

Ouderschap en betaalde arbeid

Gegeven de huidige rolverdeling tussen de sexen en het ontbreken van geëigende institutionele regelingen en voorzieningen zoals ouderschapsverlof en voldoende kinderopvangvoorzieningen worden vrouwen in onze samenleving in feite veelal gedwongen een keuze te maken tussen een loopbaan in de sfeer van de betaalde arbeid en het krijgen van kinderen 1). De problemen met betrekking tot de combineerbaarheid van ouderschapstaken en betaalde arbeid worden dan ook algemeen beschouwd als een belangrijke belemmering op de weg naar de ook door dit kabinet bepleite economische zelfstandigheid van vrouwen en mede daarmee naar de gelijkheid van mannen en vrouwen binnen de maatschappelijke arbeidsverdeling 2). Hierbij komt dat naarmate bij vrouwen de wens tot (een begin van) economische zelfstandigheid groeit, de genoemde gedwongen keuze minder vaak 3) uitpakt ten gunste van kinderen. Het huidige geboortenniveau ligt ongeveer 25% lager dan het vervangingsniveau, dat wil zeggen dan hetgeen nodig is om oudergeneraties door hun kinderen te doen vervangen 4). Het gevolg hiervan is dat op den duur de bevolkingsomvang daalt 5) in plaats van stationair te worden, zoals de overheid wenst 6).

In het licht van deze feiten moet het

belang worden gezien van maatregelen die kunnen bijdragen aan het vergroten van de mogelijkheden om het verrichten van betaalde arbeid en van de onbetaalde taken die samenhangen met het verzorgen van jonge kinderen te combineren. In de op 24 december jl. door de staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, Kappeijne van de Coppello, mede namens de ministers De Koning en Rietkerk, aan de Tweede Kamer gezonden nota *Combinatie ouderschap - betaalde arbeid* wordt een aantal van deze maatregelen besproken en worden enkele concrete voorstellen gedaan. Daarbij wordt in ruime mate expliciet gebruik gemaakt van de gevraagde en ongevraagde adviezen van o.a. de Sociaal Economische Raad, de Emancipatieraad en de Raad voor het Jeugdbeleid 7).

De recente beleidsnota: inhoud

In de nota *Combinatie ouderschap - betaalde arbeid* wordt een onderscheid gemaakt tussen aspecten van de ouderrol die samenhangen met de biologische kenmerken en aspecten die samenhangen met de sociale ou-

derrol. Laatstgenoemde aspecten betreffen de verzorging en opvoeding van kinderen.

Met betrekking tot de biologische kenmerken die samenhangen met de ouderrol wordt in de nota een drietal aspecten besproken:

- wat betreft de arbeidsbescherming bij zwangerschap en bescherming tegen schadelijke invloeden in de arbeidsomstandigheden voor de voortplantingscapaciteit van mannen en vrouwen worden geen nieuwe beleidsvoornemens gepresenteerd;
- voorgesteld wordt de mogelijkheid te openen om de bestaande twaalf weken zwangerschaps- en bevallingsverlof flexibel op te nemen. Hiermee wordt bedoeld dat de vrouw desgewenst het zwangerschapsverlof voor minder dan de toegestane duur opneemt en de resterende tijd toevoegt aan het bevallingsverlof. Met betrekking tot de lengte van het zwangerschaps- en bevallingsverlof wordt verwezen naar lopend en te starten onderzoek, op basis waarvan te zijner tijd nieuwe beleidsvoornemens overwogen kunnen worden;
- de huidige wettelijke regeling volgens welke de vrouw in de gelegenheid moet worden gesteld haar kind borstvoeding te geven, wordt onvoldoende geacht. Een probleem is onder meer hoe de vrouw die wat verder van haar werk af woont haar kind naar en van de werkplek krijgt om het te kunnen zogen. Ook hier wordt met het doen van gerichte beleidsvoorstellen gewacht tot de resultaten van nader onderzoek zijn verkregen.

Met betrekking tot de sociale ouderrol komen in de nota twee aspecten aan de orde:

- een regeling van een calamiteiten-

1) Zie o.a. J.J. Siegers, Equality of the sexes in the distribution of labour, *Labour and Society*, april/juni 1984.

2) Verg. b.v. SER, *Advies over de verbetering van de arbeidsmarktpositie van vrouwen*, Den Haag, 1979, blz. 30 - 31 en 32 - 33.

3) Maar nog wel: meestal; zie R. Klunder en J.J. Siegers, De ontwikkeling van de participatiegraad van vrouwen. Een internationale vergelijking, *Sociaal Maandblad Arbeid*, juli/augustus 1985.

4) Interdepartementale Commissie Bevolkingsbeleid, *Over bevolking en welzijn*, Den Haag, 1982, blz. 108.

5) Zie ook H.J. Heeren, Vraagstukken van bevolkingsbeleid in Nederland, *Bevolking en Gezin*, juli 1985, inz. blz. 45 en H.G. Moors, Stationaire bevolking voor Nederland een fictie?, *Demos*, oktober 1985.

6) *Regeringsstandpunt ten aanzien van het „Voortgangsrapport met betrekking tot de aanbevelingen van de Staatscommissie Bevolkingsvraagstuk”*, Tweede Kamer, zitting 1978 - 1979, 15 552, nr. 2, blz. 2.

7) Zie voor een overzicht van de opvattingen van de diverse adviesorganen L.A. van Rossum du Chattel, Adviezen over ouderschapsverlof vergeleken, *Sociaal Maandblad Arbeid*, juli/augustus 1984.

verlof, dat wil zeggen van een verlof voor de verzorging van zieke kinderen, ten behoeve van ouders of vergelijkbare verzorgers voor wie geen ouderschapsverlofrechten (zie hierna) meer gelden, wordt beschouwd als een kwestie die in eerste instantie ligt op het terrein van de sociale partners. Anders dan bij ouderschap betreft dit type verzorgingsplicht niet alleen werkn(e)m(st)ers met kinderen. Elke werkn(e)m(st)er kan in principe te maken krijgen met acute zorg voor partners, huisgenoten, kinderen, ouders e.d. In verschillende cao's zijn, voor zeer ernstige gevallen, reeds voorzieningen opgenomen;

- bijna de helft van de nota is gewijd aan een voorstel tot invoering van ouderschapsverlof.

De voorgestelde ouderschapsverlofregeling houdt in dat iedere werkn(e)m(st)er een individueel, niet overdraagbaar wettelijk recht heeft op onbetaald deeltijdverlof gedurende een periode van zes aangesloten maanden in de eerste twee jaar na de komst van een kind. Het deeltijdverlof houdt in dat de betaalde arbeidstijd wordt teruggebracht tot minimaal twintig uur per week. Van de ouderschapsverlofregeling kunnen zowel de biologische ouders gebruik maken als adoptie- en pleegouders.

De regeling is bedoeld als wettelijke minimumregeling, die in onderling overleg tussen sociale partners kan worden aangevuld. Zo wordt een verlofperiode van vier jaar, waarvoor in diverse adviezen wordt gepleit, niet passend geacht in het kader van een dergelijke minimumvoorziening, maar wordt het zeer goed denkbaar gevonden dat in onderling overleg tussen sociale partners de wettelijke periode van zes maanden aanzienlijk wordt verlengd. In dat overleg kunnen dan eveneens op de bedrijfstak of op het bedrijf toegesneden oplossingen worden gevonden voor de arbeidsorganisatorische problemen die met name bij een langere periode van deeltijdverlof kunnen optreden. De periode van zes maanden kan tevens worden benut door zowel werkgever/werkgeefster als werkn(e)m(st)er om te beoordelen of een vorm van deeltijdarbeid mogelijk zou zijn na afloop van het verlof. Het verlof is onbetaald. Voor alleenstaande ouders die in verband met het opnemen van ouderschapsverlof niet meer in de noodzakelijke kosten van bestaan kunnen voorzien, is bijstandverlening krachtens de ABW mogelijk. De mogelijkheid dat ook een ander dan de alleenstaande ouder een deel van de feitelijke verzorging op zich neemt en daarmee een recht op ouderschapsverlof verwerft, staat open voor zover de betreffende persoon voldoet aan nog nader vast te stellen criteria.

De voorgestelde ouderschapsverlofregeling beoogt te voldoen aan vier randvoorwaarden, te weten:

- nauwelijks of geen financiële

lastenverzwaring voor respectievelijk de werkgever en de collectieve sector;

- zo gering mogelijke bedrijfsorganisatorische problemen;
- zo groot mogelijke eenvoud van de regeling;
- zo veel mogelijk aansluiting bij reeds op andere terreinen geldende bepalingen, in het bijzonder op het gebied van de sociale zekerheid.

In de nota zijn nadere bepalingen gesteld over het gebruik maken van het recht op ouderschapsverlof. Zo wordt aan de toekenning de voorwaarde verbonden dat sprake is van een zekere binding met de arbeidsorganisatie, waarbij wordt gedacht aan een dienstverband voorafgaande aan het verlof van minimaal een jaar. Ook worden regels voorgesteld aangaande o.a. de meldingstermijn om van het recht gebruik te maken (twee maanden), het bij herhaling gebruik maken van het recht op ouderschapsverlof in verband met volgende kinderen (toegestaan), de mogelijkheid van tussentijdse beëindiging (geen recht) en bepalingen met betrekking tot ontslagbescherming (ontslag in verband met het gebruik maken van het recht is niet acceptabel) en ziekte (geeft geen opschorting van het verlof).

Evaluatie

Met betrekking tot de aspecten die samenhangen met de biologische ouderrol is de nota karig te noemen. Behalve het beleidsvoorstel tot het flexibel maken van de zwangerschaps- en bevallingsperiode worden hier geen maatregelen in het vooruitzicht gesteld, maar wordt grotendeels volstaan met het vermelden van onderzoeken op basis waarvan te zijner tijd nieuwe beleidsvoornemens overwogen kunnen worden. Wat betreft de sociale ouderrol wordt ook ten aanzien van een calamiteitenverlof een afwachtende houding aangenomen. De regeling van een dergelijk verlof wordt in eerste instantie aan de sociale partners overgelaten. De hoofdmoot wordt weliswaar gevormd door slechts één punt, het ouderschapsverlof, maar daar kan dan ook van een belangrijke doorbraak worden gesproken.

Wie kennis heeft genomen van het voorstel voor een wettelijke ouderschapsverlofregeling dat wij in 1982 in *ESB* lanceerden, zal niet verbaasd zijn dat wij kunnen instemmen met een aantal essentiële elementen van de nu door de staatssecretaris voorgestelde regeling 8). Er is terecht sprake van een deeltijdverlof. Een 'fulltime' verlof van de combineerbaarheid van taken om de aan een van de taken te besteden tijd gedurende langere periode ge-

lijk aan nul te stellen. In de tweede plaats verdient een deeltijdverlof de voorkeur vanuit het oogpunt dat de positie van de betrokkene in de sfeer van de betaalde arbeid zo min mogelijk dient te worden geschaad. In de derde plaats wordt de kans dat het ouderschapsverlof vooral een moederschapsverlof wordt erdoor verkleind.

Ook de keuze voor een wettelijke regeling onderschrijven wij. Het overlappen van een regeling aan het overleg tussen de sociale partners ligt niet in de rede; de stem van de vrouwen met kinderen in de leeftijd van 0 t/m 3 jaar klinkt daarin nauwelijks door omdat ongeveer 85% van hen thuis voor de kinderen zorgt en geen betaalde arbeid verricht. Het laat zich aanzien dat ouderschapsverlof daardoor bij de contractpartijen niet die prioriteit geniet die het uit maatschappelijk oogpunt verdient. Daarnaast stelt zich het bezwaar dat van ondernemingsgewijze of bedrijfstaksgewijze afspraken kan worden verwacht dat regelingen met betrekking tot ouderschapsverlof eerder tot stand komen en relatief gunstig zijn in bedrijfstakken waar veel vrouwen werkzaam zijn. Gegeven de huidige rolverdeling betekent dit dat deze bedrijfstakken relatief aantrekkelijk voor vrouwen worden, waardoor de reeds bestaande bedrijfstak- en beroepssegregatie tussen mannen en vrouwen wordt versterkt.

Wanneer wordt afgezien van een aantal kleinere kanttekeningen (waarom wordt bij voorbeeld een dienstverband voorafgaande aan het verlof geëist van een jaar en wordt niet het beargumenteerde voorstel van een deel van de SER gevolgd deze periode te stellen op 32 weken 9), geldt als grote tekortkoming van de voorgestelde regeling dat ze voor ouders geen fundamentele oplossing biedt. De zorgbehoefte waarin de regeling tracht te voorzien, bestaat immers niet gedurende een of twee maal een half jaar, maar gedurende (ten minste) vier jaar, dat wil zeggen (ten minste) totdat het kind naar de basisschool gaat. Vandaar dat in de adviezen die voor invoering van een ouderschapsverlofregeling pleiten, een periode van vier jaar wordt voorgesteld. Het besluit op te houden met het verrichten van betaalde arbeid, dat vrouwen thans in de meeste gevallen praktisch gedwongen zijn te nemen, wordt nu mogelijk een half jaar of een heel jaar uitgesteld. Maar aan het einde van de verlofperiode doen zich toch gedurende in ieder geval 3½ of 3 jaar weer de oorspronkelijke problemen voor met betrekking tot

8) C.K.F. Nieuwenburg en J.J. Siegers, Ouderschapsverlof. Voorstel voor een wettelijke regeling, *ESB*, 18 augustus 1982.

9) Bij de zes maanden waarover de uitkeringsgerechtigde moet zijn verzekerd ingevolge de Ziekwet om voor een zwangerschaps- en bevallingsuitkering in aanmerking te kunnen komen, zijn de zes weken opgeteld die normaliter voor het zwangerschapsverlof van toepassing zijn.

de combineerbaarheid van taken. Dit klemt te meer omdat in de nota niet het voorstel is overgenomen dat vanuit de SER naar voren is gebracht, te weten het verlenen van een recht op deeltijd-betrekking na afloop van de verlofperiode. Waar in de nota voor een langere verlofperiode wordt verwezen naar het overleg tussen de sociale partners, is, gegeven de in dezelfde nota gegeven argumentatie voor een wettelijke regeling, sprake van een innerlijke inconsistentie.

Combinatie van ouderschap en betaalde arbeid

In de meeste adviezen wordt nadrukkelijk gewezen op de noodzaak van de inbedding van een ouderschapsverlofregeling in een samenhangend pakket van maatregelen. Met name worden relaties gelegd met algemene arbeidsduurverkortingen en kinderopvangvoorzieningen.

Het creëren van een speciale verlofregeling voor ouders bergt het gevaar in zich dat (potentiële) ouders in de sfeer van de betaalde arbeid – ondanks eventuele formeel-juridische voorzorgsmaatregelen – anders worden behandeld dan de overige werknem(st)ers. Dit kan zowel schadelijk zijn voor de arbeidsmarktpositie van de (potentiële) ouders (geringere kans om voor een betaalde baan te worden aangenomen, geringere kans op promotie e.d.) als voor de overige werknem(st)ers (als ouders bij voorbeeld relatief gunstige werktijden mogen eisen, resteren voor de overige werknem(st)ers werktijden die relatief ongunstig zijn e.d.). De beste oplossing van het vraagstuk van de combineerbaarheid van de met ouderschap samenhangende taken en betaalde beroepstaken is een (ook op grond van andere overwegingen gewenste) substantiële algemene verkorting van de betaalde arbeidstijd per dag of per week. Zolang echter een speciale regeling nodig is, dient deze te worden afgestemd op het gestelde lange-termijndoel.

In tweeërlei opzicht is het huidige beleid ten aanzien van arbeidsduurverkortingen niet met het voorgaande in overeenstemming. In de eerste plaats is het niet gericht op een substantiële vermindering van de arbeidstijd per dag of per week. Ondanks dat volgens de nota alleen deze vorm een structurele verandering van de traditionele rolverdeling tussen mannen en vrouwen mogelijk lijkt te maken, worden andere vormen niet uitgesloten, hetgeen gezien de huidige praktijk als understatement kan worden beschouwd. In de tweede plaats wordt arbeidsduurverkortingen veelvuldig ook toegepast op deeltijdwerk(st)ers, die, juist omdat zij in deeltijd werken, reeds hun bijdrage hebben geleverd aan de beoogde herverdeling van arbeid 10). Deeltijdar-

beid wordt daardoor extra 11) onaantrekkelijk gemaakt. Een en ander leidt ertoe dat het ouderschapsverlof niet een voorschot vormt op de voor de beoogde herverdeling benodigde verkorte arbeidsdag of -week, maar een op zich zelf staande maatregel die leidt tot tijdelijke deeltijdarbeid.

De invoering van ouderschapsverlof brengt in de huidige situatie het gevaar met zich mee dat daardoor kinderopvangvoorzieningen minder nodig worden geacht. Dit is een misverstand. In de eerste plaats zullen ook bij een goede ouderschapsverlofregeling, en dus zeker bij de voorgestelde regeling voor een kort verlof, knelpunten blijven bestaan die deze voorzieningen voor leefeenheden met een ouder alsook voor leefeenheden met twee ouders noodzakelijk maken. In de tweede plaats zijn kinderopvangvoorzieningen vereist om te kunnen voldoen aan het beginsel dat ouders in staat moeten zijn de voor hen optimale combinatie te kiezen van de mate waarin zij zelf hun kinderen verzorgen en de mate waarin zij gebruik maken van kinderopvangvoorzieningen. Volgens een onderzoek van de Interdepartementale Werkgroep Kinderopvang bestaat er een tekort aan kinderopvangvoorzieningen voor met name hele- en halvedagopvang voor circa 24.000 kinderen 12). Het voor uitbreiding van deze voorzieningen benodigde bedrag, ca. f. 150 mln., heeft het kabinet evenwel besteed aan een fiscale tegemoetkoming in verband met kinderopvang. Gezien het feit dat de hoogte van deze tegemoetkoming marginaal is ten opzichte van de bedragen die gemoeid zijn met via het informele circuit te regelen kinderopvang 13), zelfs wanneer het zwart betaald wordt, is deze maatregel in het licht van de geconstateerde behoefte onzinnig.

Ten slotte moet in het kader van deze bespreking met betrekking tot andere terreinen van overheidsbeleid zoals belastingen, sociale zekerheid e.d. worden volstaan met de constatering dat hier veelal sprake is van een anti-emancipatoir beleid dat haaks staat op de in diverse beleidsnota's 14), waaronder de nota *Combinatie ouderschap – betaalde arbeid*, bepleite combineerbaarheid van taken en economische zelfstandigheid van vrouwen 15).

Conclusie

De titel van de recent door de staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid uitgebrachte nota *Combinatie ouderschap – betaalde arbeid* is te weids. De nota heeft slechts betrekking op een deel van het beleid dat, expliciet dan wel impliciet, van invloed is op het kunnen combineren van ouderschapstaken en betaalde beroepstaken. Juist het in de nota buiten beschouwing gelaten beleid doet vaak afbreuk aan deze combi-

neerbaarheid. De nota zelf bevat slechts op één punt een belangrijk voorstel en wel voor de invoering van een wettelijke ouderschapsverlofregeling. Een aantal essentiële elementen van dit voorstel verdient instemming. Er valt echter met name op af te dingen dat het verlof te kort is en daardoor geen fundamentele oplossing biedt voor het probleem dat vrouwen veelal worden gedwongen een keuze te maken tussen een loopbaan in de sfeer van de betaalde arbeid en het krijgen van kinderen. Deze tekortkoming klemt te meer in het licht van het gebrek aan gemeenschapsvoorzieningen voor kinderopvang.

Kees Nieuwenburg*
Jacques Siegers**

* Economisch Instituut van de Rijksuniversiteit te Utrecht.

** Economisch Instituut van de Rijksuniversiteit te Utrecht en Nederlands Interuniversitair Demografisch Instituut te Voorburg.

10) Dit is, ondanks circulaire van de minister van Binnenlandse Zaken, ook het geval bij de overheid.

11) Zie bij voorbeeld bij de overheid de maatregelen op het gebied van de inhoudingen, de pensioen-franchise en de Interimregeling ziektekosten.

12) Interdepartementale Werkgroep Kinderopvang, *Meer kinderopvang. Het belang van ouders en kinderen*, Rijswijk, 1984, blz. 23.

13) Dit geldt overigens ook ten opzichte van de ouderbijdragen die gelden voor de voor kinderopvang bestaande gemeenschapsvoorzieningen.

14) Zie o.a. *Beleidsplan Emancipatie*, Tweede Kamer, zitting 1984-1985, 19 052, nrs. 1-2.

15) Zie bij voorbeeld H.A. Pott-Buter en J.J. Siegers, Herziening van het stelsel van sociale zekerheid en de emancipatie van vrouwen, *Beleid en Maatschappij*, september 1984.