



Onbetaalde zorg gelijk verdeeld

Auteur(s):

Plantenga, J.

De auteur is verbonden aan het Economisch Instituut/CIAV te Utrecht.

Verschenen in:

ESB, 81e jaargang, nr. 4040, pagina 30, 10 januari 1996

Rubriek:**Trefwoord(en):**

emancipatie

Met welk beleid wordt een meer gelijke verdeling van de onbetaalde zorgarbeid tussen mannen en vrouwen mogelijk?

Een van de speerpunten van het Nederlandse emancipatiebeleid is herverdeling van onbetaalde arbeid en, in samenhang daarmee, het vergroten van de zorgverantwoordelijkheid van mannen. Het emancipatiebeleid, zo luidt de analyse, is te veel gericht geweest op vrouwen en op het bevorderen van de arbeidsmarktparticipatie. Dit beleid is weliswaar succesvol geweest, maar wordt meer en meer gehinderd door het feit dat de positie van mannen en hun deelname aan verzorgende en huishoudelijke taken tot nu toe onderbelicht is gebleven.

Tegen deze achtergrond heeft de toenmalige staatssecretaris van emancipatiebeleid, Wallage, in 1994 de Commissie Toekomstscenario's Herverdeling Onbetaalde Arbeid ingesteld, hierna steeds kortweg de Commissie genoemd. De Commissie kreeg tot taak de organisatie van de onbetaalde zorgarbeid in zijn geheel te bezien en voorstellen te doen waarmee de onbetaalde arbeid gelijk verdeeld kan worden over mannen en vrouwen. Onder zorgarbeid wordt in dit verband verstaan huishoudelijke arbeid, verzorging van kinderen en informele zorg, met name voor ouderen.

Het eindrapport van de Commissie, getiteld Onbetaalde zorg gelijk verdeeld is eind 1995 verschenen. Alvorens in te gaan op de voorstellen zal eerst aandacht worden besteed aan het huidige overheidsbeleid met betrekking tot onbetaalde arbeid.

Overheidsbeleid

Lange tijd is onbetaalde arbeid vooral georganiseerd via kostwinnersfaciliteiten. Op deze manier werd binnen een gezinssituatie de financiële ruimte gecreëerd voor een 'afhankelijke partner' (lees: vrouw) en werd uitdrukking gegeven aan het grote maatschappelijke belang dat aan onbetaalde arbeid werd gehecht.

Deze scherpe, sekse-specifieke tweedeling tussen arbeid en zorg staat onder druk. Ten eerste speelt hier de toenemende individualisering een rol en de veranderende positie van vrouwen. Een taakverdeling die vroeger als wenselijk werd gezien en nadrukkelijk inzet was van beleid, wordt nu als knellend en achterhaald beschouwd. Ten tweede staat deze verdeling om economische redenen onder druk. Zo merkte de WRR in 1990 reeds op dat landen weliswaar niet met hun participatiegraad concurreren, maar wel met de effecten hiervan, waaronder met name de hoogte van belastingen en sociale premies.

Voor het overheidsbeleid betekent dit dat langzamerhand de scherpe tweedeling tussen arbeid en zorg wordt losgelaten. Zorg wordt enerzijds steeds meer ingebouwd in de wereld van de arbeid. Daar staat tegenover dat het exclusief zorgen steeds minder door beleid wordt ondersteund. Ter illustratie kan worden gewezen op enkele recente ontwikkelingen in de arbeidstijden, de sociale zekerheid en bij de belastingen.

Arbeidstijden

De nieuwe arbeidstijdenwet, die naar verwachting in de loop van 1996 van kracht wordt, kent een dubbele doelstelling. Het gaat niet alleen om de veiligheid en gezondheid van de werknemers, maar ook om "bevordering van de combinatie van arbeid en zorgtaken, alsmede andere verantwoordelijkheden buiten de arbeid". Hier worden arbeid en zorg dus niet langer van elkaar gescheiden, maar wordt onderkend dat een werknemer in sommige gevallen arbeid en zorg moet combineren en dat daarmee rekening moet worden gehouden bij het vaststellen van de werktijden.

Bevordering deeltijdwerk

Een andere manier om een betere verdeling van onbetaalde en betaalde arbeid te bevorderen, is het verbeteren van de rechtspositie van deeltijdwerkers. De overheid heeft hierin de laatste jaren een actieve rol gespeeld. Zo is per 1 januari 1993 het 1/3-criterium verdwenen uit de Wet minimumloon en minimumvakantiebijslag en zijn ook in de sociale zekerheid de urendrempels vrijwel opgeheven. Een recent voorbeeld van het gelijk trekken van de rechten van vol- en deeltijders betreft de herziening van de Pensioen- en spaarfondsenwet per 1 juli 1995. Deeltijdwerkers hebben echter nog geen wettelijke aanspraak op een gelijke behandeling bij de meeste arbeidsvoorwaarden die werkgever en werknemer met elkaar afspreken. Het gaat dan om lonen boven het wettelijk minimum, toeslagen en onkostenvergoedingen,

overwerkvergoedingen, gratificaties, bonussen, bovenwettelijke uitkeringen en opleidingen. Het wetsvoorstel om ook in dit opzicht tot een gelijke behandeling van voltijders en deeltijders te komen, ligt op dit moment bij de Tweede Kamer en zal naar verwachting in de loop van 1996 van kracht worden. Het sluitstuk van deze ontwikkeling zou een wettelijk recht op deeltijdarbeid kunnen zijn. Tot nu toe gaat dit de overheid echter nog een stap te ver.

Sociale zekerheid

Terwijl in de wereld van de beroepsarbeid steeds meer openingen worden geboden voor onbetaalde arbeid, wordt tegelijkertijd het exclusief zorgen steeds moeilijker. Vooral de recente voorstellen rond de herinrichting van de Algemene Bijstandswet maken duidelijk dat de rechten die kunnen worden ontleend aan zorgarbeid onder druk staan. Zo wordt de categoriale ontheffing van de arbeidsverplichting, die zo kenmerkend was voor de Bijstand, afgeschaft. Als gevolg daarvan moeten ook bijstandsmoeders zich beschikbaar stellen voor de arbeidsmarkt. Er wordt slechts een uitzondering gemaakt voor diegenen die voor één of meer kinderen jonger dan vijf jaar moeten zorgen.

Belastingen

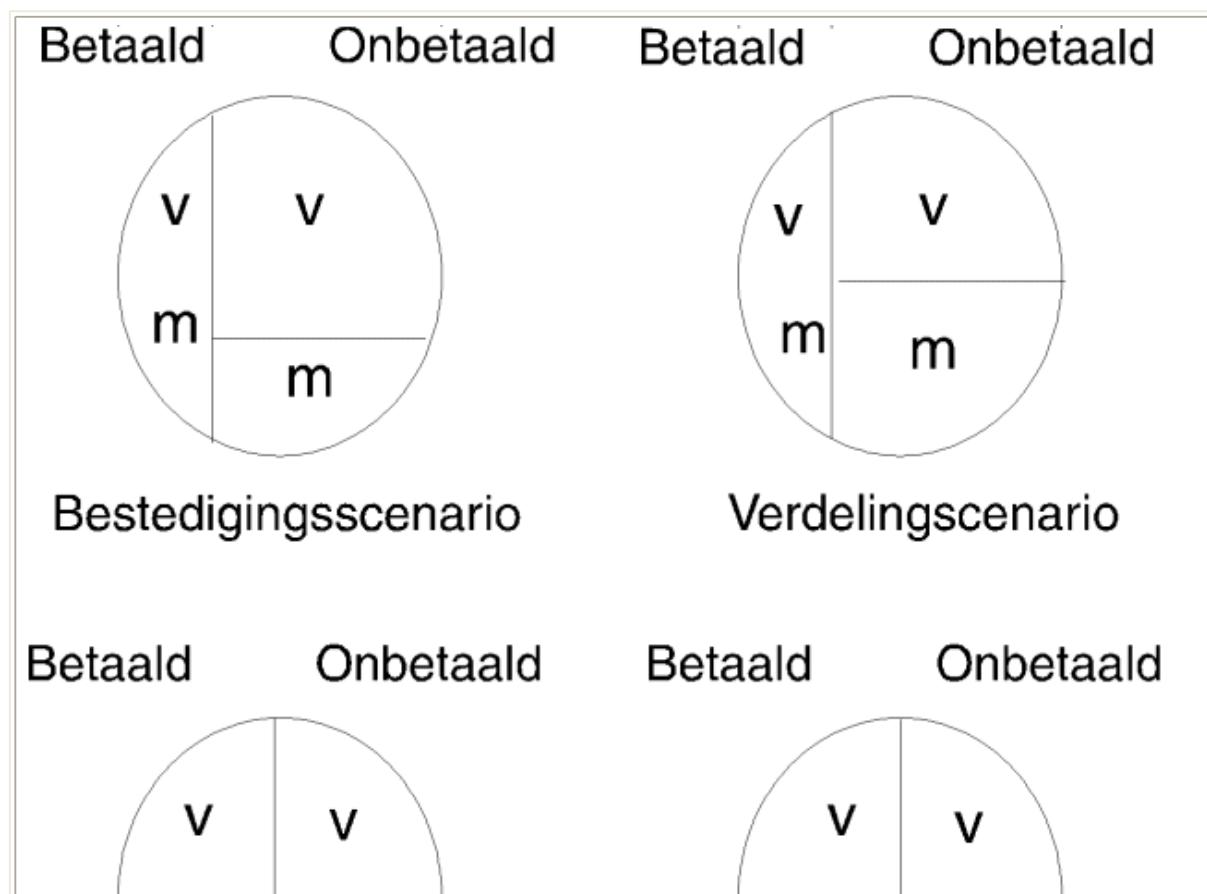
Een soortgelijke ontwikkeling speelt bij de belastingen. Op dit moment kent het Nederlandse fiscale regime nog een kostwinnersfaciliteit in de vorm van de overdraagbare belastingvrije voet. Hiermee wordt de traditionele arbeidsverdeling tussen kostwinners en kostbereiders financieel ondersteund. De schaduwzijde van deze overdraagbare belastingvrije voet is dat hiermee de arbeidsmarktparticipatie van vrouwen wordt belemmerd. Om die reden is in 1993 door de liberale kamerleden De Korte en Van Rey een initiatiefwetsontwerp ingediend om deze overdraagbare belastingvrije voet cohortsgewijs af te schaffen. In hun voorstel zouden de middelen die nu zijn gemoeid met deze kostwinnersfaciliteit beter kunnen worden besteed aan de introductie van een kinderaftrek voor kinderen onder de twaalf jaar. Op dit moment is de behandeling van het wetsvoorstel uitgesteld, onder andere vanwege de consequenties die het schrappen van deze faciliteit zou hebben voor het wettelijk minimumloon.

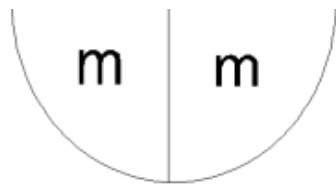
De nieuwe werknemer

De scherpe scheiding tussen arbeid en zorg is aan het vervagen. Zorg wordt steeds meer een aspect dat ook binnen de betaalde arbeid wordt geïncorporeerd. Deze ontwikkeling wordt ook wel omschreven als de opkomst van de nieuwe werknemer. Deze nieuwe werknemer verschilt van zijn vroegere collega doordat hij de zorg niet langer uitbestedt, maar zelf zorg en arbeid probeert te combineren. Het vergroten van deze combinatiemogelijkheden wordt vooral via een bevordering van de arbeidsparticipatie in deeltijdbanen bereikt. De keerzijde van deze ontwikkeling is echter dat het exclusief zorgen steeds minder beleidsmatig wordt ondersteund. De wijzigingen in de Algemene Bijstandswet leggen de gevolgen van deze veranderende opvattingen in eerste instantie bij alleenstaande vrouwen. Het voorstel over de afschaffing van de overdraagbare belastingvrije voet zou - Indiën gehonoreerd - ook voor samenwonenden het alleenverdienden financieel minder aantrekkelijk maken.

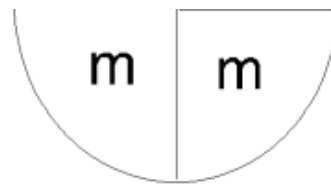
De voorstellen van de Commissie

De opdracht aan de Commissie was vier toekomstscenario's te schetsen voor de herverdeling van de onbetaalde arbeid in het jaar 2010. Deze scenario's moeten duidelijk maken hoe de organisatie van de onbetaalde arbeid - en in samenhang daarmee de organisatie van betaalde arbeid - zich zodanig kan ontwikkelen dat op termijn de onbetaalde arbeid gelijkmatig is verdeeld over mannen en vrouwen. [figuur 1](#) geeft een grafische weergave van de vier geformuleerde scenario's.





Combinatiescenario



Uitbestedingscenario

Figuur 1. Schematische voorstelling van de scenario's van de Commissie

Toekomstscenario 1 is het *bestendigingscenario*. Ten opzichte van de huidige situatie verandert er weinig in de verdeling van de onbetaalde arbeid. In 2010 is er nog steeds meer onbetaalde dan betaalde zorgarbeid en deze onbetaalde zorg wordt nog altijd voor het grootste deel door vrouwen verricht.

Toekomstscenario 2 is het *verdelingsscenario*. Wat betreft de omvang van de onbetaalde en betaalde zorgarbeid komt de situatie in 2010 overeen met de huidige stand van zaken: de onbetaalde zorgarbeid is nog steeds groter dan de betaalde. De onbetaalde zorgarbeid is echter wel gelijk verdeeld tussen mannen en vrouwen. Zorg wordt dus opgevat als een gedeelde verantwoordelijkheid van de leefeenheid.

Toekomstscenario 3 is het *combinatiescenario*. In 2010 bestaat er zowel een evenwichtige verdeling tussen de volumes van de onbetaalde en de betaalde zorgarbeid - tussen zelf zorgen en het uitbesteden van zorg aan derden - als een gelijke verdeling van de onbetaalde zorgarbeid tussen mannen en vrouwen. De herverdeling van de onbetaalde zorgarbeid is dus een verantwoordelijk voor de samenleving als geheel en niet iets dat mannen en vrouwen allereerst zelf moeten zien te regelen.

Toekomstscenario 4 is het *uitbestedingscenario*. In dit scenario is de betaalde zorgarbeid aanzienlijk in omvang toegenomen en zelfs groter dan de onbetaalde zorgarbeid, die echter wel gelijk is verdeeld. Mannen en vrouwen verlenen dus prioriteit aan hun betaalde baan en besteden zorgverantwoordelijkheden zoveel mogelijk uit.

Beleidsmaatregelen

Voor het bestendigingscenario wordt geen specifiek beleid ontwikkeld. De maatregelen die worden voorgesteld voor de overige scenario's zijn samengevat in [tabel 1](#).

Tabel 1. Voorgestelde maatregelen per scenario

	Verdelings- scenario	Combinatie- scenario	Uitbestedings- scenario
Maatregelen gericht op herverdeling			
<i>Flexibilisering van de arbeidspatronen</i>			
Wettelijk recht op deeltijd	X	X	
WW-, ZW-, AAW/WAO-garantie voor werknemers bij overgang naar deeltijd	X	X	
Afdrachtkorting voor werkgevers ingeval zij deeltijdbanen scheppen van minimaal 20 uur en maximaal 32 uur p.w.	X	X	
Wettelijk recht op betaalde (zorg)verloven: ouderschapsverlof, calamiteitenverlof, kraamverlof voor vaders en verpleegverlof	X	X	X
Wettelijke bepaling (in de nieuwe Arbeidstijdenwet) die werknemers beschermt tegen arbeidstijden die de combinatie betaalde arbeid en zorgtaken belemmeren.	X	X	X
<i>Omzetting van kostwinnersfaciliteiten in individuele rechten in belasting en sociale zekerheid</i>			
Afschaffing van de overheveling van de basisaftrek in de loon- en inkomstenbelasting		X	X
Afschaffing van de kostwinnerstoeslagen in de sociale zekerheid		X	X
Verzelfstandiging van de RWW/ABW		X	X
Afschaffing premievrijstelling verzekeringen voor de afhankelijke partner			X
Maatregelen gericht op omzetting van onbetaalde in betaalde zorgarbeid			
Wettelijke regeling voor kinderopvang als basisvoorziening		X	X
Uitbreiding van de formele kinderopvang voor 0-3 jarigen tot 100.000 plaatsen		X	
Uitbreiding van de formele kinderopvang			

van 0-3 jarigen tot 200.000 plaatsen		X
Uitbreiding van de buitenschoolse opvang		
4-12 jarigen	X	X
Uitbreiding van de thuiszorg met 1,5% per jaar	X	X
<i>Stimulering uitbesteding zorgtaken</i>		
Heffingskorting wegens gemiste huishoudelijke productie		X
Heffingskorting van f 10.000 voor alleenstaande ouders	X	X
Aftrekpost loonbelasting en inkomstenbelasting voor de aankoop van diensten	X	
Verlaging BTW-tarief voor goederen en diensten	X	X
Invoering van het dienstenchequesysteem	X	X

Bron: *Onbetaalde zorg gelijk verdeeld*, 1995, blz. 128.

Uit het overzicht blijkt dat de maatregelen die worden voorgesteld in het verdelingsscenario zich vooral richten op het flexibiliseren van de arbeidstijdpatronen. Deeltijdarbeid wordt aantrekkelijker gemaakt voor zowel werknemer als werkgever; de mogelijkheid voor een deeltijdbaai en het opnemen van verlof worden vergroot en de bepalingen in de nieuwe arbeidstijdenwet worden verder aangescherpt. De maatregelen liggen daarmee in het verlengde van het bestaande beleid en betekenen een verdere erkenning en ondersteuning van de 'nieuwe werknemer'.

Het combinatiescenario kent dezelfde maatregelen met betrekking tot het flexibiliseren van de arbeidspatronen, maar voegt daar nog het nodige aan toe. Zo worden de kostwinnersfaciliteiten zowel binnen de sociale zekerheid als ook binnen de loon- en inkomstenbelasting afgeschaft. Hier staat dan de verzelfstandiging van de RWW/ABW tegenover, waaronder wordt verstaan dat ieder samenwonend individu een zelfstandig recht op bijstand krijgt van 50% van minimumloon. Verder worden er maatregelen voorgesteld die zijn gericht op omzetting van onbetaalde in betaalde zorgarbeid, zoals een wettelijke regeling voor kinderopvang als basisvoorziening en een uitbreiding van de thuiszorg met 1,5% per jaar.

Het uitbestedingscenario trekt de lijn nog verder door, echter met de kanttekening dat deeltijdarbeid niet langer wordt gestimuleerd. De arbeidsmarktparticipatie wordt extra ondersteund door een heffingskorting voor tweeverdieners, om zo enigszins tegemoet te komen aan het feit dat er door de tweeverdienerssituatie is ingeleverd op de onbetaalde arbeid.

Discussie

Eén van de grote winstpunten van het rapport is dat duidelijk wordt gemaakt dat er nog zeer veel moet gebeuren om een klassieke doelstelling als de herverdeling van de betaalde en onbetaalde arbeid een stapje dichterbij te laten komen. Het combinatiescenario bijvoorbeeld, dat door de Commissie unaniem als het wenselijke en meest haalbare scenario wordt gezien, impliceert in gezinnen met kinderen dat mannen per week circa tien uur meer moeten gaan zorgen, terwijl vrouwen dat tussen de vijftien en dertig uur minder moeten gaan doen. Daar staat dan voor mannen en vrouwen een gemiddelde betaalde werkweek van 29-32 uur tegenover. Een dergelijke herverdeling heeft natuurlijk enorme gevolgen voor de organisatie thuis, maar ook voor de organisatie van de arbeid. Met een verwijzing naar Philips-topman Timmer: als Azië al bij een werkweek van 38 uur het hoofdkantoor niet meer aan de lijn kan krijgen, wat moeten dan de gevolgen wel niet zijn van de werkweek van circa 30 uur?

Helaas is de Commissie niet erg uitvoerig wanneer het gaat om de gevolgen van haar voorstellen: "De commissie beperkt zich tot maatregelen die de kern uitmaken van een beleid dat zich specifiek richt op die verdeling (van onbetaalde zorgarbeid- JP). Zij begeeft zich niet op het terrein van het werkgelegenheids- en inkomensbeleid of dat van cultuur- en gedragsverandering" (blz. 75). Deze terughoudendheid is wel begrijpelijk, maar ook jammer; enige suggesties hieromtrent zouden zeer welkom zijn geweest.

Er lijkt bijvoorbeeld nogal wat spanning te bestaan tussen de scenario's die heel mechanistisch het herverdelingstraject laten zien tussen 1995 en 2010, en het pakket van maatregelen dat per scenario wordt voorgesteld. Deze maatregelen verplichten immers tot niets. Geprobeerd wordt slechts de combinatie van arbeid en zorg te vereenvoudigen c.q. minder kostbaar te maken in termen van inkomen en/of carrièreperspectief. Gezien deze vrijblijvendheid blijft de vraag hoe zou kunnen worden bevorderd dat met name mannen van deze grotere mogelijkheden ook daadwerkelijk gebruik maken en hoe werkgevers kunnen worden overtuigd van de noodzaak de arbeidsorganisatie aan te passen, zowel wat betreft de arbeidsduur als de arbeidstijden.

Financiële consequenties

De Commissie heeft zich wel gebogen over de financiële gevolgen van haar voorstellen. Uit het overzicht hiervan blijkt dat alleen in het verdelingsscenario de directe kosten van de te nemen maatregelen groter zijn dan de baten: in dit scenario komen de enige baten uit de grotere opbrengst van de inkomstenbelasting en de premies volksverzekering door de groei van de arbeidsmarktparticipatie van vrouwen. In de andere scenario's zijn de baten steeds groter dan de kosten.

Bij nadere beschouwing lijken de kosten echter te worden onderschat. Een voorbeeld is het betaalbaar stellen van het ouderschapsverlof. Deze maatregel wordt begroot op de kosten die hiermee in het huidige bestel gemoeid zouden zijn, namelijk (ruim) f 200 miljoen. In het huidige bestel wordt echter relatief weinig van dit recht gebruik gemaakt, onder andere omdat circa de helft van de vrouwen met jonge kinderen voltijds zorgt. In een situatie waarin alleenverdieners niet meer bestaan, omdat alle arbeid en zorg gelijk is verdeeld, zal het ouderschapsverlof waarschijnlijk veel meer worden gebruikt en zullen dus de kosten toenemen.

Ook de kosten voor de verzelfstandiging van de RWW/ABW lijken zeer optimistisch ingeschat. Begroot is hier een kostenpost van f 150 mln, ervan uitgaande dat er geen sprake is van oneigenlijk gebruik. Nu wordt de verzelfstandiging van de RWW steeds als het noodzakelijk complement gezien van het verdwijnen van de overdraagbare belastingvrije voet. De opbrengsten daarvan worden geschat

op f 4 mrd. Het lijkt niet waarschijnlijk dat gezinnen een dergelijke aanslag op hun portemonnaie gelaten over zich heen zullen laten komen. Veel realistischer lijkt de veronderstelling dat men zich massaal zal laten inschrijven voor een uitkering, vooral in een situatie waarin een effectief sanctiebeleid, bij gebrek aan betaalde banen, sowieso moeilijk is vorm te geven.

Kortom, in de financiële onderbouwing wrekt zich het feit dat geen rekening wordt gehouden met gedragseffecten van de voorgestelde maatregelen en dat de maatregelen niet in onderlinge samenhang worden gezien. Daarmee is niet gezegd dat een gelijke verdeling van arbeid en zorg financieel onhaalbaar is. Wel dat de financiële onderbouwing van de Commissie onvoldoende is om hier inzicht in te krijgen.

Wenselijkheid

Na de haalbaarheid betreft de volgende vraag uiteraard de wenselijkheid van dit alles: wordt in dit rapport een wereld geschetst waarin mannen en vrouwen willen wonen? Enige aarzeling lijkt hier wel op zijn plaats. Deze aarzeling betreft vooral de visie die uit het rapport spreekt met betrekking tot onbetaalde arbeid. In het werk van Commissie is de gelijke verdeling van onbetaalde arbeid vooral een instrument dat een ander doel dient, namelijk de gelijke positie van mannen en vrouwen op de arbeidsmarkt. Het gaat dus ook niet om de onbetaalde arbeid als zodanig, of om de kwaliteit van deze onbetaalde arbeid, maar slechts om de verdeling daarvan.

Het meest duidelijk blijkt deze inzet uit het feit dat nergens in het rapport naar voren komt wat er nu eigenlijk onder invloed van de verschillende scenario's gebeurt met de totale omvang van de zorg. Alles wordt wel gelijk verdeeld tussen mannen en vrouwen, maar wat gebeurt er eigenlijk met het geheel? Is een vermindering van de onbetaalde zorg wel op te vangen door uitbesteding en/of efficiencywinst? Waar begint dan eigenlijk zoiets als maatschappelijke verschraling? Gaat het huidige debat over de reorganisatie van de betaalde en onbetaalde zorg niet juist ook over de *omvang* van de zorg en de knelpunten die hierin dreigen te ontstaan door de toenemende arbeidsmarktparticipatie van vrouwen, de vergrijzing en de bezuinigingen op de betaalde zorgsector?

Nu kan een dergelijke kritiek door de Commissie wel (deels) worden geparereerd, bijvoorbeeld door te wijzen op de maatregelen. In tegenstelling tot de scenario's spreken deze maatregelen immers helemaal niet de taal van de mechanische verdeling. Het gaat hier simpelweg om een pakket maatregelen om de opkomst van de nieuwe werknemer te faciliteren, juist ook vanuit het belang dat aan onbetaalde arbeid wordt gehecht. De maatregelen die bijvoorbeeld in het combinatiescenario worden voorgesteld, bieden openingen voor de individuele werknemer voor een verdelingstrategie, een combinatiestrategie of wat dan ook, terwijl tegelijkertijd een zekere collectieve verantwoordelijkheid wordt erkend, bijvoorbeeld door te investeren in de thuiszorg. Gegeven deze situatie zou dan ook kunnen worden voorgesteld om de toch al erg losse band tussen scenario's en maatregelen maar helemaal door te snijden. Kortom: vergeet de scenario's, en onthoud de maatregelen.

Ten slotte

Het sociaal-economische beleid is veelal uitsluitend gericht op betaalde arbeid. Deze eenzijdige blik dreigt uit het oog te verliezen dat een bepaalde organisatie van de arbeid ook altijd een bepaalde organisatie van de zorg impliceert. Een beleid dat het gezin als kleinste eenheid tot uitgangspunt neemt en mannen vooral ziet als kostwinners en vrouwen als kostbereiders, definieert impliciet ook een groot deel van de zorg als een private aangelegenheid en dus als een activiteit die binnenskamers onbetaald plaatsvindt. Verandert het beleid echter in die zin dat nu veeleer het individu als uitgangspunt wordt genomen, en wordt nu de arbeidsmarktparticipatie van zowel mannen als vrouwen nagestreefd, dan impliceert dit een andere organisatie van de zorg. Het grote belang van het rapport 'Onbetaalde zorg gelijk verdeeld' is dat het een voorzet geeft voor deze andere organisatie van de zorg. Definitieve antwoorden zijn nog niet gevonden, maar het debat is tenminste geopend.