

Commentaar op Beleidsvarianten Arbeid en Zorg

Prof. dr. Mara Yerkes (Universiteit Utrecht)

Het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid heeft mij 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 ik eerder commentaar gaf.

Algemeen

In aanvulling van de Beleidstheorie en periodieke rapportage Arbeid en Zorg 2017-2023 zijn vier beleidsvarianten ontwikkeld. Doel van deze exercitie is om te kijken of de doeltreffendheid en doelmatigheid van arbeid en zorg regelingen vergroot kunnen worden bij een gelijkblijvende inzet van financiële middelen. De periodieke rapportage Arbeid en Zorg dient als basis voor de ontwikkelde beleidsvarianten evenals de kamerbrieven *Start vereenvoudiging verlofstelsel* en¹ *Scenario's vereenvoudiging verlofstelsel*.² De beleidsvarianten gaan alleen in op de mogelijke doeltreffendheid van arbeid en zorg beleid. Dit omdat de periodieke rapportage geen uitspraken kon doen over de doelmatigheid van het beleid. Het lijkt me echter in de toekomst belangrijk om naar andere mogelijkheden te kijken om alsnog de doelmatigheid van arbeid en zorg beleid te onderzoeken. Een mogelijk alternatief zou zijn een minder op kosten en baten gebaseerde benadering van doeltreffendheid. Zoals geschreven in mijn appreciatie van de periodieke rapportage wordt binnen de sociale wetenschappen algemeen erkend dat doeltreffendheid meer is dan alleen een optelsom van de economische kosten en baten van bepaalde regelingen.

Mijn centrale opmerking op de beleidsvarianten betreft vooral de reikwijdte van de varianten. Doordat de beleidsvarianten ontwikkeld zijn op basis van de periodieke rapportage en de twee eerdergenoemde kamerbrieven is de basis mogelijk te beperkt. Immers, hoewel de rapportage een belangrijk overzicht biedt van alle veranderingen op het terrein van arbeid en zorg in de afgelopen jaren, was er beperkt tot geen aandacht voor belangrijke factoren zoals gender of de Nederlandse deeltijdcultuur. Uit de beleidsvarianten blijkt bijvoorbeeld niet dat er rekening is gehouden met de manier waarop de deeltijdcultuur doorwerkt in het gebruik van arbeid en zorg regelingen (evenals de kinderopvang) of hoe gendernormen de doeltreffendheid van deze regelingen kan beïnvloeden.

Daarnaast is gekozen in de beleidsvarianten voor een focus op louter de zorgverlofregelingen. Omdat de rapportage concludeert dat er een redelijk tot behoorlijk aannemelijk effect is op alle doelstellingen van zowel de Wet flexibel werken als het zwangerschaps- en bevallingsverlof worden deze twee regelingen grotendeels buiten beschouwing gelaten. Er wordt wel erkend dat aandacht voor de bredere context rond de beleidsvarianten nodig is. Mijns inziens is aandacht voor de mogelijke wisselwerking tussen verschillende arbeid en zorg regelingen (bijvoorbeeld verlof én flexibel werken) nodig eveneens aandacht voor de wisselwerking met regelingen buiten arbeid en zorg (zoals de genoemde kinderopvang). Ik zou adviseren om een zo breed mogelijke blik te hebben met betrekking tot de context rond de beleidsvarianten, met aandacht voor beleidsvelden buiten het domein van arbeid en zorg. Te denken valt aan voorzieningen die van invloed kunnen zijn op de financiële positie van werknemers, bijvoorbeeld zorg en huurtoeslagen. Sociaaleconomische positie is namelijk een belangrijk interacterende factor in de doelmatigheid en doeltreffendheid van arbeid en zorg regelingen.

¹ Kamerstukken II 2022/23, 32855, nr. 38.

² Kamerstukken II 2023/24, 32855, nr. 39.

Doeltreffendheid van de beleidsvarianten

Beleidsvariant 1: de kostenneutrale variant

In deze kostenneutrale variant wordt uitgegaan van een verkorting van de duur van het geboorteverlof om zo de uitkeringshoogte te verhogen naar honderd procent van het dagloon. Verwacht wordt dat dit de toegankelijkheid zou vergroten. De verwachte effecten op de doeltreffendheid zijn contrasterend: de vergroting van de toegankelijkheid kan de doeltreffendheid vergroten maar de verkorting van de verlofduur kan juist een negatief effect hebben. Op basis van sociaalwetenschappelijk onderzoek en de doelstellingen van arbeid en zorgbeleid lijkt deze variant niet wenselijk. Door de kortere verlofduur wordt het moeilijker voor vaders en partners om een band op te bouwen met het kind, en wordt zowel het faciliteren van werk-privébalans en het faciliteren van gender gelijkheid in de verdeling van de zorg tegengegaan.

In deze beleidsvariant ontbreken mogelijk twee perspectieven: de rol van gendernormen en de rol van de werkgever. Door bestaande gendernormen omtrent werk en zorg (dat wil zeggen verwachtingen van vaders en moeders) zullen sommige vaders (in man-vrouw stellen) nog steeds geen gebruik maken van de regeling. Zonder aandacht voor en het uitdagen van gendernormen zal het verhogen van de uitkering tot honderd procent van het dagloon niet per se het gewenste effect hebben op de doeltreffendheid. Met betrekking tot werkgevers zou er echter een positief effect kunnen zijn bij het verkorten van de duur van het verlof. Omdat sommige werkgevers terughoudend zijn in het faciliteren van verlof vanwege de logistieke problemen (bijv. het regelen van vervanging) zou het inkorten van het verlof ertoe kunnen leiden dat werkgevers positiever staan tegenover het verlof.

Beleidsvariant 2: de intensiveringsvariant

In de intensiveringsvariant wordt naar een niet kostenneutrale variant gekeken waarbij de uitkeringshoogte van het aanvullend geboorteverlof wordt verhoogd naar honderd procent van het dagloon. Ook wordt gekeken naar de mogelijkheid om een bodem in de uitkeringshoogte aan te brengen. In beide gevallen wordt gepoogd de toegankelijkheid te vergroten. Net zoals bij de kostenneutrale variant is het moeilijk om van tevoren te zeggen of het doelbereik van de regeling vergroot wordt door louter de uitkeringshoogte te verhogen. Onderzoek laat zien dat hoe genereuzer de regeling hoe toegankelijker de regeling, met name voor mensen met een lager inkomen. Tegelijkertijd laat onderzoek ook zien dat ouders met een lagere sociaaleconomische positie ook vaker traditionelere gendernormen hanteren waardoor vaders mogelijk minder gebruik zullen maken van de regeling.

Er is bij deze beleidsvariant niet gesproken over een mogelijk plafond in de uitkeringshoogte. Ouders met een hogere sociaaleconomische positie beschikken vaak over meer financiële middelen en/of betere arbeidsvoorwaarden dan ouders met een lagere sociaaleconomische positie. Mogelijk zou het instellen van een plafond in de uitkeringshoogte gebruik van ouders uit deze laatste groep kunnen verhogen zonder dat gebruik onder ouders met een hogere sociaaleconomische positie veel afneemt.

Beleidsvariant 3: de zorgverlofvariant

Bij de zorgverlofvariant wordt gekeken naar een vereenvoudiging van zorgverlof en het introduceren van betaald verlof voor een algehele duur van acht weken. Het idee om het zorgverlof te vereenvoudigen is op zichzelf positief. Maar onderzoek wijst uit dat mantelzorgers meerdere barrières ervaren bij het combineren van werk en zorg – niet alleen de beschikbaarheid van betaald verlof. De zorgverplichtingen van mantelzorgers kunnen dusdanig grillig zijn dat verlof (betaald of onbetaald) ontoereikend is. Het aanbieden van betaald verlof zonder aandacht voor andere

regelingen (bijv. de beschikbaarheid van flexibele werkarrangementen) zal naar verwachting niet het verwachte positief effect hebben op de doeltreffendheid van het verlof.

Beleidsvariant 4: de besparingsvariant

Bij de laatste variant, de besparingsvariant, merken de auteurs terecht op dat er slechts in beperkte mate bespaard kan worden op de verlofregelingen. Hierbij wordt verwezen naar Europese regelgeving. Mijns inziens is deze Europese context belangrijk voor de bredere context van de besparingsvariant. Zoals besproken in mijn appreciatie van de periodieke rapportage, hoewel grote vooruitgangen zijn gemaakt op het terrein van arbeid en zorg regelingen in de afgelopen jaren, scoort Nederland Europees en internationaal relatief slecht op het terrein van zorgverlof. Het idee om zwangerschaps- en bevallingsverlof met twee weken in te korten van zestien naar veertien weken zou een verdere verslechtering van de verlofregelingen betekenen. Hiermee zou de duur van het verlof nóg korter zijn dan de aanbevolen Wereld Gezondheidsorganisatie duur van zes maanden. Ik ben het daarom eens dat de besproken besparingsopties, zoals het inkorten van zwangerschaps- en bevallingsverlof, mogelijk een negatief effect zou hebben op de doeltreffendheid van de verlofregelingen.

Vereenvoudiging van het stelsel

Tot slot: de beleidsvarianten sluiten allemaal aan bij het idee dat vereenvoudiging van het verlofstelsel nodig is, in navolging van de Kamerbrieven en het recente rapport van de Sociaal Economische Raad (SER). Hiermee wordt de complexiteit van het huidig verlofstelsel onderkend en wordt gekeken naar manieren om de doeltreffendheid van het beleid te vergroten door vereenvoudiging. Enerzijds is vereenvoudiging nodig: onderzoek wijst uit dat werknemers veel moeite kunnen hebben met het navigeren van beleidsregelingen waardoor sociaal ongelijkheid kan ontstaan en/of bestaande ongelijkheid vergroot kan worden. Anderzijds is voorzichtigheid geboden bij het vereenvoudigen van het stelsel. Onderzoek vanuit het Verenigd Koninkrijk toont aan dat vereenvoudiging (in dit geval van *Universal Credit*, een ‘welfare benefit’ regeling) juist leidt tot een verslechtering van het psychologisch welzijn van burgers. Bij mogelijke vereenvoudiging van het stelsel zou niet alleen naar doeltreffendheid of doelmatigheid moeten worden gekeken maar ook de mogelijke effecten op gezondheid en welzijn, aldus de auteurs.³ Lering kan hieruit getrokken worden door niet louter vereenvoudiging te zoeken zonder een bredere blik te hanteren op het terrein van arbeid en zorgbeleid.

³ S. Wickham, L. Bentley, T. Rose, M. Whitehead, D. Taylor-Robinson, and B. Barr, “Effects on mental health of a UK welfare reform, Universal Credit: a longitudinal controlled study,” *Lancet Public Health*, vol. 5, no. 3, pp. e157–e164, 2020, doi: 10.1016/S2468-2667(20)30026-8.