

Commentaar op 'Beleids­theorie en periodieke rapportage Arbeid en Zorg 2017-2023'

Prof.dr.ir. Alice de Boer (SCP/VU), drs. Wil Portegijs (SCP), dr. Ans Merens (SCP)

Door ons is kennis genomen van het document 'Beleids­theorie en periodieke rapportage Arbeid en zorg 2017-2023' dat in het kader van de begroting van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid is opgesteld. Gedurende de looptijd van dit traject zijn wij in de gelegenheid gesteld om commentaar te geven op de conceptversie van het deel over de beleids­theorie. In de eindversie, waarin ook de periodieke rapportage is opgenomen, zijn onze opmerkingen goeddeels verwerkt.

Algemene observatie

Het is onmiskenbaar dat het beleids­veld arbeid en zorg in ontwikkeling is. Dit heeft alles te maken met maatschappelijke ontwikkelingen, zoals de toename van arbeidsparticipatie (van vrouwen en ouderen), de vergrijzing van de bevolking, de arbeidsmarkt­krapte, de coronacrisis en de doelen die de overheid zich op deze domeinen van het leven van burgers stelt. Van een anderhalf verdiens­model bewegen we ons toe naar een samenleving met toenemende druk op zowel betaalde als onbetaalde vormen van participatie. Tegelijkertijd zijn nieuwe ver­lof­regelingen geïntroduceerd en bestaande regelingen uitgebreid. Op welke wijze de overheid arbeid en zorg bij burgers in ons land faciliteert en stimuleert is dan ook een zeer actueel vraagstuk. Denk bijvoorbeeld aan de discussie die de Sociaal-Economische Raad voerde met betrekking tot maatschappelijk verlof en de recente onderschrijving daarvan door de landelijke overheid.

Deze rapportage biedt over het algemeen een compleet overzicht van het landelijk beleid rond arbeid en zorg en het gebruik van de regelingen. Er wordt terecht geconstateerd dat de empirische basis voor uitspraken over de doeltreffendheid en doelmatigheid van regelingen beperkt is. Het is wel van belang er op te wijzen dat er op basis van beschikbaar onderzoek weliswaar verbanden zijn te leggen tussen uitkomsten en regelingen, maar ook dat het geen uitgemaakte zaak is of het een gevolg of reden van gebruik is.¹ Voor zover mogelijk wordt in de rapportage een goede inschatting gemaakt van de onderliggende beleids­theorie en de effecten van de huidige arbeid en zorg regelingen. Onze kanttekeningen (zie hierna) hebben vooral betrekking op de duiding van de uitkomsten.

Kanttekeningen

Het is waardevol dat, naast de veronderstelde mechanismen, de contextfactoren die in de beleids­theorie zijn geïdentificeerd, in de rapportage over arbeid en zorg worden geanalyseerd. Uiteindelijk wordt geconcludeerd (p. 60-61) dat vrijwel alle onderscheiden contextfactoren er toe doen in het gebruik van verlof en andere regelingen. Daarbij blijft echter de weging van de factoren achterwege: welke doen er (al dan niet in combinatie met elkaar) meer toe dan andere? Dat had cruciale informatie kunnen opleveren voor aangrijpingspunten voor het beleid.

¹ Zo kan bijvoorbeeld het verband tussen het opnemen van verlof en betere band met het kind komen door de regeling. Het kan echter ook zo zijn dat partners die zich erg betrokken voelen bij hun kinderen eerder geneigd zijn geboorteverlof op te nemen. In dit geval is de regeling dus niet de oorzaak, maar het gevolg van die band.

Een belangrijke contextfactor waarvan in de beleidsreconstructie onvoldoende rekenschap wordt gegeven is de ondersteuning in de langdurige zorg, zoals thuiszorg, opname in een zorginstelling etc. Er wordt in de rapportage wel gezegd dat de beschikbaarheid van zorgondersteuning van belang is bij de werking van langdurend zorgverlof (p. 24/25), maar dit wordt niet verbonden aan andere doelen die de overheid ook stelt. Het zou goed zijn geweest als aangrenzend beleid zou zijn meegenomen en in het bijzonder de mogelijke uitruilen tussen werk en mantelzorg. Daarmee lijkt in de beleidstheorie en in de periodieke rapportage arbeid en zorg voornamelijk het accent te liggen op betaalde arbeid en veel minder op participatie van burgers in den brede.

In de periodieke rapportage arbeid en zorg wordt aangegeven dat het gebruik van zorgverlofregelingen en het beroep op de Wet Flexibel Werken 'nog niet groot' is (p. 61). Deze uitkomst kan verschillend worden geïnterpreteerd. Een is (zoals beschreven) dat onderdelen van de Wet Flexibel Werken beter aansluiten bij de behoeften van mantelzorgers dan onbetaald zorgverlof, 'omdat men het zorgen voor een ander grotendeels op een andere manier oplost'. Een alternatieve uitleg kan zijn dat er wel degelijk behoefte bestaat aan zorgverlof, maar dat men in een langdurig of intensief zorgtraject *niet* geholpen is met kort en onbetaald verlof (bijvoorbeeld omdat de regeling wat betreft betaling tekort schiet of door de duur van de zorgsituatie geen soelaas biedt).

In paragraaf 4.4 legt de rapportage een relatie tussen het lage gebruik van zorgverlof en de gevolgen voor de arbeidsmarkt. Een belangrijk aspect dat daarbij dient te worden meegenomen is dat als de inzet van zorgverlof voorkomt dat mantelzorgers minder gaan werken of stoppen met werk, het arbeidsvolume juist zou moeten *toenemen* (en niet *afnemen* zoals gemeld op p. 52). Verlof zou daarmee een veel groter effect kunnen hebben dan de tijdelijke, beperkte afname van arbeidsvolume door het opnemen van verlof.

Paragraaf 4.6 bevat een bespreking van het SER-advies en empirische uitkomsten over arbeid en zorgverdeling. Het is goed dat deze algemene noties worden besproken omdat het meer zicht biedt op onze deeltijdcultuur en de (beperkte) rol die verlof hierbij speelt. Zo staat op p. 57 beschreven dat vrouwen parttime werken als een geaccepteerd en goed alternatief zien voor onbetaald verlof of de korte duur van het verlof. Dit is een belangrijke constatering die helaas niet wordt verbonden aan de uitkomsten voor de specifieke regelingen en de eventuele samenhang daartussen, die in de paragrafen hieraan voorafgaand zijn behandeld.

De rapportage constateert dat beschikbare regelingen de beleidsdoelen redelijk tot behoorlijk goed afdekken (schema p. 58-60). Niet duidelijk is echter hoe de kwalificatie tot stand is gekomen. Opvallend is ook dat er soms een maat voor 'aannemelijk' wordt gebruikt en soms een maat voor 'bewezen'; waarom is er niet één maat ontwikkeld? Alleen voor wat betreft de gelijkwaardigere zorgverdeling tussen partners kan volgens de rapportage niet worden gesteld dat de regelingen hieraan bijdragen (p. 60). Daarvoor is nog maar weinig empirische onderbouwing beschikbaar. Er wordt hierbij veel belang gehecht aan veranderingen van socio-culturele normen op de lange termijn. Deze zouden een 'lange adem' vragen binnen het gezin, de omgeving, binnen werkorganisaties, de samenleving. De wetenschappelijke literatuur laat inderdaad het belang zien van (genderspecifieke) normen voor het arbeid en zorggedrag van burgers. Internationaal onderzoek laat daarnaast zien dat

het zowel om structurele veranderingen (bekendheid met en aantrekkelijkheid en duur van regelingen) als om culturele veranderingen gaat (het 'gewoon' maken); beide ontwikkelingen zouden gelijk op moeten lopen.

De opmerkingen met betrekking tot doelmatigheid en doeltreffendheid van arbeid en verlof regelingen behoeven nog een extra kwalificatie. Het rapport pretendeert o.a. over doelmatigheid te gaan maar kan dit niet waarmaken, zo blijkt uiteindelijk. Het gaat - zoals aangegeven in de rapportage – alleen om de inschatting van de kosten die overheid maakt, voor zover daarover gegevens zijn. Deze kosten zijn uiteraard van belang, maar kunnen niet los worden gezien van de (niet-)financiële lasten die bij werkgevers (uitvoeringskosten, verzuim) en werknemers (doorbetaling, duur verlof) terecht komen. Als het gaat om arbeid en zorg zijn veel doelen van de overheid niet zo makkelijk in geld uit te drukken, zoals bv de ontwikkeling van een band tussen ouder en kind. Het is wellicht eenvoudiger om inzicht te krijgen in een betere balans en een gelijkwaardigere taakverdeling tussen partners, maar hoeveel dat dan mag gaan kosten, en wie zouden die kosten zouden moeten dragen, daarover zijn de meningen verdeeld.

Blik op de toekomst

De uitdaging voor de nabije toekomst is dan ook niet of en in welke mate bijvoorbeeld door de overheid kosten kunnen worden bespaard, maar of ons systeem toekomstbestendig is in het licht van de vergrijzing. Er lijkt een bredere discussie nodig over waar we als land naar toe willen als het gaat om arbeid en zorg, wat we daarvoor van burgers vragen, op welke manier organisaties kunnen en willen bijdragen en wat de overheid uit handen neemt. Een belangrijke volgende stap is dat we niet alleen meer grip krijgen op de rol van normen en waarden in beleid en regelingen, maar ook dat de bekendheid en de acceptatie van bestaande regelingen, zoals zorgverlof en de Wet Flexibel Werken, wordt vergroot.