

Commentaar op Beleidsvarianten Arbeid en Zorg

Prof.dr.ir. Alice de Boer (SCP/VU) en dr. Ans Merens (SCP) m.m.v. S. Hardus MSc

SZW heeft ons gevraagd commentaar te geven op het document Beleidsvarianten Periodieke rapportage Arbeid en Zorg. Dit document bouwt voort op de periodieke rapportage Arbeid en Zorg waarop wij eerder commentaar gaven.

Algemeen

De vier gepresenteerde beleidsvarianten zijn ontwikkeld om de doeltreffendheid en doelmatigheid van verlofregelingen te vergroten. Zij komen gedeeltelijk overeen met de scenario's die onlangs in een Kamerbrief zijn voorgesteld ter vereenvoudiging van het stelsel van verlofregelingen. Deze vereenvoudiging kan op zichzelf worden toegejuicht omdat deze de verlofregelingen overzichtelijker en eenvoudiger maakt voor burgers en daarmee vermoedelijk ook de doeltreffendheid vergroot. Op de doeltreffendheid van de afzonderlijke beleidsvarianten zullen wij hieronder nog ingaan. Wat betreft de doelmatigheid is het lastig om hierover uitspraken te doen omdat hiervoor, zo blijkt uit de periodieke rapportage en beleidstheorie, nauwelijks empirische basis is. We zouden de suggestie willen doen om met de Algemene Rekenkamer in overleg te treden om te bezien of deze organisatie een onderzoek naar de doelmatigheid van het verlofstelsel (dan wel onderdelen daarvan) zou kunnen uitvoeren.

Bij de bespreking van de beleidsvarianten valt in het algemeen op dat die worden gezien binnen arbeid en zorgregelingen en ander beleid van SZW (kinderopvang). Hierin is voornamelijk aandacht voor verlof, maar niet of nauwelijks voor flexibele werktijden (in het kader van de Wet Flexibel Werken). Ook wordt op p. 2 gesteld dat de varianten in een brede (beleids)context zouden moeten worden geplaatst, hetgeen in lijn is met de doelen van de Rijksoverheid met betrekking tot brede welvaart. In de uitwerking wordt echter geen relatie gelegd met andere beleidsterreinen die van invloed kunnen zijn op de behoefte aan en het gebruik van verlofregelingen. Denk bijvoorbeeld aan de Wet Langdurige Zorg (WLZ), de Wet Maatschappelijke Ondersteuning (WMO) en de Participatiewet. Omdat bij burgers in hun dagelijks leven niet één maar meerdere regelingen van toepassing kunnen zijn en ook meerdere factoren een rol kunnen spelen (in de andere rapportage beschreven als 'contextfactoren'), adviseren wij een domein overstijgende blik op arbeid en zorg, in samenhang met andere beleidsterreinen. Arbeid en zorg hangen ook samen met participatie op andere domeinen zoals vrijwilligerswerk, leven lang ontwikkelen en vrijetijdsbesteding.

In het stuk worden de financiële overwegingen van de landelijke overheid betrokken. Hierbij willen we allereerst de kanttekening plaatsen dat de genoemde kosten hoogstens een globale inschatting kunnen zijn. De focus op geldzaken is logisch gegeven de opdracht en past ook (zoals aangegeven) bij eerder onderzoek. Hieruit blijkt dat financiële overwegingen voor werknemers belangrijke redenen zijn om geen geboorte- en ouderschapsverlof op te nemen. Mogelijk speelt dit ook een rol bij het (onbetaalde) langdurige zorgverlof. Kosten kunnen echter evengoed voor werkgevers aanleiding zijn om het gebruik van verlof van hun werknemers tegen te gaan of te ontmoedigen. Overigens is het van belang te noemen dat ook gebrek aan informatie over de regeling of angst voor de negatieve gevolgen voor de carrière een rol spelen bij het niet-gebruik van verlof. We pleiten er dan ook voor om systematisch te kijken naar de verdeling van de kosten voor alle betrokkenen, waarbij erkend wordt dat er ook niet-financiële overwegingen een rol spelen, en dus ook het kostenplaatje voor de overheid mede bepalen.

Sociale verschillen

In de doelstellingen van het Arbeid en Zorgbeleid is er aandacht voor gender(on)gelijkheid in het gebruik van verlof. In de formulering van de beleidsvarianten komt dit echter niet naar voren. Ook aandacht voor verschillen tussen andere groepen bij het gebruik van verlof is gewenst, zoals tussen verschillende inkomensgroepen, tussen mensen met en zonder migratieachtergrond en hetero- en LHBT-stellen. In de periodieke rapportage arbeid en zorg kwam al naar voren dat het gebruik van (onbetaald) verlof lager is onder lagere dan hogere inkomens. Dit geldt ook als mensen voor particulier betaalde oplossingen kiezen. Daarnaast is de verwachting dat verlof vermoedelijk minder wordt opgenomen door mensen met een migratieachtergrond vanwege taalproblemen en/of cultuurverschillen. In sommige culturen is mantelzorg door (schoon)dochters zo vanzelfsprekend dat het niet als hulp of zorg wordt beschouwd. Zorgverlof zal wellicht niet snel worden opgenomen terwijl mogelijk eerder wordt gekeken naar minder of stoppen met werken om aan de zorgvraag tegemoet te komen. Of er verschillen zijn in gebruik in geboorte- en ouderschapsverlof tussen hetero- en LHBT-stellen is al helemaal onbekend. Meer aandacht voor ongelijkheid op micro- en de daarmee samenhangende sociale gevolgen op macroniveau is, kortom, van belang voor de realiteitszin van de uitkomsten van de verschillende scenario's.

Doeltreffendheid beleidsvarianten

Beleidsvariant 1: Het gebruik van het geboorteverlof zal vermoedelijk toenemen als de betaling 100% wordt omdat financiële overwegingen voor sommige werknemers een reden vormen om het verlof niet op te nemen. Daarbij zal het bijdragen aan het beter bereiken van de doelen van een gelijke zorgverdeling tussen partners, de ontwikkeling van een band tussen ouder en kind en de balans tussen werk en privé. In hoeverre het gebruik van het geboorteverlof zal afnemen als de duur verlaagd wordt, is moeilijk te voorspellen.

Beleidsvariant 2: ook hier wordt het uitkeringspercentage van het aanvullend geboorteverlof verhoogd naar 100% en kan worden verwacht dat het gebruik ervan zal toenemen en zal bijdragen aan de eerdergenoemde doelen. Het effect van de verlaging van de duur van het ouderschapsverlof op het gebruik ervan, is evenmin vooraf te voorspellen.

Beleidsvariant 3: verlenging van de duur van het zorgverlof zal in sommige zorgsituaties soelaas kunnen bieden, dus bijdragen aan een betere balans van werk en privé. Voor veel zorgsituaties (langdurige, chronische ziekte en dementie) is dat waarschijnlijk nog steeds niet voldoende. Uit onderzoek blijkt dat dergelijke mantelzorg eerder maanden en jaren dan weken duurt. Aanvullende maatregelen, zoals flexibele werktijden, aanpassing van taken op het werk, respijtzorg zijn dan ook wenselijk.

Beleidsvariant 4: hierin wordt een verkorting van de duur van het zwangerschaps- en bevallingsverlof en het geboorteverlof aangekondigd. Zoals in het document al wordt vermeld, kan worden verwacht dat dit negatieve effecten zal hebben voor de ontwikkeling van de gezondheid en veiligheid van moeder en kind, de band tussen ouder en kind en de gelijke verdeling van zorgtaken tussen partners. Het bevallingsverlof is in 1990 uitgebreid van 6 naar 10 weken om de gezondheid van pas bevallen moeders te bevorderen. Veel van hen hadden namelijk niet voldoende aan zes weken bevallingsverlof. Als het bevallingsverlof zou worden verkort, dan kan een negatief effect worden verwacht alsmede een toename van het ziekteverzuim van pas bevallen moeders.

Wat betreft de beleidsvarianten 1 en 2 kan nog worden opgemerkt dat het zeer de vraag is of (uitbreiding van) het geboorte- en ouderschapsverlof gepaard gaat met een hogere arbeidsparticipatie en economische zelfstandigheid van vrouwen. Nederlandse en internationale studies laten zien dat dergelijke regelingen wel de band tussen vader en kind kunnen verbeteren en het aandeel van vaders in zorgtaken vergroten, maar geen blijvend effect zullen hebben op de arbeidsparticipatie van moeders. Die arbeidsparticipatie hangt van veel factoren af, zoals gendernormen over arbeid en zorg, mogelijkheid om vol/deeltijd te werken, beschikbaarheid en (perceptie van) kwaliteit van kinderopvang, taakverdeling met partner etc. Op dit punt zou de overheid zich dus niet al te rijk kunnen rekenen.