van de eigenschappen van de doelgroep waarop zij zich richten. In veel gevallen zal een sectorale aanpak werken, omdat hier rekening kan worden gehouden met specifieke sectorkenmerken van zowel werkgevers als werkenden. In de zorg en in het onderwijs zijn al dergelijke initiatieven van start gegaan. Dat laat onverlet dat in algemene zin de overheid aandacht moet hebben en houden voor de mensen die banen combineren uit financiële noodzaak. Daarnaast vindt het kabinet

<sup>4</sup> Dorenbosch, L. [et. Al] (2016) *Crux van het Combineren*.

<sup>5</sup> Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (2018), Actieprogramma Werken in de Zorg; Kamerstuk 29 282, nr. 303.

<sup>6</sup> <http://www.dewerkgeverij.nl/over-ons/de-werkgeverij/>.

<sup>7</sup> <https://www.denormaalstezaak.nl/verslag-kenniscafe-99vanzwolle-15-maart/>.

het positief dat werkgevers nu al onderling oplossingen vinden voor de praktische, administratieve en organisatorische kanten van het combineren van banen. Ook kunnen de aandachtspunten die de SER noemt in de cao-afspraken en bij de toepassing van wet- en regelgeving bij het combineren van banen hierbij aan de orde komen, zoals het afstemmen van roosters, afstemming bij de re-integratie en het niet opnemen van een concurrentiebeding.

Door het geheel aan initiatieven en praktische ondersteuning worden kwetsbare groepen ondersteund om een beter inkomen te verdienen en kunnen werkgevers een oplossing vinden voor de krapte op de arbeidsmarkt die zij ervaren. Daardoor krijgt het combineren van banen nog meer economische en maatschappelijke meerwaarde, voor werkenden zelf, voor hun werkgevers en voor het functioneren van de arbeidsmarkt.

De Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,  
W. Koolmees