

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

Prof. dr. Mara Yerkes

Hoogleraar Sociaal beleid in relatie tot Sociaal Ongelijkheid, Universiteit Utrecht

Procedure

Conform de aan mij verleende opdracht heb ik de Beleidstheorie en periodieke rapportage Arbeid en Zorg 2017-2023' beoordeeld op de methodologische aanpak en de volledigheid en consistentie van de analyse.

Gedurende de looptijd van dit traject ben ik eenmaal in de gelegenheid gesteld om commentaar te geven op de conceptversie van de periodieke rapportage die over de beleidstheorie gaat. Diverse opmerkingen die bij deze gelegenheid zijn gemaakt, zijn in de eindversie van de periodieke rapportage opgenomen.

Algemeen

Het beleidsveld arbeid en zorg is aan verandering onderhevig. De invoering van de Europese *Work-life Balance Directive* in 2019 was een van de vele aanleidingen om het Nederlands verlofstelsel uit te breiden en te versterken. Ook maatschappelijke ontwikkelingen, zoals de coronacrisis, de toenemende vergrijzing evenals de druk op werkenden om betaald werk en zorg te combineren, zijn belangrijke redenen geweest om het beleidsveld uit te breiden. Dit zien we ook terug in de aanpassingen van flexibele werkarrangementen in Nederland.

Deze aanpassingen zijn zorgvuldig beschreven in deze rapportage, met een beschrijving van de beweegredenen en de verwachte bijdragen van het beleidsveld als geheel, evenals de aparte beleidsregelingen. De rapportage poogt een evaluatie te bieden over de doeltreffendheid en doelmatigheid van het beleidsveld Arbeid en Zorg voor de periode 2017-2023. De rapportage slaagt hier deels in, maar ten dele ook niet. Redenen waarom de rapportage er niet in slaagt zijn de korte periode sinds de invoering van veel beleidsregelingen (bijvoorbeeld betaald ouderschapsverlof), maar ook het ontbreken van empirische analyses die nodig zijn voor een volledige evaluatie. Ondanks deze kanttekeningen biedt de rapportage een zo compleet mogelijk beeld en een zorgvuldige bespreking van de onderliggende beleidstheorie.

In mijn appreciatie ga ik in op een aantal algemene punten die in mijn ogen meer aandacht verdienen in de bespreking van het beleidsveld Arbeid en Zorg voor de periode 2017-2023.

Aandachtspunten

De rapportage biedt een belangrijk overzicht van alle veranderingen op het terrein van arbeid en zorg in de afgelopen zeven jaar. Hieruit valt te concluderen dat Nederland ten opzichte van andere landen op bepaalde fronten vooruit is gegaan, maar op andere terreinen nog achterblijft in de instrumenten die werkenden potentieel kunnen benutten om arbeid en zorg te combineren. Zo is bijvoorbeeld de introductie van betaald ouderschaps- en geboorteverlof (incl. aanvullend geboorteverlof) een belangrijk stap vooruit voor de positie van Nederland binnen en buiten Europa. Nederland blijft ook een voorloper op het gebied van flexibele werkarrangementen, waardoor veel werknemers de ruimte hebben om hun werk op een flexibel manier met zorg te combineren.

Op andere arbeid- en zorgbeleidsterreinen blijft Nederland achter. De relatief korte periode van zwangerschaps- en bevallingsverlof, die nog altijd aanzienlijk korter is dan aanbevolen door de Wereld

Gezondheidsorganisatie, betekent dat ouders keuzes maken omtrent arbeid en zorg op het moment dat baby's relatief jong zijn (tussen 10-12 weken). Inmiddels kunnen ouders gebruikmaken van betaald ouderschapsverlof om een overgang naar formele kinderopvang uit te stellen. Gezien de hoogte van de betaling (70%) is het echter waarschijnlijker dat moeders eerder dan vaders gebruik zullen maken van dit verlof. Mede hierdoor blijft de ongelijke verdeling van zorgtaken tussen ouders in stand.

De ongelijke verdeling van zorgtaken is al langer kenmerkend voor Nederland. Zoals ook omschreven in de rapportage is de mogelijkheid van een gelijkwaardigere verdeling dan ook een belangrijke doelstelling van arbeid- en zorgbeleid. Het is daarom ook opvallend dat in de reconstructie van de beleidstheorie (paragraaf 3) gender niet wordt genoemd als belangrijk contextfactor. Gender speelt op meerdere fronten een belangrijke rol in het verklaren van de aanhoudende verschillen in hoe werknemers arbeid en zorg combineren. Impliciete en expliciete verwachtingen van mannen en vrouwen in de maatschappij (*genderrollen*) evenals de mate waarin mensen zich hiermee identificeren en naar gedragen, kunnen een belangrijk belemmering vormen voor het opnemen van verlof en tevens verklaren waarom vrouwen en mannen wel of niet flexibel werken en op welke manier.

Belangrijk hierbij is om ook aandacht te hebben voor de wijze waarop gender samenhangt met andere contextfactoren, zoals sociaaleconomische positie of etniciteit. De mogelijke intersectie tussen verschillende contextfactoren is niet meegenomen in de rapportage, waardoor mogelijke andere mechanismes of mechanismes die zich afspelen op meerdere niveaus (bijv. individueel niveau én organisatorisch niveau) ontbreken in het evalueren van de doeltreffendheid en doelmatigheid van het beleid.

Het is te begrijpen dat niet alle mogelijke contextfactoren besproken kunnen worden binnen de beleidsreconstructie. Echter, de beslissing om alleen de literatuur die in de Memorie van Toelichtingen meegenomen werd te gebruiken, is mijns inziens een beperking. Een Memorie van Toelichting is een momentopname. Het kan zijn dat ook ander onderzoek een rol heeft gespeeld bij het ontwikkelen van het beleid dat niet in de Memorie genoemd wordt. De consequentie hiervan is een relatief smalle blik op de contextfactoren, bijvoorbeeld in de bespreking van mogelijke contextfactoren bij het gebruik van geboorteverlof in paragraaf 3. De literatuur onderkent dat de beslissing van vaders om wel of geen verlof te gebruiken, wanneer en voor hoe lang, een samenspel is van contextfactoren van zowel vaders als hun partner. Hierbij speelt niet alleen de vraag óf de moeder werkt, maar ook hoeveel uur, normen rondom genderrollen en dus wie wordt gezien als hoofdverantwoordelijke voor de zorg voor kinderen, etc. Ook met betrekking tot contextfactoren binnen de organisatie gaat het niet alleen om de mogelijke drempel die vaders (of partners) ervaren om verlof op te nemen, maar ook de duur van het verlof kan hiermee worden beïnvloed.

Centraal in de rapportage is uiteraard de vraag of de regelingen doeltreffend en doelmatig zijn. Op de laatste vraag wordt terecht opgemerkt dat doelmatigheid lastig vast te stellen is op basis van de bestaande data. Er wordt echter in de sociaalwetenschappelijke literatuur vaak breder gekeken dan alleen kwantitatieve kosten en baten. Binnen een beleidsveld waarin de Rijksoverheid al geruime tijd richting een tweeverdienersmodel wil bewegen, waarin zowel vrouwen als mannen meedoen aan betaald werk én zorg, zou een bredere blik op kwalitatieve indicatoren een aanvulling zijn. Bijvoorbeeld om meer inzichten te krijgen in de totstandkoming van bepaalde normen en waarden omtrent de verdeling van zorgtaken en hoe het beleid hier mogelijk verandering in brengt. Deze uitkomsten laten zich moeilijk uitdrukken in uitkeringslasten.

Met betrekking tot de veronderstelde werking van flexibiliteit als belangrijk mechanisme in het combineren van werk en mantelzorg, is het belangrijk om ook stil te staan bij het onvoorspelbare karakter van veel mantelzorg. Wellicht is er behoefte aan langdurig zorgverlof, maar het feit dat het

verlof onbetaald blijft, kan betekenen dat flexibiliteit voor werkende mantelzorgers een *second-best* optie is. Zoals besproken in de rapportage kan flexibiliteit echter belangrijke consequenties hebben voor de gezondheid van werkende mantelzorgers op langere termijn waarbij deze consequenties vaak ongelijk van aard zijn (bijvoorbeeld slechtere gezondheidssuitkomsten voor vrouwen dan voor mannen).

Tot slot wordt er opvallend genoeg maar deels stilgestaan bij de rol van de Nederlandse deeltijdcultuur in de rapportage. Kenmerkend voor het beleidsveld arbeid en zorg in Nederland (ten opzichte van andere landen) is dat veel beleid en voorzieningen (o.a. ouderschapsverlof en kinderopvang) in deeltijd worden gebruikt. De recent ingevoerde maatregel voor aanvullend geboorteverlof lijkt ook (door vaders en partners) op eenzelfde manier (in deeltijd) te worden opgenomen. De doorwerking van de deeltijdcultuur in het beleidsveld van Arbeid en Zorg kan een belemmering zijn bij het behalen van de doelstellingen. Zo is bijvoorbeeld *solo care* onder vaders (dat wil zeggen dat zij een periode de verantwoordelijkheid voor de zorg voor hun kind alleen dragen) belangrijk in de ontwikkeling van de band met het kind. Het is echter ook een belangrijke factor in het realiseren van een gelijkwaardiger verdeling van arbeid en zorg en kan op het lange termijn leiden tot meer tevredenheid met de verdeling van werk en privé.

In het kort, het beleidsveld Arbeid en Zorg blijft in beweging, zowel binnen als buiten Nederland. De druk op onze samenleving om arbeid en zorg op een duurzame manier te combineren zal toenemen in de komende jaren. Nederland heeft de mogelijkheid om hierin nog belangrijke stappen te zetten.