

Onbetaalde arbeid op het spoor

Onbetaalde arbeid op het spoor

Een methode om kennis over onbetaalde arbeid
te integreren in het sociaal-economisch beleid

Erna Hooghiemstra (SCP)
Ans Oudejans (BMO)
Saskia Keuzenkamp (SCP)



Sociaal en Cultureel Planbureau
Den Haag, januari 2002

Het Sociaal en Cultureel Planbureau is ingesteld bij Koninklijk Besluit van 30 maart 1973.

Het Bureau heeft tot taak:

- a. wetenschappelijke verkenningen te verrichten met het doel te komen tot een samenhangende beschrijving van de situatie van het sociaal en cultureel welzijn hier te lande en van de op dit gebied te verwachten ontwikkelingen;
- b. bij te dragen tot een verantwoorde keuze van beleidsdoelen, benevens het aangeven van voor- en nadelen van de verschillende wegen om deze doeleinden te bereiken;
- c. informatie te verwerven met betrekking tot de uitvoering van interdepartementaal beleid op het gebied van sociaal en cultureel welzijn, teneinde de evaluatie van deze uitvoering mogelijk te maken.

Het Bureau verricht zijn taak in het bijzonder waar problemen in het geding zijn, die het beleid van meer dan één departement raken.

De minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport is als coördinerend minister voor het sociaal en cultureel welzijn verantwoordelijk voor het door het Bureau te voeren beleid. Omtrent de hoofdzaken van dit beleid treedt de minister in overleg met de minister van Algemene Zaken, van Justitie, van Binnenlandse Zaken en Koninkrijkrelaties, van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen, van Financiën, van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, van Economische Zaken, van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij, van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.

© Sociaal en Cultureel Planbureau, Den Haag, januari 2002

SCP-onderzoeksrapport 2002/01

Zet- en binnenwerk: Mantext, Moerkapelle

Omslagontwerp: Bureau Stijlzug, Utrecht

Verspreiding in België: Maklu-Distributie
Somersstraat 13-15, B-2018 Antwerpen

ISBN 90-377-0073-x

NUGI 661

Dit rapport is gedrukt op chloorvrij papier.

Sociaal en Cultureel Planbureau

Parnassusplein 5

2511 VX Den Haag

Tel. (070) 340 70 00

Fax (070) 340 70 44x

Website: <http://www.scp.nl>

E-mail: info@scp.nl

VOORWOORD	1	
1	INLEIDING	3
1.1	Probleemstelling	3
1.2	Opbouw van het rapport	4
1.3	Beleidsanalyse	5
1.4	Stappenplan integratie onbetaalde arbeid	6
2	BASISKENNIS ONBETAALDE ARBEID	11
2.1	Inleiding	11
2.2	Onbetaalde arbeid en combinatieoplossingen	11
2.3	Achtergronden van onbetaalde arbeid en onbetaald werkenden	14
2.3.1	Onbetaalde arbeid thuis	14
2.3.2	Informele zorg	18
2.3.3	Vrijwilligerswerk	21
2.4	Conclusie	23
3	ONBETAALDE ARBEID IN HET SOCIAAL-ECONOMISCH BELEID	25
3.1	Inleiding	25
3.2	De hoofdlijnen van het sociaal-economisch beleid volgens de <i>Sociale Nota 2001</i>	25
3.2.1	Sociaal-economische problemen anno 2001	25
3.2.2	Doelstellingen en oplossingsrichtingen	27
3.2.3	Eerste selectie van beleidsrichtingen voor analyse van onbetaalde arbeid	30
3.3	Integratie van onbetaalde arbeid in het beleid ter voorkoming van uitval	30
3.3.1	Algemeen	30
3.3.2	Arbeidsomstandighedenbeleid	33
3.3.3	Arbeidsverhoudingen	40
3.3.4	Uitval door gebrek aan scholing	49
3.4	Toeleiding naar betaald werk	55
3.4.1	Algemeen	55
3.4.2	Trajectbegeleiding en gesubsidieerde arbeid	58
3.4.3	Scholing gericht op toeleiding	64
3.4.4	Armoedeval in de <i>Sociale Nota 2001</i>	69
3.5	Conclusie	74
4	OVERZICHT INFORMATIE ONBETAALDE ARBEID	79
4.1	Inleiding	79
4.2	Inhoud van de informatiebehoefte	79
4.3	Bronnen	81
4.4	Conclusies over de informatievoorziening	85

5	ONBETAALDE ARBEID OP HET SPOOR	87
5.1	Samenvatting	87
5.2	Nog één keer integratie van onbetaalde arbeid in het sociaal-economisch beleid	90
	SUMMARY	95
	BIJLAGE A DE UITKOMSTEN VAN DE TOETSING VAN HET STAPPENPLAN INTEGRATIE ONBETAALDE ARBEID	99
	BIJLAGE B LITERATUURSTUDIE ONBETAALDE ARBEID	101
	BIJLAGE C BESTANDSOVERZICHT	115
	LITERATUUR	121
	PUBLICATIELIJST VAN HET SCP	125

Het integreren van emancipatie in het reguliere beleid krijgt de laatste jaren veel aandacht. In brede kring is het besef gegroeid dat emancipatiebeleid niet louter het opheffen van achterstanden van vrouwen behelst of het treffen van specifieke maatregelen voor vrouwen. Voor zover er nog sprake is van achterstelling van vrouwen of van ongelijke uitgangsposities van vrouwen en mannen kan specifiek emancipatiebeleid nodig zijn, maar het is minstens even belangrijk om ervoor te zorgen dat emancipatiedoelen geïntegreerd zijn in het reguliere beleid. Een van die doelen betreft het streven naar een meer evenwichtige verdeling van betaalde en onbetaalde arbeid tussen vrouwen en mannen. Er zijn weliswaar specifieke maatregelen om het combineren van betaalde en onbetaalde arbeid en zorg te vergemakkelijken, maar het is zeker nog niet vanzelfsprekend dat in het reguliere beleid rekening wordt gehouden met het streven naar herverdeling van met name onbetaalde arbeid.

Tegen deze achtergrond heeft het kabinet zich ten doel gesteld om na te gaan of en, zo ja, hoe onbetaalde arbeid kan worden geïntegreerd in de sociaal-economische beleidsvoorbereiding. Daartoe heeft het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid zich tot drie instellingen gewend: het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) (vanwege de integratie van onbetaalde arbeid in de Nationale Rekeningen), het Centraal Planbureau (CPB) (om onbetaalde arbeid te integreren in de econometrische modellen die men gebruikt) en het Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP). Het SCP ontwikkelde een praktische handreiking voor beleidsmakers om onbetaalde arbeid te integreren in de voorbereiding van het sociaal-economische beleid: het *Stappenplan integratie onbetaalde arbeid*. In dit onderzoeksrapport wordt dit beleidsinstrument gepresenteerd en toegepast met behulp van een nauwkeurige analyse van de *Sociale Nota 2001*.

Aan dit onderzoek hebben niet alleen medewerkers van het SCP meegewerkt. Een groot deel van het project is uitgevoerd door drs. Ans Oudejans, van Bureau Meesters en Oudejans in Haarlem. Wij zijn haar zeer erkentelijk voor haar inbreng. Vanuit het SCP hebben verder dr. Alice de Boer, dr. Joep de Hart, dr. Stella Hoff en drs. Joost Timmermans vanuit hun specifieke deskundigheden over verschillende vormen van onbetaalde arbeid een belangrijke bijdrage geleverd aan de totstandkoming van het rapport. Tijdens het project zijn bovendien teksten besproken met een begeleidingscommissie, die bestond uit de volgende personen: prof. dr. Janneke Plantenga (UU), dr. Hettie Pott-Buter (UvA), dr. Fia Wunderink (EUR), prof. dr. Tineke Willemsen (KUB), dr. Hanne Groenendijk (SZW), drs. Jolande Sap (SZW), drs. Piet van den Reijen (SZW), drs. Rini Braber (SZW) en drs. Eugenie Roozen (SZW). Wij danken hen hartelijk voor hun inbreng.

Prof. dr. Paul Schnabel
Directeur SCP

1 INLEIDING

1.1 Probleemstelling

Binnen het sociaal-economisch beleid bestaat een toenemende behoefte om kennis over onbetaalde arbeid te betrekken in de beleidsvoorbereiding. Dit komt onder andere tot uitdrukking in het formuleren van een emancipatietaakstelling door het ministerie van SZW, met onbetaalde arbeid als thema (TK 1998/1999b). Met deze taakstelling committeert het ministerie zich om de integratie van onbetaalde arbeid in het sociaal-economisch beleid gestalte te geven.

Hoewel al het nodige bekend is over onbetaalde arbeid en over de wederzijdse beïnvloeding van onbetaalde en betaalde arbeid, speelt onbetaalde arbeid momenteel slechts zelden een expliciete rol bij de voorbereiding van sociaal-economisch beleid. Hier zijn verschillende redenen voor. Een daarvan is dat dit beleidsterrein van oudsher is gericht op economische groei in de zin van toename van het bruto nationaal product. Betaalde arbeid genereert inkomen en draagt daardoor bij aan de economische groei. Onbetaalde arbeid genereert op het eerste gezicht geen inkomen en bleef daarom lange tijd buiten zicht. Inmiddels is overtuigend genoeg gedocumenteerd dat onbetaalde arbeid ook invloed heeft op het huishoudinkomen (door bijvoorbeeld besparingen) en dus op zichzelf ook bijdraagt aan de welvaart.

Een andere reden waarom onbetaalde arbeid lange tijd buiten beeld bleef, is dat er ten tijde van de dominantie van het kostwinnersmodel geen aandacht was voor het feit dat betaalde arbeid werd beïnvloed door onbetaalde arbeid. Het ging om twee gescheiden werelden. Door de toetreding van vrouwen tot de betaalde arbeidsmarkt en het gegroeide aantal mannen met een betaalde baan die onbetaalde taken verrichten, zijn die werelden inmiddels dichterbij elkaar gekomen. De organisatie van de onbetaalde arbeid is op dit moment een dagelijks voelbare factor, die een rol van betekenis speelt bij veel arbeidsmarktbeslissingen.

Nu is het nog niet zo gemakkelijk systematisch rekening te houden met onbetaalde arbeid. Dat komt allereerst doordat een voor beleidsmakers toegankelijk overzicht met relevante kennis over onbetaalde arbeid ontbreekt. Het betreft een breed terrein en de informatie is versnipperd aanwezig. Een tweede belemmering is nu juist de eerder beschreven historie van het sociaal-economisch beleid, die maakt dat beleidsmakers niet in eerste instantie denken aan onbetaalde arbeid. Ten slotte is er ook nog sprake van witte vlekken in de informatievoorziening voor onbetaalde arbeid, zeker op specifieke, voor sociaal-economische beleidsterreinen relevante onderdelen.

Dit onderzoek beoogt een bijdrage te leveren aan de integratie van onbetaalde arbeid in de sociaal-economische beleidsvoorbereiding. Dit wordt gedaan in de vorm van een praktische handreiking aan beleidsvoorbereiders die onbetaalde arbeid een serieuze plaats willen laten innemen in het beleid. De reikwijdte van de betekenis van onbetaalde arbeid voor het sociaal-economisch beleid is daarbij beperkt tot het microniveau. Het gaat in dit onderzoek uitsluitend om de invloed van onbetaalde arbeid op besluitvorming

van personen en huishoudens. De waarde van onbetaalde arbeid voor de economie als geheel is een minstens even relevante kwestie, maar de analyse daarvan valt buiten het doel van dit onderzoek.

1.2 Opbouw van het rapport

Het onderzoek bestaat uit drie delen. Hoofdstuk 2 geeft een beknopt overzicht van de belangrijkste kennis over onbetaalde arbeid die onontbeerlijk is om op enig moment in de beleidsvoorbereiding de koppeling met onbetaalde arbeid te kunnen maken. Het laat zien wat onbetaalde arbeid is, welke vormen er bestaan, door welke factoren de tijdsinvestering in onbetaalde arbeid wordt gedetermineerd en welke groepen zich meer en minder bezighouden met onbetaalde arbeid.

In hoofdstuk 3 wordt het sociaal-economisch beleid geanalyseerd om op het spoor te komen van aanknopingspunten voor integratie van onbetaalde arbeid binnen het gevoerde beleid. Het gevoerde beleid vormt daarin het uitgangspunt. Er wordt gezocht naar manieren om onbetaalde arbeid binnen het kader van dat beleid een plaats te geven, zonder dit beleid als zodanig fundamenteel ter discussie te stellen. Als bron is gebruikgemaakt van de *Sociale Nota 2001*. Dit was ten tijde van de uitvoering van de beleidsanalyse de meest recente uitgave.¹ Het uitgangspunt is dat in deze nota de grondslagen van het beleid zijn vervat. De *Sociale Nota* geeft een overzicht van de achtergronden van beleid en de gekozen oplossingsrichtingen. Dit sluit goed aan bij het doel van de beleidsanalyse, namelijk aangeven op welke manier het beleid beter rekening kan houden met onbetaalde arbeid. De methode die is gehanteerd in de beleidsanalyse, wordt in paragraaf 1.3 verder toegelicht.

Andere beleidsnota's worden in dit onderzoek dus niet in de analyse betrokken. De gedachte is dat de in de *Sociale Nota* geformuleerde grondslagen de basis vormen voor de verdere uitwerking van beleid in deelnota's. Het niet raadplegen van andere informatiebronnen om het beleidsterrein in kaart te brengen, is niettemin zeker een beperking. Wat vooral buiten beeld blijft, zijn grote delen van de beleidspraktijk. Het zou zeker nuttig zijn om de in dit onderzoek gehanteerde methodiek toe te passen op dergelijke nota's in toekomstig onderzoek.

Ten slotte biedt hoofdstuk 4 een overzicht van cijfermatige informatie over onbetaalde arbeid die na het verrichten van het onderzoek relevant is gebleken voor de voorbereiding van het sociaal-economisch beleid. Aangegeven wordt welke bronnen beschikbaar zijn om dit type van informatie te verkrijgen en welke informatie vooralsnog ontbreekt. Een regelmatige verzameling van de relevante informatie zou op zichzelf al ten goede kunnen komen aan de integratie van onbetaalde arbeid. Het hoofdstuk eindigt dan ook met enkele opmerkingen over verbetering van de informatievoorziening in de toekomst.

In het slothoofdstuk (5) worden de resultaten samengevat en volgt een afsluitende reflectie op het sociaal-economisch beleid vanuit het perspectief van onbetaalde arbeid.

1.3 Beleidsanalyse

Dit onderzoek wordt, zoals gezegd, uitgevoerd voor een van de taakstellingen van het emancipatiebeleid (TK 1998/1999b). Het onderzoek kan worden gezien als deel van een bescheiden traditie van beleidsanalyse in het kader van het emancipatiebeleid. In die traditie zijn er studies verricht naar de veronderstellingen die ten grondslag liggen aan verschillende beleidsterreinen (zie met name Veldheer et al. 1988; Keuzenkamp en Teunissen 1990; Mossink en Nederland 1993; Brouns en Scholten 1997) en naar de te verwachten effecten van algemene beleidsvoorstellen (zie met name Verloof en Roggeband 1994). Voortbouwend op de inzichten uit deze studies wordt in deze paragraaf een werkwijze gepresenteerd die het mogelijk maakt om na te gaan wat de betekenis is van onbetaalde arbeid voor het sociaal-economisch beleid. Deze werkwijze is in algemene zin afgeleid van de beleidswetenschappelijke methode van het reconstrueren van de beleidstheorie, en meer specifiek van de wijze waarop deze methode in de hiervoor genoemde studies is toegepast en verder uitgewerkt voor het bestuderen van overheidsbeleid in relatie tot emancipatiedoelstellingen.

Eerder is aangegeven dat de analyse van het sociaal-economisch beleid beperkt zal blijven tot een analyse van de *Sociale Nota 2001*. Hoewel beleid meer is dan papier, betekent dit dat de keuze van een beleidswetenschappelijke methode zich kan beperken tot die benaderingen waarin beleid in de vorm van teksten centraal staat. Dat is het geval bij de methode van het reconstrueren van beleidstheorieën. Beleid wordt daarin opgevat als een plan, in de zin van een geheel van doelen en middelen om die doelen te realiseren. De term beleidstheorie verwijst dan naar het geheel van veronderstellingen dat ten grondslag ligt aan het beleid (Hoogerwerf 1984). Het gaat als het ware om de theorie van de beleidsmaker over een deel van de werkelijkheid: wat is precies het probleem, wat zijn de oorzaken van dit probleem en wat is de beste manier om dit probleem op te lossen.

In de literatuur zijn diverse methoden beschreven voor het reconstrueren van de beleidstheorie, waarbij de delen van de beleidstheorie waar men zich op richt verschillen, bijvoorbeeld alleen op de causale en finale veronderstellingen (Hoogerwerf 1984) of ook op de normatieve veronderstellingen (Van de Graaf en Hoppe 1989). De studies die zijn verricht vanuit vrouwenstudies hebben aangetoond hoe belangrijk het is om ook de normatieve veronderstellingen in de analyse te betrekken. Daarbij komt immers onder meer de probleemdefinitie goed in beeld: wat wordt in het beleid eigenlijk als het probleem beschouwd waarvoor een oplossing gevonden moet worden, en welke normen en waarden liggen daaraan ten grondslag? Wanneer de probleemdefinitie niet in de analyse wordt meegenomen, blijven ten onrechte allerlei – vaak vanzelfsprekende – aannames buiten beeld.

Voor dit onderzoek is het noodzakelijk de methode voor het reconstrueren en analyseren van de beleidstheorie wat meer toe te spitsen op de thematiek van de onbetaalde arbeid. Daarbij wordt voortgebouwd op de inzichten uit de eerdergenoemde studies vanuit vrouwenstudies. Deze studies waren – ieder vanuit een specifieke vraagstelling – gericht op de relatie tussen het overheidsbeleid en de ongelijke machtsverhouding tussen de

seksen. Veel beleidsnota's hebben de intentie genderneutraal te zijn en zij besteden dikwijls geen aandacht aan eventuele verschillen tussen vrouwen en mannen. Diverse onderzoeken hebben ons echter geleerd dat het beleid onbedoeld vaak wel degelijk ongelijk uitpakt voor vrouwen en mannen.

Analoog daaraan kan van het sociaal-economisch beleid gezegd worden dat dit in het algemeen gesproken niet over onbetaalde arbeid gaat. Het is echter zeer wel denkbaar dat dit beleid indirect en onbedoeld gevolgen heeft voor de deelname aan en verdeling van onbetaalde arbeid. Bovendien valt niet uit te sluiten dat onderdelen van het sociaal-economisch beleid maar beperkt effectief zijn indien er geen rekening wordt gehouden met het gegeven dat (delen van) de doelgroepen van het beleid onbetaalde arbeid verrichten. Het is kortom zaak zichtbaar te maken wat de relatie is tussen het sociaal-economisch beleid en de deelname aan en verdeling van onbetaalde arbeid.

Op basis van de huidige kennis over en ervaring met de methodiek van het reconstrueren van beleidstheorie is voor dit onderzoek een stelsel van methoderegels geformuleerd: het *Stappenplan integratie onbetaalde arbeid* (zie de laatste pagina's van dit hoofdstuk). Dit Stappenplan wordt in dit onderzoek gebruikt voor het analyseren van het sociaal-economisch beleid. Het onderzoek levert daarmee in feite twee soorten materiaal op. In de eerste plaats komt naar voren op welke concrete onderdelen in het sociaal-economisch beleid rekening gehouden zou moeten worden met onbetaalde arbeid. In de tweede plaats vormen de analyses een soort voorbeelden voor de beleidsmakers. Indien de beleidsmakers in de toekomst van het Stappenplan gebruik willen gaan maken, kunnen zij in dit rapport voorbeelden vinden van hoe anderen dat hebben gedaan.

Het *Stappenplan integratie onbetaalde arbeid* is in dit project aldus primair door de onderzoekers beproefd. Om echter ook enig zicht te hebben op de bruikbaarheid van het instrument voor beleidsmakers, is in een drietal testcases nagegaan of personen die niet betrokken zijn geweest bij de ontwikkeling van het instrument ermee uit de voeten kunnen. Dat bleek inderdaad het geval te zijn (zie voor een verslag bijlage A bij dit rapport). Overigens bleek het resultaat vooral bevredigend te zijn wanneer twee personen de toets uitvoeren: een met kennis van onbetaalde arbeid en een ander met kennis over het beleidsterrein.

1.4 Stappenplan integratie onbetaalde arbeid

Voor de analyse van de relevantie van onbetaalde arbeid voor het sociaal-economisch beleid is zoals gezegd een stappenplan ontwikkeld. Hierna volgt een presentatie en beknopte toelichting op dat instrument.

Stappenplan integratie onbetaalde arbeid

Stap 1 Schets de hoofdlijnen van het beleid en bepaal zo nodig voor welke onderdelen het relevant is om deze aan een nadere analyse te onderwerpen inzake de betekenis van onbetaalde arbeid.

Pas bij brede beleidsterreinen zo nodig een werkwijze toe, door de grote lijnen van het gehele beleid te schetsen en daarna de grote lijnen van specifieke beleidsterreinen die daaruit zijn geselecteerd.

Het is waarschijnlijk dat het sociaal-economisch beleid onderdelen bevat waarvan op voorhand valt vast te stellen dat het maken van een beleidsanalyse gericht op het zichtbaar maken van de betekenis van onbetaalde arbeid weinig zinvol zal zijn. Te denken valt bijvoorbeeld aan beleid inzake de inrichting van de uitvoering van de sociale zekerheid. Om dergelijke onderdelen van het beleid uit te sluiten, maar tegelijkertijd te voorkomen dat onderdelen worden uitgesloten waarvan de relevantie van onbetaalde arbeid niet direct voor de hand ligt, kunnen de volgende controlevragen worden gehanteerd.

- Vraag 1 Gaat het om beleid voor een bepaalde doelgroep of categorie(ën) mensen? Indien dat het geval is, is nadere analyse relevant; maar wanneer het beleid gericht is op bijvoorbeeld organisaties of instellingen niet (deze verrichten immers geen onbetaalde arbeid).
- Vraag 2 Gaat het om wet- en regelgeving die gevolgen heeft voor de organisatie van betaalde arbeid of voor de wijze van inkomensverwerving? Indien dat het geval is, is nadere analyse relevant.

Stap 2 Reconstrueer de veronderstellingen waarop het beleid(sonderdeel) is gebaseerd.

Het gaat erom te identificeren welke doelen het beleid precies nastreeft, welke oorzaken voor het gegeven probleem volgens de beleidsmakers een rol spelen en welke oplossingen worden gekozen om de verschillende doelen te realiseren.

- Vraag 1 Hoe is het probleem gedefinieerd waarvoor het beleid een oplossing moet bieden?
- Vraag 2 Wat zijn de causale relaties die volgens het beleid aan dit probleem ten grondslag liggen?
- Vraag 3 Worden er specifieke probleemgroepen aangewezen of is het beleid algemeen gericht?
- Vraag 4 Welke doelstellingen worden geformuleerd en welke oplossingsstrategieën en middelen zijn gekozen om deze te realiseren? (Met andere woorden: construeer de doelboom van het beleid.)

Stap 3 Bepaal de betekenis van onbetaalde arbeid voor het beleid(sonderdeel).

Allereerst moet worden vastgesteld of onbetaalde arbeid al een plaats heeft in de beschrijving van dit beleidsonderdeel en op welke manier onbetaalde arbeid dan in verband wordt gebracht met het beleidsprobleem. Vervolgens wordt de doelboom nader geanalyseerd op de plaats die onbetaalde arbeid daarin heeft gekregen. Ten slotte wordt een vergelijking gemaakt tussen deze analyse en de literatuur: zijn er lacunes in het beleid en behoeft het beleid aanpassing.

- Vraag 1 Wordt onbetaalde arbeid beschouwd als factor die een rol speelt bij het gegeven probleem? Zo ja, welke typen van onbetaalde arbeid? (zie hfst. 2). Wordt er onderscheid gemaakt naar type van onbetaald werkenden? (zie hfst. 2) Welke oorzaak-gevolgrelatie wordt gelegd tussen onbetaalde arbeid en het beleidsprobleem?
- Vraag 2 Wordt er in de oplossingsstrategieën rekening gehouden met aspecten van onbetaalde arbeid? Zo ja, welke? Wordt er onderscheid gemaakt naar type van onbetaald werkenden?
- Vraag 3 Zijn er vanuit de literatuur aanwijzingen dat onbetaalde arbeid (direct of indirect) een rol speelt bij het beleidsprobleem en/of bij het al dan niet bereiken van het beleidsdoel? Zo ja, welke relatie bestaat er dan tussen het beleidsprobleem en onbetaalde arbeid? Op welke vormen van onbetaalde arbeid heeft het betrekking en welke onbetaald werkenden hebben vooral met dit probleem te maken?

Stap 4 Stel vast welke mogelijkheden er zijn om onbetaalde arbeid (beter) te integreren in het beleid(sonderdeel).

In deze stap moeten concrete voorstellen worden gedaan om tot een betere integratie van onbetaalde arbeid binnen het gegeven beleidsonderdeel te komen. Verbeteringen kunnen worden aangebracht in de middelen die worden ingezet om een bepaald beleidsdoel te realiseren. De verbetering zit hem overigens niet per definitie in het effectiever worden van het beleid, maar in het formuleren van beleid dat meer rekening houdt met onbetaalde arbeid. Verbeteringen kunnen ook worden aangebracht in de informatievoorziening over onbetaalde arbeid en over de relatie tussen onbetaalde arbeid en het betreffende beleidsonderdeel.

- Vraag Geeft de kennis over onbetaalde arbeid aanleiding om te kiezen voor andere oplossingsstrategieën? Zo ja, welke oplossingsrichtingen kunnen worden gekozen?

Alvorens dit Stappenplan toe te passen op de *Sociale Nota 2001* volgt in hoofdstuk 2 eerst een overzicht van de huidige inzichten over onbetaalde arbeid (voor zover relevant in het kader van dit onderzoek).

Noot

- 1 Inmiddels is ook de *Sociale Nota 2002* verschenen. Het kan zijn dat sommige beleidsmaatregelen die in 2001 zijn aangekondigd inmiddels zijn uitgevoerd of dat nieuwe beleidsmaatregelen zijn ingevoerd. Het is echter niet te verwachten dat de fundamenten van het beleid zich diepgaand hebben gewijzigd.

2 BASISKENNIS ONBETAALDE ARBEID

2.1 Inleiding

Om onbetaalde arbeid te kunnen integreren in sociaal-economisch beleid, is het allereerst noodzakelijk om een helder beeld te hebben van hetgeen het begrip onbetaalde arbeid feitelijk inhoudt en waar het verrichten van onbetaalde arbeid zoal mee samenhangt. Ervan uitgaande dat niet iedereen die zich met de sociaal-economische beleidsvoorbereiding bezighoudt over alle relevante achtergrondkennis beschikt op het terrein van onbetaalde arbeid, wordt in dit hoofdstuk het een en ander op een rij gezet. Het doet dienst als een referentiekader voor het doorlichten van het sociaal-economisch beleid, zoals dat in hoofdstuk 3 zal plaatsvinden.

De bespreking van resultaten uit de literatuur beoogt geenszins uitpuittend te zijn en recht te doen aan alle aspecten die een rol spelen bij onbetaalde arbeid. Integendeel. Het oogmerk is eerder om de bestaande kennis zodanig samen te vatten, dat alleen de essentie overblijft. Er is prioriteit gegeven aan praktische toepasbaarheid boven volledigheid. Dit brengt onvermijdelijk een zekere beperking in de mate van nuancering met zich mee. Om dit enigszins te ondervangen, is een bijlage toegevoegd met daarin een meer uitgebreide bespreking van de literatuur waarop dit hoofdstuk is gebaseerd. De meer geïnteresseerde lezer wordt dan ook verwezen naar bijlage B. De literatuurstudie is met behulp van een aantal deskundigen op de diverse terreinen tot stand gebracht.¹

In paragraaf 2.2 is ter inleiding op het thema allereerst aandacht voor de vraag wat er verstaan wordt onder onbetaalde arbeid, en voor de omvang van de diverse vormen van onbetaalde arbeid. Vervolgens wordt meteen het belangrijkste probleem aangeroerd voor het sociaal-economisch beleid, namelijk dat de participatie aan de betaalde arbeid een van de belangrijkste beleidsdoelen met zich meebrengt: dat voor het niet-verrichten van onbetaalde arbeid oplossingen moeten worden gezocht. De verschillende opties worden op een rij gezet.

De paragrafen die daarop volgen, bieden een schematisch overzicht van de verschillende determinanten van het verrichten van (diverse vormen van) onbetaalde arbeid. Hieruit komt uiteindelijk een typologie voort van onbetaald werkenden, naar de mate waarin zij zijn belast met onbetaalde taken.

De mogelijke oplossingsstrategieën voor het feit dat participatie aan betaalde arbeid gevolgen heeft voor de participatie aan onbetaalde arbeid, de achtergrondkennis van onbetaalde arbeid en de typologieën van onbetaald werkenden, vormen de basis voor de beleidsanalyse (zie hfst. 3). Mede op basis van de beschikbare kennis over onbetaalde arbeid wordt in dat hoofdstuk nagegaan of en hoe het sociaal-economisch beleid rekening houdt en kan houden met onbetaalde arbeid.

2.2 Onbetaalde arbeid en combinatieoplossingen

Onder onbetaalde arbeid worden die activiteiten verstaan die geen inkomen opleveren, maar die wel productief zijn omdat ze de welvaart (door bijvoorbeeld besparingen)

vergroten (Bruyn-Hundt 1997). Onbetaalde arbeid wordt vaak als synoniem gezien voor of beperkt tot het onbetaalde werk thuis. Deze studie is breder van opzet en gaat uit van drie typen onbetaalde arbeid. In de eerste plaats gaat het om de onbetaalde arbeid thuis, zoals het huishoudelijke werk, klussen en de zorg voor kinderen en andere huisgenoten. In de tweede plaats wordt informele zorg onderscheiden, waaronder de niet-georganiseerde hulpverlening aan familie en niet-familieleden wordt verstaan (Tjadens en Duijnstee 1999) en als derde categorie van onbetaalde arbeid komt het vrijwilligerswerk aan de orde, ofwel activiteiten in georganiseerd verband voor politieke, religieuze en maatschappelijke organisaties (Dekker 1999). Ook de onbetaalde hulpverlening in georganiseerd verband wordt tot het vrijwilligerswerk gerekend.

De hiervoor gekozen driedeling en invulling ervan stemt overeen met diverse onderzoeken op dit terrein. Er bestaan echter ook andere definities. Eén ervan mag niet onvermeld blijven, omdat die direct verwijst naar de combinatie van arbeid en zorg. In de nota *Arbeid en zorg* (TK 1998/1999a) wordt aan het begrip zorg een bredere betekenis toegekend dan de hiervoor geschetste. Bij de combinatie van betaald werk en zorg gaat het in deze nota niet alleen om de zorg voor het gezin en de zorg voor naasten, maar ook om voldoende tijd voor eigen ontwikkeling, voor scholing of maatschappelijke participatie. Over een dergelijke verbreding van het begrip bestaat totnogtoe weinig consensus. In dit onderzoek wordt hier daarom verder niet naar verwezen.

Onbetaalde arbeid is zeker geen marginaal verschijnsel. Er wordt door Nederlanders² gemiddeld veel tijd aan onbetaalde arbeid thuis, informele zorg en vrijwilligerswerk besteed. Uit het meest recente Tijdsbestedingsonderzoek (TBO 2000) blijkt dat Nederlanders van 25 jaar en ouder gemiddeld 28,0 uur per week aan onbetaalde arbeid besteden. In de periode 1975 tot 2000 is de totale omvang van onbetaalde arbeid vrij constant gebleven. Het leeuwendeel van de uren die mensen aan onbetaalde arbeid besteden komt het eigen huishouden ten goede. Slechts 7,5% van alle onbetaalde uren gaat op aan informele zorg en vrijwilligerswerk. Mannen en vrouwen besteden gemiddeld 18 uur per week aan huishoudelijk werk, een kleine 4 uur aan de verzorging van kinderen, ruim 4 uur aan doe-het-zelfactiviteiten, 1 uur aan informele zorg en iets meer dan 1 uur aan vrijwilligerswerk.

Het mag als bekend worden verondersteld dat vrouwen over het algemeen meer tijd dan mannen aan onbetaalde taken binnen het eigen huishouden besteden. Vrouwen besteden daarnaast absoluut gezien ook iets meer tijd aan informele zorg dan mannen, hoewel het verschil lang niet zo groot is als op het terrein van huishoudelijke arbeid en zorg. Daartegenover staat dat mannen meer tijd besteden aan het vrijwilligerswerk voor maatschappelijke organisaties.

Voor sociaal-economisch beleid is het van bijzonder belang om inzicht te krijgen in de combinatie van onbetaalde en betaalde arbeid. Aan betaalde en onbetaalde arbeid tezamen wordt gemiddeld 48 uur per week besteed. Wat betreft de verhouding tussen de tijd besteed aan betaalde en onbetaalde arbeid is zeker ook sprake van verschillen tussen de seksen. Vrouwen besteden in 2000 in totaal bijna 1,8 keer zoveel uren aan onbetaalde arbeid als mannen (resp. 35,5 uur tegenover 20 uur), terwijl mannen 2,5 keer zoveel tijd aan betaalde arbeid besteden (resp. 30 tegenover 12).

Het is duidelijk dat zowel betaalde als onbetaalde arbeid een grote tijdsinvestering van huishoudens vragen. Tijd is schaars en dit leidt tot keuzes in de verdeling van tijd over verschillende vormen van tijdsbesteding. Een toename van de tijd voor betaald werk heeft dan ook effect op de overige vormen van tijdsbesteding. Uit de literatuurstudie blijkt dat verschillende oplossingsstrategieën kunnen worden gekozen om de schaarse tijd anders te verdelen. Het gaat om de volgende opties³:

- het laten vallen van een bepaalde taak of het verminderen van de tijd die aan onbetaalde arbeid wordt besteed;
- het onbetaald uitbesteden van een taak;
- het monetariseren⁴ of betaald uitbesteden van een taak;
- het aanpassen van het tijdstip waarop een taak wordt uitgevoerd (in combinatie met een van de andere oplossingen);
- een herverdeling van taken binnen een huishouden (alleen voor huishoudens met meer personen);
- het verminderen van de vrije tijd.

De gekozen oplossingsstrategie is medeafhankelijk van de vorm van onbetaalde arbeid. Als iemand betaald gaat werken, ligt het voor de hand en is het maatschappelijk ook geaccepteerd om te stoppen met vrijwilligerswerk als men tijd tekortkomt. Het betaald uitbesteden van vrijwilligerswerk is in die situatie wel een theoretische oplossing, maar wordt in de praktijk niet toegepast. Het geheel uitbesteden van de zorg voor eigen kinderen wordt maatschappelijk gezien moeilijk geaccepteerd en vanuit dat perspectief veronderstellen we dat een ouder altijd een deel van zijn of haar tijd hieraan besteedt. In tabel 2.1 wordt aangegeven welke oplossingen in de praktijk toepasbaar zijn op de verschillende vormen van onbetaalde arbeid. Welke oplossing wordt gekozen, is afhankelijk van iemands voorkeuren en persoonlijke situatie en de vormen van onbetaalde arbeid waaraan tijd wordt besteed.

Tabel 2.1 Strategieën om tijdproblemen op te lossen die ontstaan bij de uitvoering van onbetaalde taken als gevolg van deelname aan betaalde arbeid

	laten vallen	monetariseren		als er een partner is: verdelen	afname vrije tijd	
	minder of tijd aan besteden	onbetaald uitbesteden	of betaald uitbesteden	tijdstip aanpassen	binnen huishouden	
huishoudelijk werk	-/+	-/+	+	+	+	+
zorg kinderen	-	-/+	-/+	-	+	+
informele zorg	-/+	+	+	-/+	+	+
vrijwilligerswerk	+	n.v.t.	n.v.t.	-/+	n.v.t.	+

Legenda: - = kan niet; -/+ = kan deels; + = kan.

In de volgende paragraaf wordt voor onbetaalde arbeid thuis (§ 2.3.1), voor informele zorg (§ 2.3.2) en voor vrijwilligerswerk (§ 2.3.3) aangegeven welke factoren medebepalend zijn voor de steeds terugkerende beslissingen en keuzes over het aantal uren dat aan deze activiteiten besteed wordt. Gezien de context van deze analyse krijgt het effect dat betaald werk daarbij heeft, veel aandacht. Tevens is er aandacht voor de kenmerken van degenen die de onbetaalde arbeid verrichten.

2.3 Achtergronden van onbetaalde arbeid en onbetaald werkenden

2.3.1 Onbetaalde arbeid thuis

Determinanten

Gezien de eerdergenoemde schaarste van tijd en het grote tijdsbeslag van kindercare en huishoudelijke taken, is het geen verrassing dat uit literatuur vrij eenduidig blijkt dat de hoeveelheid tijd die aan onbetaalde arbeid thuis wordt besteed sterk samenhangt met het aantal uren dat betaald wordt gewerkt. Althans, dat gaat op voor vrouwen. Het aantal uren dat mannen besteden aan betaalde arbeid wordt nauwelijks door hun tijdsinvestering in onbetaalde arbeid beïnvloed.

Dat er op deze vlakken sprake is van een groot verschil tussen de seksen wordt in de literatuur op verschillende manieren verklaard. Sleutelementen van de verklaringen vormen de ongelijke machtsverhoudingen tussen vrouwen en mannen, seksespecifiek rolpatronen, de ongelijke waarde die vrouwen en mannen hechten aan onbetaalde arbeid thuis enerzijds en betaalde arbeid anderzijds en de ongelijke verdeling van hulpbronnen tussen vrouwen en mannen.

In figuur 2.1 staat samengevat welke achtergrondkenmerken een belangrijke rol spelen bij de omvang van de hoeveelheid tijd besteed aan onbetaalde taken binnen het huishouden. De figuur laat zien hoe het aantal uren dat door iemand aan onbetaalde arbeid thuis wordt besteed, wordt beïnvloed door verschillende factoren die ook onderling samenhangen. Het is duidelijk dat – hoewel de factoren die een rol spelen bij de verklaring van de hoeveelheid tijd die aan onbetaalde arbeid thuis wordt besteed hetzelfde zijn – de uitkomsten voor vrouwen en mannen sterk zullen verschillen.

Uit het onderzoek dat is besproken in bijlage B blijkt dat de attitudes ten aanzien van zorg en ten aanzien van betaald werk, net als de verdien capaciteit, een rol spelen in de afweging van de combinatie van betaald en onbetaald werk en de hoeveelheid onbetaald werk thuis. Deze beide factoren worden op hun beurt weer beïnvloed door het genoten opleidingsniveau. Hoogopgeleiden verdienen meer en hoogopgeleide vrouwen kennen vaak meer waarde toe aan betaalde arbeid dan laagopgeleide vrouwen.

Het al dan niet hebben van (met name jonge) kinderen heeft een zelfstandig effect op de tijd die onbetaalde arbeid thuis vraagt. Niet alleen omdat de zorg ervan tijd vraagt, maar ook omdat de hoeveelheid huishoudelijke arbeid toeneemt. Verder speelt het al dan niet hebben van een partner een rol. Huishoudelijk werk en de eventuele zorg voor kinderen kunnen in principe worden gedeeld met een partner. In de praktijk geldt dat hoe hoger het opleidingsniveau is, hoe groter de kans is dat de taken thuis worden verdeeld tussen twee partners.

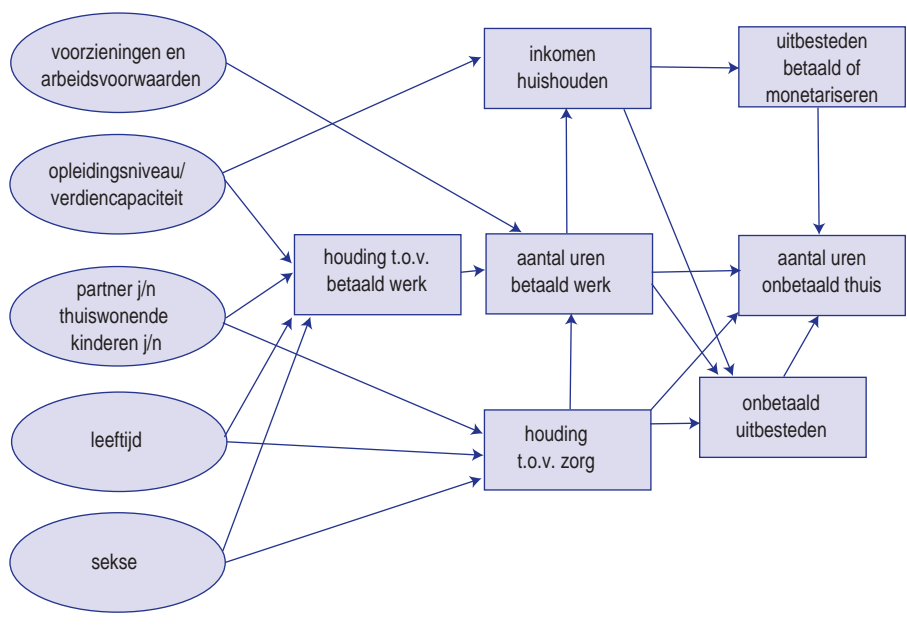
Ook leeftijd heeft effect op het aantal uren dat onbetaald wordt gewerkt. Dit komt vooral voort uit een veranderende attitude ten aanzien van huishoudelijk werk naarmate men ouder wordt. Over het algemeen, zo valt te lezen in de literatuur, vinden jongeren een schoon huis minder belangrijk dan ouderen.

De mogelijkheden om onbetaald werk betaald uit te besteden of huishoudelijke arbeid te monetariseren, zijn eveneens van invloed op de mogelijkheden (van de vrouw) om betaald te werken. Beide oplossingsstrategieën zijn vooral weggelegd voor degenen met een goed inkomen. Het blijkt dat mensen met lagere inkomens vooral gebruikmaken van het onbetaald uitbesteden van de zorg voor kinderen.

De gekozen oplossingsstrategie is niet alleen een resultaat van voorkeurspatronen, persoonlijke achtergronden en financiële kosten en baten afwegingen. Ook de beschikbaarheid van voorzieningen en de arbeidsvoorwaarden spelen een rol. Het al dan niet uitbesteden, hangt bijvoorbeeld sterk samen met de beschikbaarheid van voorzieningen. Daarnaast is er duidelijk een verband tussen het ontbreken van de mogelijkheid van deeltijdwerk, flexibele arbeidsuren of het ontbreken van kinderopvang en het stoppen van vrouwen met betaald werk als zij kinderen hebben gekregen.

Figuur 2.1

Overzicht van factoren die samenhangen met de tijd besteed aan onbetaalde arbeid thuis



Typologie van categorieën die tijd besteden aan onbetaalde arbeid thuis

Om tot een bruikbare typologie te komen van categorieën die veel en die relatief weinig tijd aan onbetaalde arbeid thuis besteden, zijn de meest bepalende factoren geselecteerd uit het grote scala dat in figuur 2.1 aan de orde kwam. Het blijkt dat sekse, het verrichten van betaalde arbeid en het al dan niet hebben van een partner en van (jonge) kinderen

het sterkst samenhangen met de hoeveelheid tijd die thuis aan onbetaalde arbeid wordt besteed. De indeling in typen naar de hoeveelheid onbetaalde arbeid die wordt verricht, is dan ook op deze kenmerken gebaseerd.

Tabel 2.2 Typologie van categorieën aan de hand van de tijd besteed aan onbetaalde arbeid thuis (bevolking van 15-65 jaar)

uren onbetaald werk thuis		typering
veel ⁵ (40 uur of meer)		<ul style="list-style-type: none"> – alleenstaande vrouwen en mannen met kinderen, die niet-betaald werken (veelal inkomsten uit een uitkering)⁶ – vrouwen met kinderen en een man met een grote deeltijd- of voltijd baan, die zelf niet-betaald werken of een kleinere deeltijd baan (< 20 uur) hebben (traditionele eenverdieners en anderhalfverdieners) – vrouwen met kinderen en een man die niet-betaald werkt, die zelf niet-betaald werken (veelal inkomsten uit een uitkering)
matig (20 tot 40 uur)		<ul style="list-style-type: none"> – alleenstaande vrouwen en mannen met kinderen die een grote deeltijd- of voltijd baan hebben – vrouwen met kinderen en een man met een grote deeltijd- of een voltijd baan, die zelf ook een grote deeltijd- of voltijd baan hebben (dubbelverdieners) – vrouwen zonder kinderen met een man met een grote deeltijd- of voltijd baan, die zelf kleinere deeltijd baan (< 20 uur) hebben (anderhalfverdieners) – (vaak oudere) vrouwen zonder (thuiswonende) kinderen en een man met een grote deeltijd of voltijd baan, die zelf niet-betaald werken (traditionele eenverdieners)
weinig (< 20 uur)		<ul style="list-style-type: none"> – vrouwen zonder kinderen en een man met een grote deeltijd of voltijd baan, die zelf een grote deeltijd of voltijd baan hebben (dubbelverdieners) – mannen met een vrouw al dan niet met kinderen en al dan niet met een betaalde baan – alleenstaande mannen en vrouwen zonder kinderen

Als iemand (meer) betaalde arbeid gaat verrichten, dan zal de hoeveelheid tijd die in de leefeenheid aan het huishouden en zorg wordt besteed waarschijnlijk afnemen. Huishoudelijke arbeid en zorg zijn echter geen taken die zonder meer geschrapt kunnen worden. Bovendien is zorg gebonden aan bepaalde tijdstippen. Het inleveren van vrije tijd blijkt, zeker als de kinderen jong zijn, een veel gebruikte optie. De verschillende groepen hebben elk hun eigen mogelijkheden om tot een oplossing te komen als ervoor wordt gekozen om (meer) betaalde arbeid te verrichten.

De eerste groep *die veel tijd aan onbetaalde arbeid binnen het huishouden besteedt*, bestaat uit alleenstaande vrouwen en mannen met kinderen. Zij hebben niet de mogelijkheid om de onbetaalde arbeid thuis te delen met een partner. Bovendien heeft het merendeel van deze mensen een laag opleidingsniveau, wat betekent dat ze niet veel verdienen aan betaald werk. Hierdoor biedt het betaald uitbesteden en het monetariseren van onbetaalde arbeid weinig perspectief. Alleen het onbetaald uitbesteden, is een optie, die sterk wordt bepaald door de ruimte die het sociale netwerk daartoe biedt.

De tweede groep uit de tabel heeft wel de mogelijkheid tot het herverdelen van onbetaalde arbeid, omdat zij samenwonen. Aangezien hun partner veelal voltijd werkt, zal de keuze voor deze oplossing tot een herverdeling van betaald en onbetaald werk binnen het huishouden moeten leiden. Net als bij de vorige groep is er sprake van een oververtegenwoordiging van lageropgeleide vrouwen met veelal laagopgeleide partners. Dit beperkt de mogelijkheden voor betaalde uitbesteding en monetarisering van de onbetaalde arbeid als zij betaald gaan werken. Onbetaald uitbesteden, blijft wel een optie. De derde groep heeft, in theorie, de beste mogelijkheden om de taken thuis anders te verdelen, omdat hun partner niet-betaald werkt. Of dit een reële optie is, hangt sterk af van de attitudes van beide partners ten aanzien van de onbetaalde arbeid thuis. Als de partner die niet-betaald werkt de taken thuis overneemt, is uitbesteding of monetarisering geen noodzaak meer.

De eerste groep die *een matige hoeveelheid tijd kwijt is aan onbetaalde arbeid thuis*, bestaat uit alleenstaande mannen en vrouwen met kinderen en een betaalde baan van enige omvang. De kans dat deze groep gebruikmaakt van betaalde of onbetaalde uitbesteding is groot, vooral als de kinderen nog jong zijn. De kans dat zij meer uren aan betaalde arbeid willen besteden, zal gezien de omvang van de baan die ze al hebben niet zo groot zijn. In vergelijking met degenen die veel onbetaalde arbeid verrichten, hebben zij het aantal uren dat daaraan wordt besteed al weten terug te dringen.

De tweede groep in deze categorie, de vrouwen met kinderen en met een grotere deeltijdbaan of voltijdbaan en een (bijna) voltijd werkende partner, heeft een deel van het onbetaalde werk gemonetariseerd of betaald uitbesteed. Als zij meer uren willen gaan werken, dan gaat het gezien de omvang van de huidige baan, om relatief weinig uren. Zij hebben ruimte tot herverdeling met hun partner en de kans is groot dat zij financiële ruimte hebben voor verdere monetarisering of uitbesteding.

De vrouwen zonder kinderen en een (bijna) voltijd werkende partner en een kleinere deeltijdbaan, de derde groep in deze categorie, hebben gemiddeld minder tijd nodig voor het huishouden, omdat er geen kinderen zijn. Op zich is er de mogelijkheid tot herverdeling met de partner als zij meer uren aan betaalde arbeid willen besteden. De vierde groep zou zeker ruimte hebben voor betaalde arbeid. Deze vrouwen hebben de mogelijkheid tot herverdeling van taken omdat ze een partner hebben. Als er geen financiële verantwoordelijkheid meer is voor uitwonende kinderen, neemt ook de ruimte tot betaald uitbesteden en monetariseren van het onbetaalde werk toe.

De laatste drie groepen in de tabel besteden allemaal *vrij weinig tijd aan onbetaalde arbeid binnen het huishouden*. De genoemde oplossingen om (meer) betaalde arbeid te verrichten, zijn voor hen niet zo relevant. Voor de mannen met kinderen en een partner zal een herverdeling van betaalde en onbetaalde arbeid tussen beide partners ertoe leiden dat zij – vooropgesteld dat er niet veel wordt uitbesteed of dat er minder tijd aan bepaalde taken wordt besteed – meer onbetaalde en misschien minder betaalde arbeid gaan verrichten.

2.3.2 Informele zorg

Informele zorg is een verzamelbegrip voor zeer diverse vormen van hulpverlening. Het kan variëren van een kleine eenmalig gevraagde dienst tot een zware en langdurige vorm van verzorging (zoals terminale hulp kan zijn). De diverse studies die gebaseerd zijn op de hier gepresenteerde samenvatting, concentreren zich in sommige gevallen alleen op de zwaardere en intensievere vormen van hulpverlening; in andere gevallen op alle mogelijke typen van informele zorg. Het is duidelijk dat de achtergronden van het verlenen van informele zorg erg afhankelijk kunnen zijn van het type hulpvraag. Dit is ook een van de redenen waarom de resultaten van de diverse studies soms enigszins uiteenlopen. Hierna zijn belangrijkste determinanten samengevat.

Determinanten

Uit de literatuur zoals die is besproken in bijlage B, kan worden gedestilleerd dat bijna de helft van de mensen gehoor geeft aan een hulpvraag als die aan hen wordt gesteld. Vrouwen geven vaker hulp dan mannen, hetgeen in belangrijke mate samenhangt met het feit dat vrouwen vaker iemand met een hulpvraag in hun netwerk hebben dan mannen. Bovendien spelen verschillen in attitudes tussen de seksen een rol. Vrouwen zijn opgevoed met het idee dat zorgen bij hen past, en de omgeving verwacht ook dat vrouwen zorgen als dat wordt gevraagd. Dit verklaart mogelijk ook waarom mannen minder vaak met een hulpvraag worden geconfronteerd. De aard van de relatie met de hulpvrager is vaak van doorslaggevend belang bij de beslissing om de hulp te verlenen. Er wordt eerder hulp verleend aan een partner dan aan een ver familielid.

Leeftijd speelt ook een rol. Vrouwen tussen de 35 en de 55 jaar verlenen relatief gezien de meeste zorg. Boven de 55 jaar vallen de verschillen tussen vrouwen en mannen weg. Dat mannen vanaf 55 jaar meer hulp verlenen, komt waarschijnlijk doordat zij vaak hulp geven aan de eigen partner. Bovendien verricht circa 36% van de mannen boven de 50 jaar geen betaalde arbeid meer, waardoor deze groep meer tijd heeft voor het geven van zorg. Mensen van 70 jaar en ouder geven weer vrij weinig informele zorg. Zij krijgen zelf te maken met lichamelijke beperkingen en zijn daarom minder goed in staat om zorg te verlenen.

Verder blijkt uit een aantal studies dat degenen die geen of weinig betaalde arbeid verrichten vaker informele zorg verlenen dan degenen die veel uren betaald werken. Dit zijn relatief vaak vrouwen. Het totaal aantal uren dat aan onbetaalde arbeid thuis en aan betaalde arbeid of scholing wordt besteed, heeft eveneens een effect op het al dan niet verlenen van zorg. De relatie tussen het verlenen van informele zorg, sekse en al dan niet betaald werken is echter zeer complex. Uit de literatuur komt niet eenduidig naar voren dat het hebben van betaald werk of het aantal uren betaald werk de omvang van de verleende informele zorg bepaalt. De verschillen tussen de resultaten zijn onder andere toe te schrijven aan verschillende definities van informele zorg (zie verder de bijlage).

In dit kader is het ook vermeldenswaard dat het verlenen van intensieve informele zorg, met name als deze ten goede komt aan partners of naaste familie, soms reden is om minder betaald te werken, om te stoppen met betaald werken of om het aantal uren

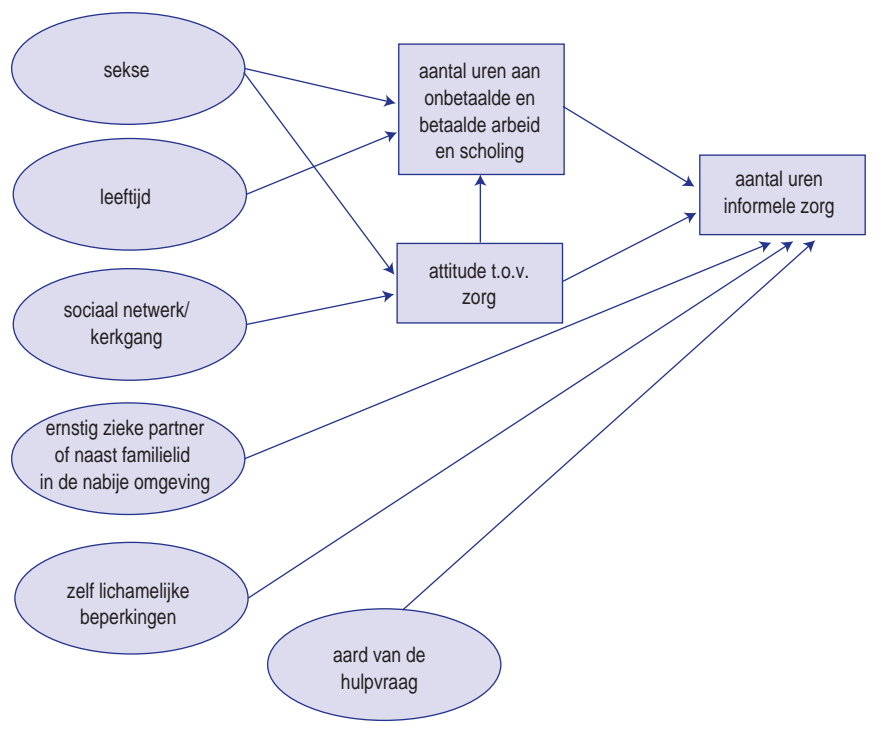
betaald werk niet uit te breiden. Ook komt het, zij het niet vaak, voor dat niet-betaald werkenden geen pogingen doen om een betaalde baan te zoeken, omdat zij de tijd aan informele zorg besteden. Het zijn meer vrouwen dan mannen die aangeven dat zij zich in hun arbeidsmarktbeslissingen mede laten leiden door de informele zorg die zij verlenen.

Verder is de reisafstand tussen de hulpvrager en de (potentiële) hulpgever een bepalende factor. Informele zorg wordt vooral verleend als de hulpvrager goed en snel bereikbaar is voor de hulpverlener. De sociale instelling of sociale beweging van de hulpgever speelt eveneens een rol. Dit verklaart mogelijk waarom mensen die regelmatig naar de kerk gaan vaker informele zorg geven dan anderen. Daarbij kan ook het sociale netwerk dat vaak bij de kerkgemeenschap hoort als verklarende factor hiervoor worden beschouwd. Een andere mogelijkheid is dat het hier deels ook hulp in georganiseerd verband betreft.

In figuur 2.2 wordt de geschetste relatie tussen het aantal uren dat aan informele zorg wordt verleend en de factoren die daarbij mogelijk een rol spelen schematisch samengevat. Benadrukt moet worden dat er vergeleken bij onbetaalde arbeid thuis, weinig onderzoek is gedaan naar de determinanten van de hoeveelheid uren die besteed wordt aan informele zorg. De gekozen samenhangen lijken de meest waarschijnlijke op basis van de beschikbare informatie.

Figuur 2.2

Overzicht van factoren die samenhangen met het aantal uren informele zorg (bij bestaan hulpvraag)



Typologie van personen die informele hulp verlenen

Om tot de typologie te komen van de categorieën mensen die veel of weinig tijd aan informele zorg besteden, zullen we de meest bepalende factoren van informele zorg moeten identificeren. Het blijkt dat, afgezien van het bestaan van de hulpvraag, de sociale afstand tot iemand een van de belangrijkste kenmerken is. Ook sekse en leeftijd zijn bepalende kenmerken. Daarnaast is het waarschijnlijk dat de hoeveelheid betaalde en onbetaalde arbeid een rol speelt, zeker als de sociale afstand tot de hulpvrager wat groter is. Het is waarschijnlijk dat gemiddeld genomen de meeste uren aan informele zorg worden besteed door mensen die een zwaardere vorm van zorg aan partners, kinderen of naaste familie geven. Dit zijn dan ook de kenmerken die we in de typologie hebben opgenomen.

Tabel 2.3 Typologie van categorieën aan de hand van de tijd besteed aan informele zorg (bevolking van 15-65 jaar)

informele zorg	typering
veel tot matig	– mannen en vrouwen met een hulp vragende partner, kind of naaste familie
matig	– vrouwen van 35-65 jaar en mannen van 55-65 jaar die in totaal minder dan 25 uur aan betaald en onbetaald werk of scholing besteden, met sociale betrokkenheid (kerkgang)
weinig tot geen	– mensen zonder hulpvraag in de omgeving – mensen die veel meer dan 25 uur aan betaald en onbetaald werk of scholing besteden en diegenen met een hulpvraag van mensen tot wie ze een wat grotere sociale afstand hebben

Welke oplossingen mensen kiezen die worden geconfronteerd met een hulpvraag als ze weer of veel meer betaald gaan werken, zal medebepaald worden door het type zorgvraag en de duur ervan. Bovendien kan het tijdstip waarop zorg wordt verleend niet in alle gevallen worden verschoven.

Dat er in sommige studies geen relatie is gevonden tussen het aantal uren dat aan betaald werk wordt besteed en het al dan niet verlenen van informele zorg, kan komen doordat mensen bij langdurige zorg het aantal uren betaalde arbeid al (tijdelijk) hebben teruggebracht als dat nodig was. Daarom gaan we er vanuit dat met name degenen *die veel tot een matig aantal uren aan informele zorg besteden*, deze zorg uit moeten besteden als ze (meer) betaald gaan werken. Deze zorg kan niet zonder meer worden verminderd. Aan de ene kant kan zorg uitbesteed worden aan de zorgorganisaties, zoals de thuiszorg. Formele zorg is echter niet altijd of voor het benodigde aantal uren beschikbaar. Als de formele zorg geen oplossing biedt, is er een uitwijkmogelijkheid naar het betaald uitbesteden aan particuliere organisaties of naar het onbetaald uitbesteden aan naaste familie. Daarvoor heeft men of een vrij hoog inkomen of familie met veel tijd nodig. In veel gevallen zullen mensen een belangrijk deel van de informele zorg voor hun naasten zelf willen verzorgen.

De groep die *niet zoveel tijd aan informele zorg besteedt*, heeft meer ruimte om betaald te (gaan) werken. Bovendien staat de optie open om geen informele zorg te verlenen, vooral als de sociale afstand tot de hulpvrager relatief groot is.

2.3.3 *Vrijwilligerswerk*

Determinanten

De literatuur geeft aan dat leeftijd, opleidingsniveau en sekse belangrijke verklarende factoren zijn voor het vrijwilligerswerk dat wordt verricht. Feitelijk gaat hierachter schuil dat het aantal uren dat al aan betaalde arbeid en onbetaalde arbeid thuis wordt besteed, van invloed is op de vraag of en hoeveel tijd iemand aan vrijwilligerswerk besteedt. De drie genoemde factoren kunnen namelijk worden gezien als vertegenwoordigers van het complexe schema dat voor de verklaring van de onbetaalde arbeid thuis in relatie tot betaalde arbeid is gegeven (figuur 2.1).

Mensen tot 35 jaar doen minder vaak vrijwilligerswerk dan degenen van 35 jaar en ouder. Leeftijd geeft bij veel vrouwen aan of zij thuis veel onbetaalde arbeid doen (zorg voor kinderen) en bij mannen of zij veel tijd besteden aan betaalde arbeid. Met name bij mannen boven de 50 jaar neemt het aantal uren betaalde arbeid flink af. Net als bij het verlenen van informele zorg, zien we boven de 70 jaar het vrijwilligerswerk afnemen. Waarschijnlijk speelt de eigen gezondheid daarbij een rol.

Werklozen en arbeidsongeschikten doen relatief veel vrijwilligerswerk, zij hebben er veel tijd voor. Mensen die niet-betaald werken en ook niet naar betaald werk zoeken, doen vaker vrijwilligerswerk dan degenen die wel naar betaald werk zoeken.

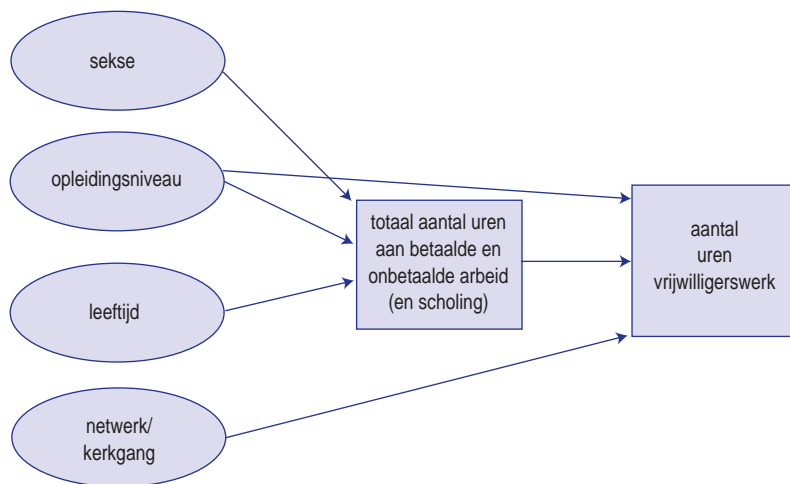
Het opleidingsniveau heeft daarnaast eveneens een zelfstandig effect op het verrichten van vrijwilligerswerk. De verschillen tussen hoogopgeleiden en mensen met een opleiding op middelbaar niveau zijn verwaarloosbaar, maar laagopgeleiden blijken minder vaak vrijwilligerswerk te doen.

De positieve relatie tussen regelmatig naar de kerk gaan en het doen van vrijwilligerswerk, wordt vooral verklaard door het sociale netwerk (gevraagd worden) van de kerkgemeenschap. Verder zijn de sociale contacten, het opdoen van nieuwe ervaringen en in mindere mate het opdoen van werkervaring motieven voor vrijwilligerswerk.

Figuur 2.3 geeft een schematische samenvatting van de net geschetste samenhang tussen het aantal uur dat men vrijwilligerswerk doet en de genoemde factoren. Net als voor informele zorgverlening geldt ook voor deze vorm van onbetaalde arbeid, dat enige bescheidenheid over de daarin weergegeven verbanden is geboden, omdat er weinig onderzoek is naar de samenhang tussen achtergrondfactoren en de tijd besteed aan vrijwilligerswerk.

Figuur 2.3

Overzicht van factoren die samenhangen met tijd besteed aan vrijwilligerswerk



Typologie van personen die vrijwilligerswerk verrichten

Voor de typering van de categorieën die veel, niet zo veel of weinig tot geen tijd aan vrijwilligerswerk besteden, beperken we ons tot de meest bepalende factoren. Leeftijd, de beschikbare tijd en het netwerk blijken (gecombineerd) de belangrijkste kenmerken bij het schatten van de kans dat iemand veel, weinig of geen vrijwilligerswerk doet. Als oudere mannen vrijwilligerswerk doen, besteden zij daar *vrij veel tijd* aan. Zij zijn vaak wat hoger opgeleid en besteden weinig tijd aan andere vormen van onbetaalde en betaalde arbeid. Of dat ook betekent dat zij daardoor minder snel (meer) betaald werken, is niet bekend.

Het zijn vooral jongeren die niet vaak vrijwilligerswerk doen. Gemiddeld zullen deze groepen er dan ook *weinig tijd* aan besteden.

Tabel 2.4 Typologie van categorieën aan de hand van de tijd besteed aan vrijwilligerswerk (bevolking van 15-65 jaar)

typering	
veel tot matig	– oudere mannen met een middelbare of hogere opleiding die in totaal niet veel tijd kwijt zijn met onbetaalde en betaalde arbeid met sociale betrokkenheid. Vaak vutters, gepensioneerden, WAO'ers of werklozen.
matig	– mannen en vrouwen boven de 35 jaar die meer dan 20 uur besteden aan betaald werk en onbetaalde arbeid thuis en die sociaal betrokken zijn
weinig tot geen	– mannen en vrouwen onder de 35 jaar met minder sociale betrokkenheid

Het al dan niet verrichten van vrijwilligerswerk lijkt meer dan de andere vormen van onbetaalde arbeid een vrije keuze te zijn en weinig verplichtend. Mensen die vrijwilligerswerk doen en meer betaald werk willen verrichten, kunnen ervoor kiezen om het vrijwilligerswerk te verminderen of ermee te stoppen. Het vrijwilligerswerk zelf zal er niet snel de oorzaak van zijn dat iemand geen of niet meer uren betaalde arbeid verricht.

2.4 Conclusie

In dit hoofdstuk is de basiskennis van onbetaalde arbeid bijeengebracht die van belang kan zijn voor het integreren van onbetaalde arbeid in het sociaal-economisch beleid.

Gebleken is dat onbetaalde arbeid voor de meeste huishoudens een belangrijke tijdsinvestering vraagt. Dit betekent onder andere dat besluitvorming over de andere belangrijke tijdsinvestering (betaalde arbeid) medeafhankelijk is van allerlei aspecten die met de organisatie van onbetaalde arbeid hebben te maken. Juist het gegeven dat onbetaalde arbeid in sommige gevallen een grote tijdsinvestering vereist, maakt dat beleid gericht op betaalde arbeid zich rekenschap zou moeten geven van de samenhang tussen betaalde en onbetaalde arbeid.

Er is aandacht besteed aan drie verschillende vormen van onbetaalde arbeid, te weten: onbetaalde arbeid die ten goede komt aan het eigen huishouden, informele zorg en vrijwilligerswerk. De drie vormen van onbetaalde arbeid zijn verbonden met een verschillend stelsel van achtergrondkenmerken en onderscheiden zich daarnaast in de manier waarop oplossingen gevonden kunnen worden voor het niet verrichten van de onbetaalde taak. Er is alle reden voor om de drie vormen van onbetaalde arbeid zo veel mogelijk los van elkaar te bestuderen.

Het is evident dat vrouwen meer behoren tot de groepen die relatief veel zijn belast met onbetaalde taken dan mannen, en dat vooral huishoudelijke taken en de zorg voor kinderen en in sommige gevallen informele hulptaken de meeste tijd kosten.

In hoofdstuk 3 zal op basis van de resultaten uit dit hoofdstuk bezien worden wat de relevantie is van onbetaalde arbeid voor het gevoerde sociaal-economisch beleid en welke aanknopingspunten dit biedt voor het integreren van onbetaalde arbeid in dat beleid.

Noten

- 1 Met dank aan Alice de Boer, Joep de Hart, Stella Hoff en Joost Timmermans van het Sociaal en Cultureel Planbureau voor de inbreng van hun deskundigheid in dit project.
- 2 In de literatuurstudie is gezocht naar informatie over de onbetaalde arbeid die verschillende allochtone groepen verrichten. De studies die daarnaar zijn verricht, zijn kwalitatief van aard en het is niet goed mogelijk om aan te geven of er sprake is van verschillen tussen de autochtone bevolking en de verschillende allochtone groepen.
- 3 Copingstrategieën zoals prioriteiten stellen, nee zeggen en dergelijke, laten we hier buiten beschouwing.
- 4 Monetariseren is gebruikmaken van tijdbesparende huishoudelijke apparatuur, zoals een vaatwasmachine.
- 5 De typering is afgeleid uit cijfers van het TBO uit 1995, zoals gepresenteerd in de *Sociale atlas van de vrouw*, Van der Lippe, in: Niphuis-Nell (1997) (129 en 131).
- 6 Uit de literatuur blijkt alleen hoeveel uur alleenstaande vrouwen met kinderen aan onbetaalde arbeid thuis besteden. Er is verondersteld dat mannen en vrouwen in deze situatie een vergelijkbaar aantal uur aan onbetaalde arbeid thuis besteedt.

3 ONBETAALDE ARBEID IN HET SOCIAAL-ECONOMISCH BELEID

3.1 Inleiding

In dit hoofdstuk zal het beleid worden geanalyseerd om uiteindelijk tot concrete aanknopingspunten te komen om de integratie van onbetaalde arbeid gestalte te geven. Hierbij wordt het *Stappenplan integratie onbetaalde arbeid* gebruikt dat in hoofdstuk 1 is gepresenteerd. Dit betekent dat allereerst het sociaal-economisch beleid zoals dat in de *Sociale Nota 2001* is beschreven, op hoofdlijnen wordt bestudeerd (§ 3.2). In de volgende paragrafen volgt een meer gedetailleerde analyse van enkele specifieke beleids-terreinen. Paragraaf 3.3 gaat daarbij over het beleid ter voorkoming van uitval en paragraaf 3.4 over het beleid gericht op toeleiding naar betaald werk. Paragraaf 3.5 vat de belangrijkste bevindingen beknopt samen.

3.2 De hoofdlijnen van het sociaal-economisch beleid volgens de *Sociale Nota 2001*

Deze paragraaf doet verslag van de resultaten van de eerste stap van het *Stappenplan integratie onbetaalde arbeid* dat voor dit onderzoek is ontwikkeld.

Stap 1	Schets de hoofdlijnen van het sociaal-economisch beleid zoals beschreven in de <i>Sociale Nota 2001</i> en bepaal voor welke onderdelen het relevant is deze aan een nadere analyse te onderwerpen inzake de betekenis van onbetaalde arbeid.
--------	-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

Er wordt gestart met de identificatie en de analyse van de problemen zoals die zijn geformuleerd in de *Sociale Nota 2001* (§ 3.2.1). Daarna volgt een overzicht van de belangrijkste beleidsdoelstellingen en middelen die worden ingezet om de doelstellingen te bereiken (§ 3.2.2). Op de beschrijving van de hoofdlijnen volgt de aanduiding van een selectie van onderwerpen voor verdere analyse (§ 3.2.3). Voor de vaststelling van de hoofdlijnen van het beleid is voornamelijk geput uit hoofdstuk 1 van de *Sociale Nota 2001*, waarin de hoofdpunten zijn opgenomen, met hier en daar een uitstapje naar een ander hoofdstuk.

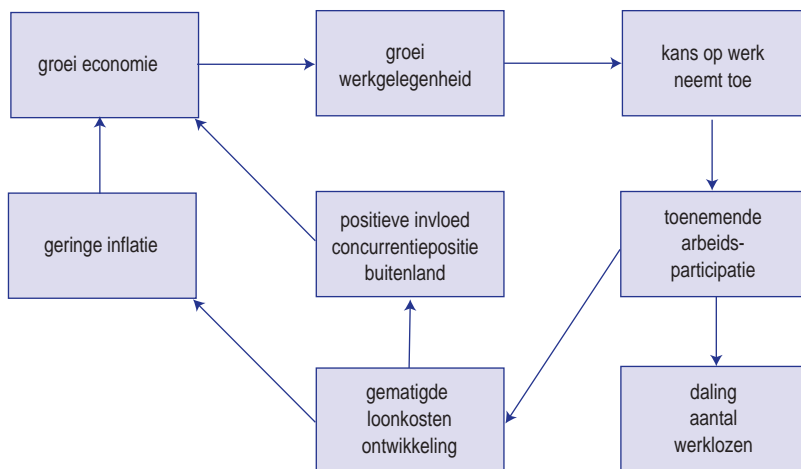
3.2.1 Sociaal-economische problemen anno 2001

In de *Sociale Nota 2001* wordt geconstateerd dat het goed gaat met de Nederlandse economie (p. 4, 19). In essentie komt de analyse van het economisch klimaat van de afgelopen jaren erop neer dat de economische groei, die gepaard gaat met een groei in werkgelegenheid, tot een toenemende arbeidsparticipatie heeft geleid. Dit heeft onder meer tot gevolg gehad dat het aantal werklozen is gedaald. Niet alleen het aantal mensen dat kort (minder dan 1 jaar) werkloos is, is afgenomen, maar ook het aantal mensen dat langer werkloos is (p. 22). De toenemende arbeidsmarktparticipatie heeft bijgedragen aan een gematigde loonkostenontwikkeling, die op haar beurt een beperkend effect heeft op de inflatie en de concurrentiepositie ten opzichte van het buitenland (p. 20)

en zo wordt de economische groei gewaarborgd. De analyse van de economische situatie zoals die wordt geschetst in de Sociale Nota 2001 is schematisch weergegeven in figuur 3.1.

Figuur 3.1

Analyse economische situatie Nederland in Sociale Nota 2001

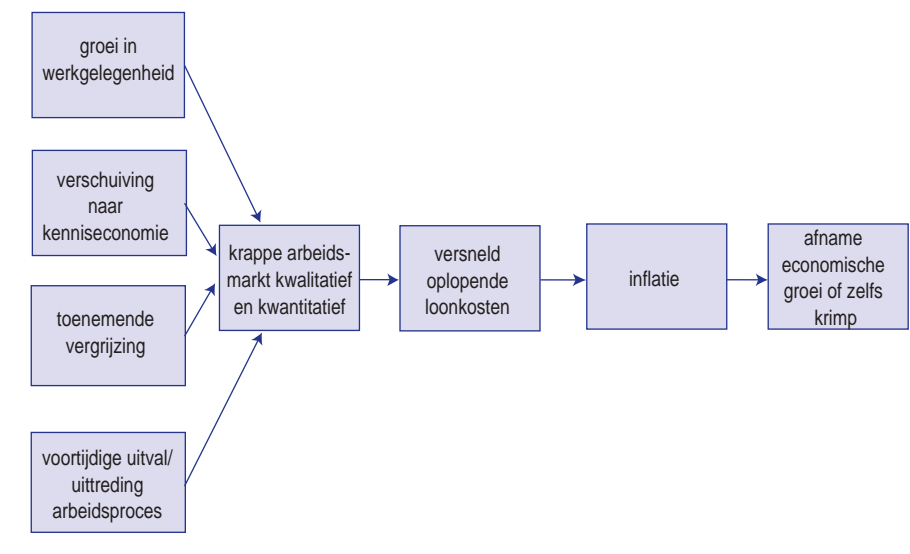


Tegelijkertijd wordt geconstateerd dat zich verschillende ontwikkelingen voordoen die een potentiële bedreiging vormen voor de gewenste economische groei (p. 4, 23, 24). De arbeidsmarkt is krap en zal bij een blijvende groei nog krappere worden. De vergrijzing van de beroepsbevolking die zich de komende jaren nog doorzet, versterkt dit proces. Ook een toename van voortijdige uitval uit het arbeidsproces (door bv. arbeidsongeschiktheid) vormt in die zin een bedreiging. Daarnaast leidt de verschuiving naar een kenniseconomie tot een afnemende vraag naar laag- en een toenemende vraag naar hoogopgeleiden, waardoor het risico van kwalitatieve discrepanties tussen vraag en aanbod toeneemt. Het risico bestaat dat de toenemende kwantitatieve en kwalitatieve tekorten in het arbeidsaanbod tot een snelle loonkostenstijging en tot inflatie leiden (p. 4). Uiteindelijk zal de economische groei daardoor stagneren. Een situatie die als onwenselijk wordt beschouwd.

Volgens de *Sociale Nota* ontstaat de kwalitatieve krapte doordat er veel vraag is naar middelbaar en hoger opgeleiden, terwijl het aanbod veelal laag is opgeleid (p. 24, 25). In bepaalde sectoren zijn overigens ook de vacatures voor laagopgeleiden moeilijk vervulbaar, omdat het aanbod 'niet effectief' is (p. 25). De kwantitatieve krapte op de arbeidsmarkt wordt niet veroorzaakt door een te kleine potentiële beroepsbevolking, maar doordat te weinig mensen willen of kunnen toetreden tot de arbeidsmarkt en er te veel voortijdig uitvallen. Figuur 3.2 geeft de risicoanalyse zoals die in de *Sociale Nota* wordt verwoord in een schema weer.

Figuur 3.2

Risico-analyse van het economische klimaat



Dat een deel van de beroepsbevolking vrijwillig of onvrijwillig voor het 65e jaar met werken stopt, wordt – zeker in de huidige economische situatie – als onwenselijk beschouwd, omdat dit tot een toenemende krapte op de arbeidsmarkt leidt en ertoe bijdraagt dat er in de toekomst niet voldoende geld is voor het stelsel van sociale zekerheid (p. 9, 36). Het gebruikmaken van prepensioenregelingen, arbeidsongeschiktheid, ontslag en zorgverplichtingen zijn volgens de beleidsnota belangrijke oorzaken van de voortijdige uitval uit het arbeidsproces.

Uit deze beknopte beschrijving van de centrale problematiek in het sociaal-economisch beleid blijkt dat in feite alles draait om betaald werk en om financiële consequenties van knelpunten op de arbeidsmarkt. Het is opmerkelijk dat onbetaalde arbeid in dit 'basisplaatje' geen enkele rol speelt. De probleemdefinitie, die in feite een van de fundamenteën van elk beleid vormt, stuurt hierdoor als het ware het beleid al één bepaalde kant op, namelijk: bevordering van de arbeidsparticipatie. Dit zal ook in de volgende paragraaf duidelijk naar voren komen.

3.2.2 Doelstellingen en oplossingsrichtingen

Het beleid in de *Sociale Nota 2001* is gericht op het verminderen van de kans op afnemende economische groei en het voorkomen van economische krimp (fig. 3.2). De verwezenlijking van een toenemende arbeidsparticipatie van niet-betaald werkenden en het voorkomen van uitval uit het arbeidsproces speelt daarbij een centrale rol. De kern van het beleid kan in twee hoofddoelstellingen worden samengevat:

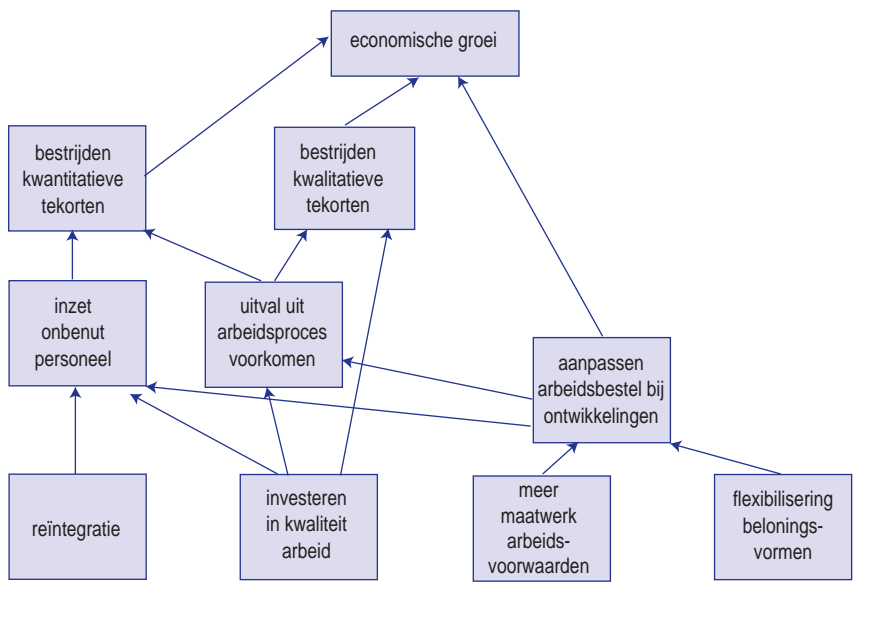
1. Het bevorderen van de economische groei.
2. Het tegengaan van de sociale uitsluiting (maatschappelijk aan de kant staan) van diegenen die niet (meer) betaald kunnen werken.

Aan groei wordt gewerkt door het bestrijden van arbeidstekorten in kwalitatief en kwantitatief opzicht en door te werken aan een arbeidsbestel dat past bij de huidige economische, technische en maatschappelijke ontwikkelingen. Sociale uitsluiting wordt bestreden via het stelsel van sociale zekerheid (inkomenszekerheid) en door sociale activering (gesubsidieerde arbeid of het bevorderen van vrijwilligerswerk) (p. 15). Arbeidsparticipatie is volgens de *Sociale Nota 2001* voor de meeste mensen onder de 65 de meest aangewezen weg om permanente afhankelijkheid (van een uitkering) en sociale uitsluiting te voorkomen (p. 16). De volgende subdoelen en middelen staan in dienst van de twee hoofddoelstellingen van het beleid:

- Het terugdringen van (langdurige) uitkeringsafhankelijkheid (p. 4 en 7) door reïntegratie in het arbeidsproces (werklozen en WAO'ers).
- De toename van de arbeidsparticipatie van het onbenut potentieel: naast degenen met een uitkering worden ouderen, vrouwen en allochtonen met name genoemd (p. 7).
- Het investeren in de kwaliteit van arbeid, zodat uitval wordt voorkomen en de instroom op de arbeidsmarkt wordt bevorderd (p. 4, 9, 10).
- Flexibilisering van de factor arbeid, zodat een betere afstemming met een continu veranderend productieproces en met individuele (zorg)wensen van werknemers kan worden bereikt (p. 4, 9, 10).
- Het zoeken van flexibele beloningsvormen die passen bij de veranderende economie en de beheersing van de loonkosten (p. 4).

Figuur 3.3

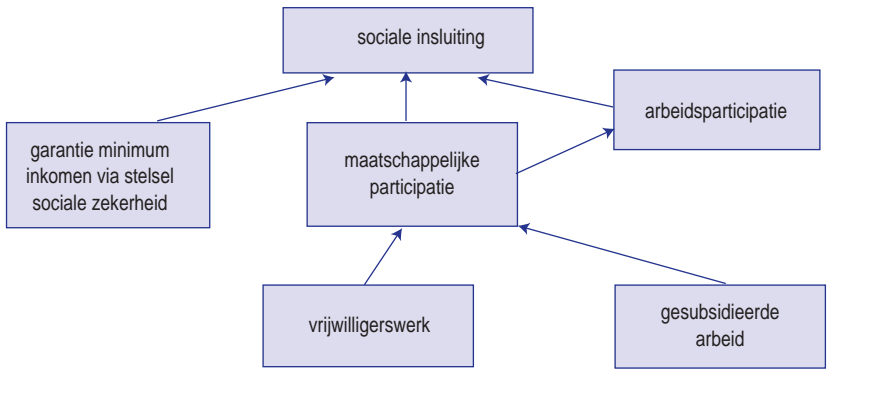
Doelboom van beleid inzake economische groei



De figuren 3.3 en 3.4 vatten samen op welke manier het beleid de economische groei wil bevorderen en de sociale uitsluiting wil voorkomen. De beleidsinstrumenten die worden ingezet om de economische groei in stand te houden, zijn of geheel of deels gericht op toeleiding naar de arbeidsmarkt of op het voorkomen van uitval uit het arbeidsproces en soms op beide aspecten. Bovendien kan een effectieve inzet van deze beleidsinstrumenten er ook toe bijdragen dat sociale uitsluiting wordt voorkomen.

Figuur 3.4

Doelboom van beleid inzake sociale insluiting



Zoals al aan het eind van de vorige paragraaf werd aangeduid, is duidelijk dat in de belangrijkste doelen van het sociaal-economisch beleid betaalde arbeid centraal staat. Bezien vanuit het emancipatiebeleid, waar de taakstelling 'integratie van onbetaalde arbeid in het sociaal-economisch beleid' uit voortvloeit, is het opmerkelijk dat het herverdelen van onbetaalde arbeid – een van de hoofdthema's van het emancipatiebeleid – geen prominente plaats inneemt in het sociaal-economisch beleid. De maatschappelijke en economische waarde van onbetaalde arbeid worden in wezen zelfs enigszins gediskwalificeerd, gelet op het gebruik van termen als 'onbenut potentieel' en 'inactieven'. Men kan zich afvragen of het opnemen van herverdeling van onbetaalde arbeid in de hoofddoelen van het sociaal-economisch beleid niet tot een gedeeltelijk andere invulling van dat beleid zou leiden.

In het vervolg van de analyses worden de beleidslijnen die zijn uitgezet in de *Sociale Nota 2001* gevolgd, waarmee het primaat van betaald werk als uitgangspunt wordt overgenomen. Het is echter van belang om zich daarbij te realiseren dat hiermee in feite alleen aan één spoor van het integreren van onbetaalde arbeid aandacht wordt besteed, namelijk gericht op een zodanige integratie van onbetaalde arbeid in het beleid dat de participatie aan betaalde arbeid zo veel mogelijk ten goede komt.

3.2.3 Eerste selectie van beleidsrichtingen voor analyse van integratie onbetaalde arbeid

Het sociaal-economisch beleid is buitengewoon omvangrijk en het is waarschijnlijk dat niet voor alle onderdelen daarvan integratie van onbetaalde arbeid relevant is. In het *Stappenplan integratie onbetaalde arbeid* zijn enkele vragen geformuleerd die als leidraad kunnen dienen om beleidsterreinen te selecteren die relevant zijn voor een nadere analyse.

- | | |
|---------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Vraag 1 | Gaat het om beleid voor een bepaalde doelgroep of categorie(ën) mensen? |
| Vraag 2 | Gaat het om wet- en regelgeving die gevolgen heeft voor de organisatie van betaalde arbeid of voor de wijze van inkomensverwerving? |

Omdat onbetaalde arbeid vooral bestudeerd wordt op het microniveau, ligt het het meest voor de hand om voor beleidsterreinen te kiezen die direct van invloed zijn op het gedrag van mensen, in casu beleid dat is gericht op arbeidsparticipatiebeslissingen. Daarom is besloten om de beleidsanalyse toe te spitsen op twee terreinen, namelijk 'het voorkomen van voortijdig uitval' en 'de toeleiding naar betaalde arbeid van het onbenut potentieel'. Het beleid dat wordt ingezet voor de hoofddoelen die hiervoor werden genoemd (zie p. 23), komen daarbij aan de orde, voor zover dat relevant is voor de twee hoofdthema's. Het socialezekerheidsstelsel zelf, de organisatie ervan en het voorkomen van sociale uitsluiting komen niet als afzonderlijke onderwerpen aan de orde, maar wel zijdelings bij toeleiding naar de betaalde arbeidsmarkt van bijstandsgerechtigden of bij de inzet van gesubsidieerde arbeid. In paragraaf 3.3 staat het voorkomen van uitval centraal en in paragraaf 3.4 komt de toeleiding naar de arbeidsmarkt aan bod.

3.3 Integratie van onbetaalde arbeid in het beleid ter voorkoming van uitval

3.3.1 Algemeen

In deze paragraaf zal het beleid dat is gericht op het voorkomen van uitval, nader worden bestudeerd met onbetaalde arbeid als invalshoek. Bezien zal worden welke plaats onbetaalde arbeid inneemt in dit beleidsonderdeel en welke plaats het in zou kunnen nemen. Voorafgaand aan de beleidsanalyse volgt nu eerst een nadere beschrijving van het beleid zoals verwoord in de *Sociale Nota 2001*. Hierop volgt een verdere selectie van te bestuderen beleidsterreinen.

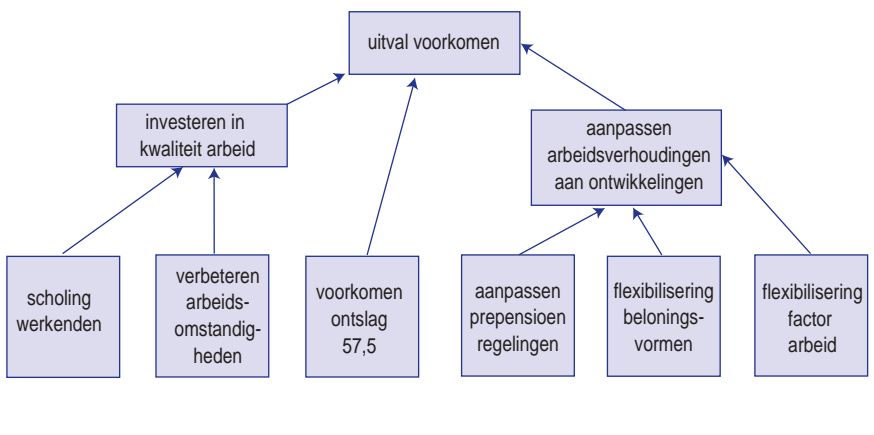
- | | |
|--------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Stap 1 | Schets de hoofdlijnen van het beleid dat is gericht op voorkoming van uitval en bepaal of een selectie noodzakelijk is voor een nadere analyse inzake de betekenis van onbetaalde arbeid. |
|--------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|

In paragraaf 3.2 is al beschreven waarom beleid wordt gevoerd ter voorkoming van uitval. Kort gezegd, draagt dit beleid bij aan het voorkomen van tekorten op de arbeidsmarkt, het voorkomen van uitkeringsafhankelijkheid, het terugdringen van de collectieve lasten en het voorkomen van sociale uitsluiting.

Op deze plaats gaat de aandacht uit naar een nadere beschrijving van het probleem van uitval. In de *Sociale Nota 2001* worden verschillende zaken aangewezen die de voortijdige uitval uit het arbeidsproces kunnen verklaren. In de eerste plaats worden door de krappe arbeidsmarkt mensen met een hoger ziekterisico aangenomen en is de werkdruk toegenomen (p. 79) waardoor meer mensen uitvallen doordat zij worden afgekeurd voor betaalde arbeid. In de tweede plaats is het aandeel van vrouwen in de beroepsbevolking gegroeid en vrouwen hebben een grotere kans om arbeidsongeschikt te worden (p. 86), waardoor zij stoppen met betaald werk. De redenen daarvoor zijn nog niet allemaal achterhaald (p. 146). In ieder geval werken vrouwen vaker dan mannen in sectoren met een ongunstige arbeidsomstandigheden (p. 146) en gaan vrouwen en hun omgeving mogelijk anders om met ziekte (p. 87). De dubbele belasting van vrouwen lijkt op basis van het beschikbare cijfermateriaal geen rol te spelen bij de verklaring voor de relatief hoge instroom in de WAO (p. 87). In de derde plaats stoppen werknemers veelal voor hun 65e met betaalde arbeid. De beroepsbevolking vergrijsd waardoor de kans op voortijdige uitstroom uit het arbeidsproces steeds meer toeneemt (p. 9), onder meer door arbeidsongeschiktheid (p. 82). Er zijn voor oudere werknemers allerlei regelingen ontwikkeld die vervroegde pensionering aantrekkelijk maken (p. 36) en daarnaast worden ouderen soms met wederzijdse goedkeuring eerder ontslagen (p. 10). Het gegeven dat ouderen een groter risico lopen op veroudering van de vakkennis, kan ook een rol spelen bij dit ontslag. In de vierde plaats gaat een deel van de jongeren betaald werken zonder dat zij voldoende gekwalificeerd zijn. Deze jongeren lopen bij een verslechtering van de arbeidsmarktsituatie een groter risico ontslagen te worden (p. 29). In de vijfde plaats stopt nog steeds een deel van de vrouwen geheel of gedeeltelijk met werken als zij kinderen krijgen (p. 138).

Figuur 3.5

Doelboom van beleid gericht op voorkomen uitval



Figuur 3.5 bevat een overzicht van de middelen die worden ingezet om uitval te voorkomen. Samengevat gaat het om twee zaken: allereerst wordt aan het voorkomen van uitval gewerkt door te investeren in de kwaliteit van de arbeid. Daarnaast is het beleid gericht op aanpassing van het arbeidsbestel aan actuele maatschappelijke en economische ontwikkelingen.

De verschillende beleidsterreinen die onderdeel vormen van het beleid dat op voorkoming van uitval is gericht, zijn als volgt te typeren:

- de arbeidsomstandigheden binnen werkorganisaties gecombineerd met ziekteverzuimbeleid;
- de arbeidsverhoudingen; de combinatie van betaalde arbeid en zorg (verlof, arbeidstijden, kinderopvang, gelijke behandeling);
- scholing van betaald werkenden;
- voorkomen ontslag van werknemers van 57,5 jaar en ouder door de vermindering van de mogelijkheden tot vervroegd pensioen;
- de flexibilisering van de factor arbeid;
- het ontwikkelen van flexibele beloningsvormen.

Een verdere selectie van beleidsterreinen binnen het deelgebied dat zich richt op voorkoming van uitval, lijkt voor de hand te liggen als we ons de volgende vragen stellen:

1. Gaat het om beleid voor een bepaalde doelgroep of categorie(ën) mensen?
2. Gaat het om wet- en regelgeving die gevolgen heeft voor de organisatie van betaalde arbeid of voor de wijze van inkomensverwerving?

Een nadere analyse van de mogelijkheden om onbetaalde arbeid te integreren in het beleid ligt vooral voor de hand op de eerste drie terreinen. Deze terreinen hebben een directe relatie met arbeidsparticipatiebeslissingen van werknemers en zouden daarom beïnvloed kunnen worden door de onbetaalde arbeidstaken waar deze werknemers eventueel ook mee te maken hebben. Het beleidsterrein dat zich richt op de aanpassing van prepensioenregelingen gecombineerd met het voorkomen van ontslag van oudere werknemers richt zich specifiek op het voorkomen van uitval van ouderen. De reden om hieraan in de beleidsanalyses geen aandacht te besteden, is dat ouderen die nog actief zijn op de arbeidsmarkt meestal niet veel onbetaalde arbeid verrichten (zie hfst. 2). De beleidsterreinen die zich richten op de aanpassing van het arbeidsbestel (flexibilisering van de factor arbeid en van beloningsvormen) liggen minder voor de hand om te bestuderen. Niet zozeer vanwege de thematiek; zoals in de analyse duidelijk zal worden, heeft zowel de flexibilisering als de beloning invloed op arbeidsbeslissingen van onbetaald werkenden. Wel vanwege het feit dat deze beleidsterreinen en de instrumentaria niet gericht zijn op individuele werknemers. Dit maakt de koppeling met achtergrondinformatie over onbetaald werk moeilijk.

Achtereenvolgens zal de betekenis van onbetaalde arbeid worden geanalyseerd binnen het arbeidsomstandighedenbeleid (§ 3.3.2), het arbeidsverhoudingenbeleid (§ 3.3.3) en het beleid gericht op scholing ter voorkoming van uitval (§ 3.3.4).

3.3.2 Arbeidsomstandighedenbeleid

Stap 2 Reconstrueer de veronderstellingen waarop het arbeidsomstandighedenbeleid is gebaseerd.

Vraag 1 Hoe is het probleem gedefinieerd waarvoor het beleid een oplossing moet bieden?

Uit de beschrijving van het arbeidsomstandighedenbeleid in de *Sociale Nota* blijkt dat vooral een oplossing wordt gezocht voor het probleem van uitval door arbeidsongeschiktheid. De redenatie is dat slechte arbeidsomstandigheden (waarvan werkdruk een belangrijke component is) zo ziekmakend kunnen zijn, dat mensen in de WAO belanden. In het eerste hoofdstuk en in het hoofdstuk van de *Sociale Nota 2001* over arbeidsomstandigheden, valt letterlijk te lezen: "Goede arbeidsomstandigheden zijn essentieel om mensen langer in het arbeidsproces te houden" (p. 10). Uitval is niet het enige probleem waar het beleid een oplossing voor zoekt. Het arbeidsomstandighedenbeleid wil ook een bijdrage leveren aan de oplossing van het probleem dat niet alle arbeidsinspanningen even efficiënt zijn, getuige de volgende passage: [werken onder goede arbeidsomstandigheden] "vormt een vruchtbare basis voor innovaties in de productie en voor optimale inzet van menselijk kapitaal" (p. 61). Uit de *Sociale Nota 2001* blijkt dat het arbeidsomstandighedenbeleid zich alleen richt op problemen die direct van doen hebben met de werkorganisatie en de werkvloer. De voorwaarden waaronder de arbeid wordt verricht, zoals arbeidstijden, arbeidsduur en de mogelijkheden om flexibel te werken en gebruik te maken van allerlei voorzieningen, vallen niet onder het arbeidsomstandighedenbeleid, maar onder het arbeidsverhoudingenbeleid (zie § 3.3.3).

Vraag 2 Wat zijn de causale relaties die volgens het beleid aan dit probleem ten grondslag liggen?

In de *Sociale Nota 2001* wordt aandacht besteed aan de fysieke en psychische belasting van betaalde arbeid (p. 62) en de relatie met de kans op uitval uit het arbeidsproces door ziekte. Belangrijke risico's zijn een hoge werkdruk, conflicten op het werk, fysiek zwaar werk, eentonig werk, lawaai en stank op de werkvloer, en beeldschermwerk (RSI) (p. 62, 63). De relatief slechte arbeidsomstandigheden van laaggeschoolden wegen mee bij de beslissingen om te stoppen met werken als zij kinderen krijgen (p. 74).

In de tekst komen verschillende oorzaak-gevolgrelaties aan de orde die verband houden met het voorkomen van uitval en die de basis vormen voor het arbeidsomstandighedenbeleid:

- Een afname van het ziekteverzuim leidt, ceteris paribus, tot een afname van de personeelstekorten op de arbeidsmarkt.
- Werk onder goede arbeidsomstandigheden is een factor die ziekteverzuim voorkomt.
- Een daling van het ziekteverzuim heeft een drukkend effect op de instroom in de WAO en gaat de groei van het aantal uitkeringsgerechtigden tegen.
- Slechte arbeidsomstandigheden geven laaggeschoolde vrouwen een extra stimulans om te stoppen met werken als zij kinderen krijgen.
- Een hoge werkdruk, krachten gebruiken en tillen, schadelijke geluiden, beeldschermwerk en werk met langdurig repeterende bewegingen in dezelfde houding (RSI), conflicten op het werk, en onveilige arbeidssituaties (gevaarlijke stoffen e.d.) zijn risicofactoren die tot uitval uit het arbeidsproces kunnen leiden.
- Regelgeving kan uitval voorkomen omdat het sommige arbeidsrisico's bestrijdt. Echter niet alle risico's kunnen daarmee worden bestreden. Zo is bijvoorbeeld voor vermindering van werkdruk ook de inzet van andere beleidsinstrumenten noodzakelijk.
- Door het treffen van op maat gesneden regelingen (sectorspecifieke afspraken) worden problemen in specifieke sectoren het best opgelost.
- In het veld (bedrijfsartsen en arbodiensten) is soms onvoldoende kennis over mogelijkheden om ziekteverzuim en instroom in de WAO te voorkomen en wordt onvoldoende samengewerkt tussen de verschillende instanties, waardoor mensen onnodige risico's op ziekte lopen en permanente uitval uit het arbeidsproces.

Het arbeidsomstandighedenbeleid is ontwikkeld vanuit bepaalde normatieve uitgangspunten over de verdeling van verantwoordelijkheden. De rol van de overheid bij arbeidsomstandighedenbeleid is het bieden van bescherming aan werknemers. De overheid heeft de verantwoordelijkheid voor het stelsel van wet- en regelgeving, waarin een (minimaal) beschermingsniveau van de werknemers is vastgelegd. Verder dragen werkgevers en werknemers de primaire verantwoordelijkheid voor de arbeidsomstandigheden op de werkvloer.

Vraag 3 Worden er specifieke probleemgroepen aangewezen of is het beleid algemeen gericht?

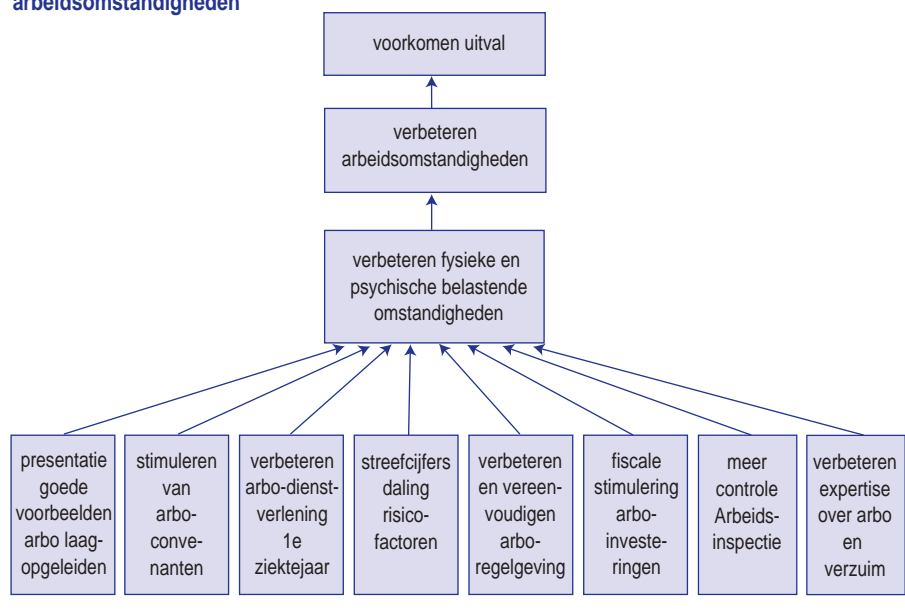
Het beleid is primair gericht op de werkplek. Binnen het beleid gaat speciale aandacht uit naar bedrijfstakken met een hoog arbeidsongeschiktheidsrisico. Het beleid is niet gericht op de specifieke werknemers die het werk uitvoeren, en daarom ook niet op speciale doelgroepen.

Vraag 4 Welke doelstellingen worden geformuleerd en welke oplossingsstrategieën en middelen zijn gekozen om deze te realiseren (construeer de doelboom van het beleid)?

De *Sociale Nota 2001* beschrijft een reeks van beleidsmiddelen die worden ingezet om de arbeidsomstandigheden te optimaliseren. Zo zijn er streefcijfers opgesteld voor het aantal procentpunten waarmee het percentage mensen dat met bepaalde arbeidsrisico's op de werkvloer wordt geconfronteerd, moet afnemen. Door geld ter beschikking te stellen, stimuleert het kabinet het afsluiten van arboconvenants in risicosectoren. In de convenants wordt een aanpak voor de sectorspecifieke arbeidsrisico's neergelegd (p. 64, 65). Verschillende wetten en regels, waaronder de Arbeidsomstandighedenwet, zijn vernieuwd, zodat de regels eenvoudiger en effectiever zijn (p. 66, 67). Er ligt meer nadruk op controle door de Arbeidsinspectie (p. 69), en via de FARBO-regeling worden investeringen in bepaalde arbeidsomstandigheden gericht op de aanpak van lawaai, veiligheid en fysieke belasting fiscaal gestimuleerd (p. 68). Verder wordt een Arbo Platform geïnstalleerd om de kennisinfrastructuur op dit terrein te versterken (p. 68). Via subsidie stimuleert het kabinet de expertise van de verschillende partijen die bij het arbeidsomstandigheden-, verzuim- en arbeidsongeschiktheidsbeleid van arbeidsorganisaties zijn betrokken (p. 75). Op basis van onderzoek wordt gekeken hoe de kwaliteit van de arbeid van laaggeschoolden kan worden verbeterd. De resultaten worden met de sociale partners besproken (p. 74). Verder werkt het kabinet aan maatregelen die de kwaliteit van de dienstverlening van de arbodiensten in het eerste ziektejaar verbeteren (p. 73).

Figuur 3.6

Doelboom van beleid gericht op het voorkomen van uitval door ongunstige arbeidsomstandigheden



Stap 3 Bepaal de betekenis van onbetaalde arbeid voor het arbeidsomstandighedenbeleid

Vraag 1 Wordt onbetaalde arbeid beschouwd als factor die een rol speelt bij het gegeven probleem? Zo ja, welke typen van onbetaalde arbeid (zie hfst. 2)? Wordt er onderscheid gemaakt naar type van onbetaald werkenden (zie hfst. 2)? Welke oorzaak-gevolgrelatie wordt gelegd tussen onbetaalde arbeid en het beleidsprobleem?

Specifieke aandacht voor onbetaalde arbeid als factor die eventueel ook een rol speelt bij uitval door slechte arbeidsomstandigheden ontbreekt. Dat komt vooral omdat het beleid zich primair richt op de werkplek en niet zozeer op degenen die het werk uitvoeren. Op die manier blijven niet direct aan de werkplek gelieerde activiteiten van degenen die de banen bezetten (alsmede de factoren die daarop van invloed zijn) buiten beeld. In het hoofdstuk over arbeidsomstandigheden wordt wel aan de orde gesteld dat uitval van lageropgeleide vrouwen met kleine kinderen onder andere te maken heeft met een combinatie van het zelf willen zorgen en ontevredenheid met de kwaliteit van hun baan (p. 74). Hieruit kan worden opgemaakt dat de beleidsmakers bij die specifieke groep en bij deze specifieke vorm van onbetaalde arbeid, een verband veronderstellen tussen uitval door arbeidsomstandigheden en onbetaalde zorgtaken. Voor het overige zijn er geen verwijzingen naar onbetaalde arbeid in het arbeidsomstandighedenbeleid.

Vraag 2 Wordt er in de oplossingsstrategieën rekening gehouden met aspecten van onbetaalde arbeid? Zo ja, welke? Wordt er onderscheid gemaakt naar type van onbetaald werkenden?

Nee, binnen de middelen die het beleid inzet om de arbeidsomstandigheden te verbeteren ter voorkoming van uitval, neemt onbetaalde arbeid geen duidelijke plaats in. Aangezien het beleid primair gericht is op de werkplek en niet zozeer op de werknemers, krijgt de eventuele betekenis van onbetaalde arbeid geen aandacht. Wel worden maatregelen getroffen om de arbeidsomstandigheden van werk op laag functieniveau zodanig te verbeteren dat uitval daar minder plaatsvindt. Daarnaast is een aantal sectoren aangewezen met boven gemiddelde WAO-risico's om specifiek arbeidsomstandighedenbeleid te ontwikkelen. Hieronder bevinden zich sectoren die vooral te maken hebben met een hoge arbeidsdeelname (en uitval) van vrouwen (zorg, onderwijs). Mede omdat niet is aangetoond dat de hoge instroom van vrouwen in de WAO samenhangt met tijd besteed aan onbetaalde taken (zie de volgende paragraaf), zoekt men geen oplossingen die rekening houden met de verschillende achtergronden van mensen wat betreft onbetaalde arbeid.

Vraag 3 Zijn er vanuit de literatuur aanwijzingen dat onbetaalde arbeid (direct of indirect) een rol speelt bij het beleidsprobleem en/of bij het al dan niet bereiken van het beleidsdoel? Zo ja, welke relatie bestaat er dan tussen het beleidsprobleem en onbetaalde arbeid, op welke vormen van onbetaalde arbeid heeft het betrekking en welke onbetaald werkenden hebben vooral met dit probleem te maken?

Er zijn onderzoeken waaruit men kan afleiden dat onbetaalde arbeid en uitval van werknemers door slechte werkomstandigheden in elk geval deels met elkaar te hebben. Dit wordt hierna toegelicht.

Wordt allereerst de gehele werkende bevolking in ogenschouw genomen, dan blijken de arbeidsomstandigheden wel de kans op arbeidsongeschiktheid te verhogen, maar het hebben van kinderen niet (noch bij vrouwen noch bij mannen) (gecontroleerd voor opleidingsniveau en leeftijd). Dit resultaat suggereert dat uitval wel door bepaalde arbeidsomstandigheden wordt veroorzaakt, maar niet extra wordt beïnvloed door de zorgtaken thuis. Wordt echter alleen gekeken naar werknemers tussen de 25 en 35 jaar, dan dragen zowel bepaalde arbeidsomstandigheden als het hebben van kinderen bij aan een hoger arbeidsongeschiktheidsrisico, bij zowel vrouwen als mannen (LISV 2000). Het betekent dat werknemers in risicovolle sectoren een extra uitval risico lopen als zij een zware, onbetaalde taak (de zorg voor kinderen) hebben.

WAO-onderzoek laat zien dat de arbeidsongeschiktheidsrisico's voor vrouwen aanzienlijk hoger liggen dan voor mannen. Het verschil kan voor een groot deel (ruim de helft) worden verklaard door werkomstandigheden. Vrouwen werken vaker dan mannen onder werkomstandigheden die een risico op arbeidsongeschiktheid met zich meebrengen (werken in de zorgsector, weinig carrièremogelijkheden, weinig regelmogelijkheden en hoge werkdruk). Uit onderzoek naar de oorzaken van ziek worden, blijkt dat sommige werkomstandigheden bij vrouwen bovendien zwaarder wegen dan bij mannen (een slechte werksfeer, geen plezier beleven aan het betaalde werk en fysiek zwaar werk). Vrouwen die hiervan melding maken, worden vaker ziek dan mannen die daarmee geconfronteerd worden (LISV 2000). Hoewel dit niet meteen hoeft te betekenen dat vrouwen die onder deze omstandigheden werken ook langer ziek blijven, geeft het toch een indruk van man-vrouwverschillen. Onbetaalde arbeid speelt hierin, volgens sommige auteurs, mogelijk een indirecte rol. Een achterliggende verklaring voor de verschillende reacties van vrouwen en mannen op dezelfde werkomstandigheden wordt namelijk gevonden in het verschil in houding van vrouwen en mannen ten opzichte van betaald werk en onbetaald werk. Vrouwen hechten belang aan de sociale functie van betaald werk, terwijl mannen betaald werk meer als een vanzelfsprekendheid ervaren (Cuelenaere 2000). Het is ook bekend dat vrouwen meer hechten aan het zelf zorgen voor kinderen dan mannen. En dat niet alleen: mannen zijn eveneens van mening dat vrouwen beter voor kinderen kunnen zorgen dan dat zij dat zelf zouden kunnen (Keuzenkamp en Hooghiemstra 2000). Er bestaat met andere woorden een normatief klimaat, waarin vrouwen meer dan mannen verantwoordelijkheid dragen voor het reilen

en zeilen van gezinszaken. Met als mogelijk gevolg dat vrouwen daar in combinatie met werken onder bepaalde omstandigheden zwaardere lasten van ondervinden en eerder ziek worden dan mannen onder diezelfde omstandigheden.

Dat vrouwen met kinderen niet vaker dan mannen met kinderen terechtkomen in de WAO, wordt meestal opgevat als een teken dat de dubbele belasting kennelijk geen rol speelt bij het verhoogde arbeidsongeschiktheidsrisico van werkende vrouwen. Op zichzelf is dat wellicht een juiste conclusie (hoewel de belasting feitelijk niet wordt gemeten), maar dit wil niet zeggen dat een dubbele belasting geen rol speelt bij arbeidsmarktbeslissingen van vrouwen in het algemeen. Maar liefst de helft van de vrouwen met kinderen heeft namelijk geen betaalde baan. Hoewel niet bekend is in hoeverre zij vanwege een (naderende) dubbele belasting zijn gestopt met werken, is het niet onaannemelijk dat zij het minst bestand zijn tegen een dubbele belasting. Je zou zelfs kunnen zeggen dat de vrouwen die wel zijn blijven werken na de geboorte van kinderen, behoren tot een selecte, tegen dubbele belasting bestand zijnde, groep (waarbij werkomstandigheden, attitudes en mogelijke oplossingen een rol spelen). Dat deze vrouwen net zo vaak als mannen met kinderen in de WAO belanden, lijkt in dit licht gezien dan niet meer zo verbazingwekkend.

De vraag is of de literatuur ook aanwijzingen geeft voor de samenhang tussen uitval van de arbeidsmarkt zonder dat er sprake is van ziekte of ontslag (zogenaamde vrijwillige terugtreding), arbeidsomstandigheden en onbetaalde arbeid. Het bijzondere aan vrijwillige terugtreding van de betaalde arbeidsmarkt is dat dit (vrijwel) exclusief een vrouwenaangelegenheid is. Dat dit alles te maken heeft met onbetaalde arbeid moge duidelijk zijn. Terwijl van de jonge vrouwen zonder kinderen het overgrote deel een betaalde baan heeft, stopt ongeveer drie van de tien werkende vrouwen die hun eerste kind kregen in de periode 1990-1997 na de bevalling met werken. Van de vrouwen die niet stopten met werken, heeft de overgrote meerderheid na de bevalling de omvang van de arbeidsduur teruggebracht (Keuzenkamp en Oudhof 2000). Of terugtreding in verband met de zorg voor kinderen te maken heeft met bepaalde arbeidsomstandigheden is niet bekend, maar wel voorstelbaar. Het is namelijk wel bekend dat het aandeel terugtreedsters erg afhankelijk is van het opleidingsniveau. Hoogopgeleide vrouwen blijven na het krijgen van kinderen het meest werken (13%) (Keuzenkamp en Oudhof 2000). Dat laagopgeleide vrouwen in groteren getale besluiten te stoppen met werken na het krijgen van kinderen, zou wel met arbeidsomstandigheden te maken kunnen hebben. Het verschil kan waarschijnlijk deels ook worden toegeschreven aan verschillen in loonniveau (de kosten van het opgeven van een baan zijn voor laagopgeleiden kleiner), evenals aan het verschil in attitude ten aanzien van zorg- en arbeidstaken tussen hoog- en laagopgeleide vrouwen.

Uit de beschikbare literatuur kan, kortom, niet direct een verband worden vastgesteld tussen uitval, arbeidsomstandigheden en onbetaalde arbeid. Er zijn echter wel allerlei aanwijzingen dat werknemers (maar vooral vrouwen) met een zorgtaak voor kleine kinderen plus een huishoudelijke taak, met name als zij laag zijn opgeleid, meer risico lopen op uitval naarmate zij onder slechtere arbeidsomstandigheden werken. Betaald werk is dan voor hen niet aantrekkelijk genoeg meer.

Hierboven is alleen onderzoek besproken waarin onbetaalde zorgarbeid voor de eigen kinderen centraal stond. Het is niet onwaarschijnlijk dat ook degenen die worden geconfronteerd met een grote vraag naar informele hulpverlening, dit minder gemakkelijk aankunnen naarmate ze op hun werk een grotere werkdruk ervaren of ze meer te maken hebben met slechte arbeidsomstandigheden. Onderzoek naar het verband tussen informele hulpverlening, werkomstandigheden (waaronder werkdruk) en instroom in de WAO of andere vormen van uitval is echter niet bekend.

Aanwijzingen voor een verband tussen uitval door slechte werkomstandigheden en het verrichten van vrijwilligerswerk zijn er niet. Vrijwilligerswerk lijkt niet echt een obstakel te zijn voor betaalde arbeid. Degenen die veel vrijwilligerswerk verrichten, hebben ofwel hun arbeidsloopbaan al afgesloten of doen juist een type van vrijwilligerswerk dat prima te combineren valt met betaald werk. Bovendien wordt vrijwilligerswerk veel minder beschouwd als een plicht en daarom gemakkelijker overboord gezet.

Stap 4 Stel vast welke mogelijkheden er zijn om onbetaalde arbeid (beter) te integreren in het arbeidsomstandighedenbeleid.

Vraag Geeft de kennis over onbetaalde arbeid aanleiding om te kiezen voor andere oplossingsstrategieën? Zo ja, welke oplossingsrichtingen kunnen worden gekozen?

Gezien de samenhang die bestaat tussen uitval, arbeidsomstandigheden en de deelname aan onbetaalde zorgarbeid (of intensieve informele hulp), zijn er zeker redenen om bij de voorbereiding van het beleid rekening te houden met onbetaalde arbeid.

1. Voor een deel van de werknemers met kleine kinderen geldt dat de kwaliteit van de arbeid een extra reden is om vrijwillig dan wel vanwege ziekte te stoppen met werken. Aanpassing van arbeidsomstandigheden aan de wensen van de werknemers met zorgtaken zou een bijdrage kunnen leveren aan voorkoming van uitval. In de eerste plaats kan meer bedacht zijn op het gegeven dat het risico van uitval van tijdelijke aard is, aangezien dit is gebonden aan de leeftijd waarop de kinderen veel zorg behoeven. In de tweede plaats is van belang om te bedenken dat vrouwelijke werknemers met kleine kinderen doorgaans veel waarde hechten aan de sociale aspecten van het werk. Net zoals veel werknemers zogezegd hun werk mee naar huis nemen, nemen veel mensen hun onbetaalde arbeid mee naar het werk. Het lijkt zinvol om na te gaan hoe dit verschijnsel meer aandacht kan krijgen in het arbeidsomstandighedenbeleid.
2. Niet iedereen wordt in evenredige mate door het verrichten van onbetaalde arbeid beïnvloed bij uitval door slechte arbeidsomstandigheden. Beleid besteedt vooral aandacht aan risicovolle sectoren. Het zou ook voor de hand liggen rekening te

houden met risicovolle groepen (in verband met de relatie tussen onbetaalde arbeid en uitval). De literatuurstudie heeft een overzicht opgeleverd van groepen die meer en die minder onbetaalde arbeid verrichten. Je zou kunnen zeggen dat de werkenden die een zware onbetaalde taak hebben eerder dan anderen zullen besluiten te stoppen of door ziekte uit het arbeidsproces moeten treden. Als alleen naar de werkenden wordt gekeken, blijkt dat vooral alleenstaande ouders die een kleine baan hebben, samenwonende vrouwen met kinderen en een kleine baan wiens partner voltijd werkt veel zorgarbeid in het huishouden verrichten. Het betekent dat het de moeite loont om juist de arbeidsomstandigheden van deze groepen eens nader te beschouwen ter voorkoming van uitval. De werkenden die worden geconfronteerd met een grote hulpvraag in hun omgeving ondervinden daarvan wel stress, maar naar verluidt niet zodanig dat dit tot uitval leidt. Wel bestaat de indruk dat sommigen al voorafgaande aan het ontstaan van een overbelasting stoppen met werken. Juist omdat een hulpvraag veelal onverwacht komt en vraagt om een tijdelijke intensieve tijdsinvestering, liggen oplossingen in de sfeer van tijdsontlasting (zie arbeidsverhoudingen) meer voor de hand dan oplossingen in de sfeer van arbeidsomstandigheden.

3.3.3 Arbeidsverhoudingen

Het tweede beleidsterrein dat relevant is in het kader van het voorkomen van uitval uit het arbeidsproces betreft het arbeidsverhoudingenbeleid. Op dezelfde wijze als gedaan is bij het arbeidsomstandighedenbeleid, wordt dit beleid aan de hand van het *Stappenplan integratie onbetaalde arbeid* bestudeerd, te beginnen met de tweede stap.

Stap 2 Reconstrueer de veronderstellingen waarop het arbeidsverhoudingenbeleid is gebaseerd.

Vraag 1 Hoe is het probleem gedefinieerd waarvoor het beleid een oplossing moet bieden?

Bij arbeidsverhoudingen gaat het niet zozeer om de dagelijkse fysieke en psychische werkzaamheden (zoals bij arbeidsomstandigheden), maar over de afspraken tussen werkgevers en werknemers betreffende ieders rechten en plichten. Het arbeidsverhoudingenbeleid is bedoeld om meerdere problemen het hoofd te bieden.

Allereerst kan het arbeidsverhoudingenbeleid een oplossing bieden voor de lage arbeidsparticipatie van vrouwen. De lage arbeidsparticipatie wordt een probleem gevonden omdat dit niet bevorderlijk is voor de economische groei, voor de economische zelfstandigheid van individuen en voor de gelijkheid tussen vrouwen en mannen. Daarnaast wenst het arbeidsverhoudingenbeleid een oplossing te bieden voor het probleem dat de organisatie van de arbeid niet goed aansluit bij economische en technologische ontwikkelingen.

Overigens moet hier worden opgemerkt dat de aanpassing van arbeidsverhoudingen uitval voorkomt, maar er ook toe leidt dat meer mensen op de arbeidsmarkt kunnen participeren. In die zin had dit onderwerp ook een plaats kunnen krijgen in de paragraaf die over toeleiding gaat.

Uit de *Sociale Nota 2001* wordt duidelijk dat alleen totale non-participatie een probleem wordt gevonden. Het terugbrengen van arbeidstijd (wat uitval in arbeidsjaren tot gevolg heeft) wordt niet als probleem aangemerkt. Integendeel, met het recht op deeltijdarbeid, wordt terugbrengen van arbeidstijd juist gestimuleerd en tot oplossing gekozen om volledige uitval te voorkomen. Volledige uitval wordt gezien als probleem omdat dit (voor de periode van non-participatie) economische afhankelijkheid impliceert van uitkering dan wel partner en omdat het indruist tegen de maatschappelijke ontwikkeling in de richting van toenemende gelijkheid tussen vrouwen en mannen.

Vraag 2 Wat zijn de causale relaties die volgens het beleid aan dit probleem ten grondslag liggen?

In de *Sociale Nota 2001* wordt gesignaleerd dat maatschappij, techniek en economische omstandigheden voortdurend veranderen en dat dit doorwerkt in de organisatie van de arbeid en in de arbeidsverhoudingen. Als de arbeidsverhoudingen niet aansluiten bij deze ontwikkelingen, dan komt de doelstelling van economische groei in gevaar (p. 42) en wordt de kans op uitval uit het arbeidsproces groter. Door in te spelen op de nieuwe ontwikkelingen, wordt bevorderd dat zo veel mogelijk mensen kunnen participeren op de arbeidsmarkt (p. 42). Meer mensen blijven werken en meer mensen kunnen werken.

In de *Sociale Nota 2001* komen de verschillende doelen aan de orde die het kabinet wil realiseren via het beleid gericht op arbeidsverhoudingen. Arbeidsverhoudingen die aansluiten bij de maatschappelijke en technologische ontwikkelingen dragen bij aan de realisatie van de sociaal-economische doelstellingen van het beleid (in essentie: economische groei) (p. 42) en het bevordert de arbeidsparticipatie. Binnen de arbeidsverhoudingen heeft het kabinet flexibilisering en maatwerk van arbeid en van de beloningsvormen tot doel (p. 4, 10, 42, 43, 44). Het streven naar flexibilisering past bij de doelstelling de sociale partners meer te laten investeren in voorzieningen die erop gericht zijn dat werknemers gemakkelijker naast hun werk zorg aan hun privé-leven kunnen besteden (p. 10). Komen er meer voorzieningen, zoals deeltijdarbeid, verlofvormen en kinderopvang, dan bevordert dat de arbeidsdeelname en economische zelfstandigheid van vrouwen en de herverdeling van onbetaalde en betaalde arbeid tussen mannen en vrouwen (p. 10, 50). Realisatie van deze doelstellingen draagt bij aan het voorkomen van volledige uitval uit het arbeidsproces. Het kabinet wil deze doelstellingen realiseren onder de voorwaarde dat een balans wordt gevonden tussen wetgeving en zelfregulering, waarbij regelgeving de zelfregulering ondersteunt (p. 42).

Ontwikkelingen rondom ICT leiden tot nieuwe werkzaamheden en tot telewerk (p. 42, 43). Daardoor kan werk minder aan tijd en plaats gebonden zijn. Deze ontwikkeling is belangrijk voor ouderen, fysiek gehandicapten en mensen die arbeid en zorg combineren (p. 43, 140). Bovendien ontstaat meer ruimte voor het zelfstandig ondernemerschap (p. 43). Tegenover deze ontwikkelingen staan risico's in de vorm van stijgende werkdruk en nieuwe contractvormen met weinig zekerheid (p. 42). Het gegeven dat de fysieke werkplek aan betekenis verliest, betekent ook dat sociale partners minder invloed kunnen uitoefenen op arbeidsomstandigheden, -tijden en -verhoudingen. Maatschappelijk is er steeds meer vraag naar mogelijkheden voor persoonlijke ontplooiing binnen en buiten het werk en voor de combinatie van arbeid en zorg.

Het geheel van maatschappelijke, economische en technische ontwikkelingen leidt tot nieuwe wensen van werkgevers en werknemers aangaande de arbeidsverhoudingen en arbeidstijden. Wet- en regelgeving op het gebied van arbeidsverhoudingen sluit niet altijd bij deze wensen aan. Bovendien liggen wensen van werkgevers en werknemers soms dicht bij elkaar, maar in andere gevallen lopen zij sterk uit elkaar. Werkgevers willen arbeid makkelijker kunnen inzetten door ruimte voor flexibele arbeidstijden en de ruimere mogelijkheden voor thuiswerk (p. 44). Werknemers willen arbeid en zorg kunnen combineren. De overheid wenst verantwoordelijkheden te delen wat betreft arbeid en zorg en stelt zich tot doel om beleid te ontwikkelen als de wensen en behoeften van werknemers en werkgevers te veel uit elkaar lopen, om er in dat geval toch voor te zorgen dat werknemers meer mogelijkheden hebben om arbeid en zorg te combineren.

De volgende causale relaties liggen aan de basis van het beleid gericht op de arbeidsverhoudingen:

- ICT leidt ertoe dat de arbeidsproductie minder gebonden is aan tijd en plaats.
- De ontwikkelingen in ICT en de verdergaande individualisering leiden via decentralisatie van arbeidsvoorwaarden tot maatwerk in arbeidsverhoudingen, tot thuiswerk en tot zelfstandig ondernemerschap.
- Maatschappelijke ontwikkelingen hebben ertoe geleid dat werknemers steeds meer behoefte hebben om arbeid en zorg te combineren.
- Herziening van de contractvormen binnen het arbeidsrecht kan voorzien in de nieuwe behoeften van zorgende werknemers.
- De combinatie van werken en zorgen brengt werkdrukurisico's en daarom uitval met zich mee.
- Contractvormen met weinig zekerheid kunnen leiden tot extra uitval uit het arbeidsproces.
- Verlof en voorzieningen voor uitbesteding van onbetaalde arbeid verminderen de problemen om arbeid en zorg te combineren en daarmee de kans op uitval uit het arbeidsproces.
- De bevordering van arbeidsparticipatie van vrouwen leidt tot een betere verdeling van betaalde arbeid en zorg tussen mannen en vrouwen.

Vraag 3 Worden er specifieke probleemgroepen aangewezen of is het beleid algemeen gericht?

Het beleid waarin expliciet verwezen wordt naar onbetaalde arbeid is in principe gericht op alle werknemers, maar gezien de speciale aandacht voor kinderzorg richt het beleid zich in het bijzonder op werknemers met kinderen. Tenslotte is het uitgangspunt van beleid dat bevordering van de combinatie van arbeid en zorgen vooral de arbeidsdeelname van vrouwen kan stimuleren. Dat betekent dat het beleid gericht op voorkoming van uitval door arbeidsverhoudingen vrouwen als specifieke doelgroep aanmerkt.

Vraag 4 Welke doelstellingen worden geformuleerd en welke oplossingsstrategieën en middelen zijn gekozen om deze te realiseren (construeer de doelboom van het beleid)?

De afspraken over arbeidsverhoudingen komen op drie manieren tot stand, via wet- en regelgeving, via de CAO, afspraken op ondernemingsniveau, of via individuele arbeidscontracten. Het streven is in regelgeving de hoofdlijnen uit te zetten en de concrete invulling over te laten aan CAO-partijen. Gesignaleerd wordt dat er nog weinig CAO's zijn met goede afspraken over verlofvormen die de combinatie van arbeid en zorg ondersteunen. Alleen het aantal CAO's met afspraken over kinderopvang groeit gestaag (p. 50).

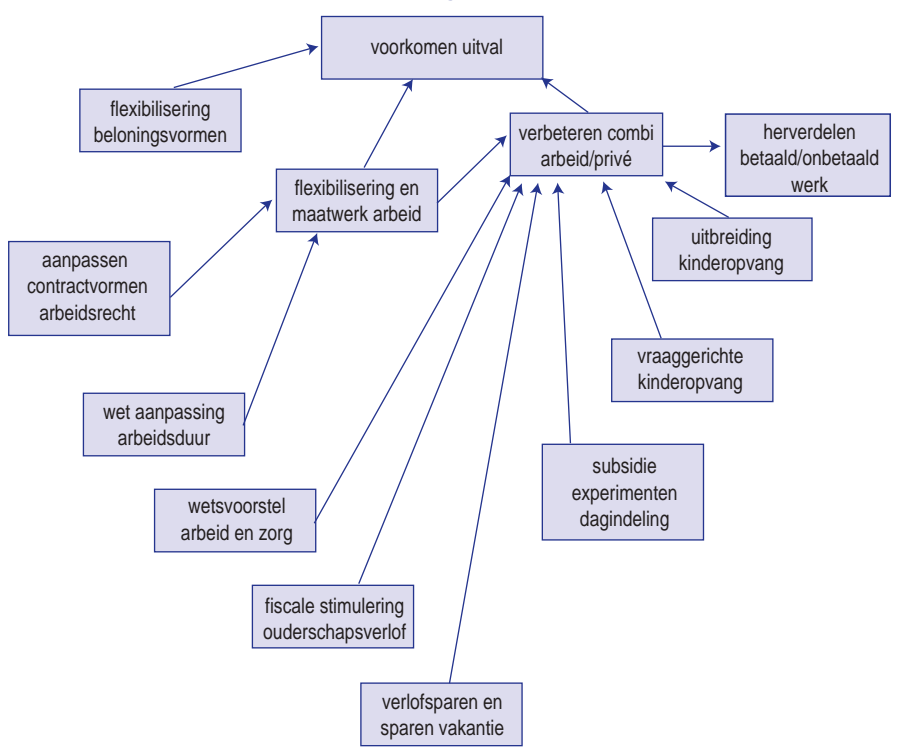
In de *Sociale Nota 2001* worden de volgende beleidsmaatregelen beschreven die zijn bedoeld om de beleidsdoelstellingen op het terrein van arbeidsverhoudingen te realiseren:

- Nadere verkenning van de flexibilisering en allerlei nieuwe vormen van 'self-employment' (p. 43). Meer specifiek wordt onderzocht in hoeverre bepaalde contractvormen en bepaalde aspecten van het arbeidsrecht lacunes bevatten en belemmeringen vormen voor werknemers om te participeren op de arbeidsmarkt.
- Wet aanpassing arbeidsduur (ingevoerd in juli 2000). Deze wet geeft het recht aan de werknemer op aanpassing van het aantal uren dat betaald wordt gewerkt (p. 51).
- De Arbeidstijdenwet van 1996. Deze geeft onder de voorwaarden van veiligheid, gezondheid en welzijn van de werknemer meer ruimte voor flexibele arbeidspatronen (p. 55).
- Wetsvoorstel arbeid en zorg. Dit voorstel bevat nieuwe wettelijke voorzieningen, zoals het recht op kortdurend betaald zorgverlof voor maximaal tien dagen, het recht op zwangerschaps- en bevallingsverlof, het recht op vier weken betaald adoptieverlof, en het recht op een tweedaags betaald kraamverlof, flexibilisering van het ouderschapsverlof (p. 51).
- Het voornemen om een fiscale stimuleringsregeling voor betaald ouderschapsverlof te ontwikkelen (p. 52).
- Een verkenning naar langer durend betaald zorgverlof (p. 52).
- Een wettelijke regeling voor verlofsparen. Sparen in tijd en geld voor verlof wordt mogelijk (maximaal 10% van brutoloon). Het gespaarde wordt pas belast als het verlof wordt opgenomen (met een maximum van 250 dagen) (p. 52).

- Vakantiedagen mogen langer worden gespaard (vijf jaar i.p.v. twee jaar). Bovenwettelijke vakantiedagen kunnen worden gebruikt voor een andere bestemming, bijvoorbeeld verlofsparen. Ziekte-dagen mogen worden aangemerkt als vakantie (p. 52).
- Kinderopvangplaatsen wordt uitgebreid (p. 10). De financiering van de kinderopvang verandert, waarschijnlijk in 2003, van een aanbod- naar een vraaggerichte financiering (p. 53).
- Er worden activiteiten ondernomen om de kennis van ondernemingsraden en trainers van ondernemingsraden over het onderwerp 'arbeid en zorg' te verbeteren (p. 147).
- Er is subsidie beschikbaar voor experimenten in het kader van dagindeling (p. 50).

Figuur 3.7

Doelboom van beleid inzake arbeidsverhoudingen



Stap 3 Bepaal de betekenis van onbetaalde arbeid voor het arbeidsverhoudingenbeleid.

Vraag 1 Wordt onbetaalde arbeid beschouwd als factor die een rol speelt bij het gegeven probleem? Zo ja, welke typen van onbetaalde arbeid (zie hfst. 2)? Wordt er onderscheid gemaakt naar type van onbetaald werkenden (zie hfst. 2)? Welke oorzaak-gevolgrelatie wordt gelegd tussen onbetaalde arbeid en het beleidsprobleem?

Binnen het arbeidsverhoudingenbeleid wordt de zorg voor kinderen (en anderen), of preciezer de moeilijke combinatie van zorg en werk, aangemerkt als een van de factoren die tot uitval kan leiden. Uit de analyse die wordt gemaakt van uitval door combinatieproblemen kan worden afgeleid dat vooral ontoereikende afspraken over het aantal te werken uren, werktijden, de plaats van de te verrichten werkzaamheden (thuis of op het werk), flexibiliteit en voorzieningen worden gezien als potentiële veroorzakers van combinatieproblemen. Het risico van uitval ontstaat enerzijds doordat een slechte afstemming van arbeidspatronen op gezinspatronen kan leiden tot een te hoge werkdruk (met uitval door arbeidsongeschiktheid tot gevolg). Uitval kan anderzijds optreden doordat de werkpatronen niet tegemoetkomen aan de wensen van de huidige werknemers met zorgtaken (met als gevolg terugtrekking van de arbeidsmarkt). Bij de analyse van het probleem wordt niet duidelijk rekening gehouden met verschillen die er bestaan tussen werknemers wat betreft hun belasting met onbetaalde taken en factoren die (behalve de arbeidsverhoudingen en de voorzieningen) meebepalen hoeveel tijd iemand besteedt aan zorgtaken.

Binnen het brede begrip zorg neemt de zorg voor (opgroeïende) kinderen de belangrijkste plaats in, maar er is ook enige aandacht voor de informele zorg. Kennelijk worden de zorg voor kinderen en de zorg die verricht wordt voor hulpbehoevenden binnen of buiten het gezin beschouwd als factoren die stress en uiteindelijk uitval kunnen veroorzaken. Dat werknemers buiten werktijd huishoudelijke arbeid of vrijwilligerswerk verrichten, wordt niet aan de orde gesteld. Hieruit kan worden opgemaakt dat het arbeidsverhoudingenbeleid geen verband veronderstelt tussen uitval vanwege bepaalde arbeidsverhoudingen en deze vormen van onbetaalde arbeid, of hier althans niet voldoende belang aan hecht om er structureel aandacht aan te besteden in de *Sociale Nota 2001*.

Vraag 2 Wordt er in de oplossingsstrategieën rekening gehouden met aspecten van onbetaalde arbeid? Zo ja, welke? Wordt er onderscheid gemaakt naar type van onbetaald werkenden?

Onbetaalde arbeid speelt heel duidelijk een rol bij de gekozen strategieën om uitval vanwege bepaalde arbeidsverhoudingen te voorkomen. Dit is te zien aan het feit dat een groot deel van de middelen die ingezet worden, bestaat uit maatregelen bedoeld om de combinatie van arbeid en zorg te vergemakkelijken. De maatregelen in het kader van de Wet arbeid en zorg bieden alle werknemers een pakket van combinatievriendelijke rechten. De meeste maatregelen hebben betrekking op werknemers met kinderen. Daarnaast is er ook aandacht voor werknemers met informele zorgtaken. Binnen de wettelijke maatregelen wordt soms onderscheid gemaakt naar de leeftijd van de kinderen (ouderschapsverlof, kinderopvang). Ook de huishoudsituatie (kinderopvang alleenstaande ouders) en het type hulpvraag en hulpbehoevende spelen een rol. De maatregelen die werknemers en werkgevers zelf treffen middels CAO-afspraken zijn divers, met als gevolg dat de combinatiemogelijkheden voor werknemers variëren naar gelang het bedrijf waar zij werken.

Binnen het arbeidsverhoudingenbeleid gericht op voorkoming van uitval wordt aan huishoudelijke arbeid en vrijwilligerswerk geen aandacht besteed.

Vraag 3 Zijn er vanuit de literatuur aanwijzingen dat onbetaalde arbeid (direct of indirect) een rol speelt bij het beleidsprobleem en/of bij het al dan niet bereiken van het beleidsdoel? Zo ja, welke relatie bestaat er dan tussen het beleidsprobleem en onbetaalde arbeid, op welke vormen van onbetaalde arbeid heeft het betrekking en welke onbetaald werkenden hebben vooral met dit probleem te maken?

In dit beleidsonderdeel is veel aandacht voor de combinatie van werken en zorgen. De problemen die gepaard gaan met het tegelijkertijd betaalde en onbetaalde arbeid verrichten, worden aangemerkt als oorzaken voor uitval. Bij de oplossingen wordt duidelijk rekening gehouden met de onbetaalde taken van werknemers. Toch verdient een aantal aspecten van onbetaalde arbeid meer of andere aandacht dan het tot nu toe krijgt binnen dit beleidsonderdeel.

Allereerst is er in het beleid weinig aandacht voor de besluitvorming over de verdeling van taken binnen een huishouden. Het verdelen van taken met anderen is een oplossing voor zorgtaken zowel binnen het huishouden, als buiten het huishouden (zie tabel 3.1). In de praktijk is de verdeling van onbetaalde en betaalde taken binnen een huishouden scheef. Aan de scheve verdeling van taken liggen seksespecifieke attitudes ten grondslag, maar ook rationele vergelijkingen van mogelijke oplossingen. Ook al zouden huishoudens het willen, in veel gevallen is het niet mogelijk dat beide partners hun arbeidstijden aan zorgtijden aanpassen. Door het hardnekkig voortbestaan van seksesegregatie op de arbeidsmarkt is het bij de meeste paren eenvoudigweg profijtlijker dat de vrouw stopt of mindert met werken dan dat de man dat doet. De onevenwichtige verdeling van vrouwen en mannen over de arbeidsmarkt, gecombineerd met de ongelijke beloning, hebben als gevolg dat de vrouw doorgaans een lager uurloon heeft dan haar man. Dat in de praktijk de man in zeer weinig gevallen zijn werktijd terugbrengt (en zo zijn partner de kans geeft om (veel) te blijven werken) heeft ook te maken met het feit dat de mogelijkheden om in deeltijd te werken over het algemeen gunstiger zijn in sectoren waar veel vrouwen werken.

Het beleid is niet op het feit bedacht dat de tijd die een individuele werknemer aan zorgtaken besteedt mede afhankelijk is van de tijd die de partner (of een andere huisgenoot) daaraan besteedt. Op deze lijn doorredenerend is de noodzaak om te stoppen met werken niet alleen afhankelijk van de eigen arbeidsvoorwaarden, maar tevens afhankelijk van de tijd die de partner (of een ander) aan zorgtaken kan besteden, ofwel van de arbeidsverhoudingen waaronder deze persoon werkt.

Waar het beleid verder weinig aandacht aan besteedt, is de invloed van attitudes op besluitvorming bij vrouwen. De tijd die mensen besteden aan onbetaalde taken – of het nu gaat om zorg voor kinderen, huishoudelijke arbeid, zorg voor familieleden buiten

het gezin of het verrichten van vrijwilligerswerk – hangt sterk samen met hun attitude of levensinstelling. De in hoofdstuk 2 gepresenteerde onderzoeksresultaten geven bijvoorbeeld weer hoeveel belang er doorgaans gehecht wordt aan het zelf zorgen voor (kleine) kinderen en hoe deze waardering vrouwen met een baan voor een dilemma plaatst. Bij de afweging tussen werken en zorgen speelt een combinatie van emotionele en financiële kosten en baten van het werken van de vrouw een rol. Vrouwen die veel waarde hechten aan zelf zorgen en wier baan weinig meer oplevert dan de kosten voor uitbesteding, zullen het makkelijkst stoppen met werken voor de duur van hun zorgtaak. Ook is het zo dat vrouwen die veel waarde hechten aan het zelf zorgen eerder zullen blijven werken als zij een baan hebben waarin het mogelijk is om betaald verlof op te nemen dan als zij onbetaald verlof moeten opnemen.

Voorts valt op dat voor flexibiliteit veel aandacht is, maar er niet zozeer verwezen wordt naar het gegeven dat onbetaald werkenden veel profijt kunnen hebben van het recht om hun werktijden aan te kunnen passen aan de agenda van zorgtaken.

Een oplossing die eveneens onbesproken blijft in het beleid is het betaald uitbesteden van een deel van een informele hulpvraag. Dit kan een werknemer die hulp verleent, ontlasten en daarmee bijdragen aan het voorkomen van uitval. Uit de literatuur blijkt dat 9-15% van de hulpvragers naast informele hulp ook professionele hulp ontvangt (Timmermans et al. 2001). Er wordt in het sociaal-economisch beleid geen aansluiting gezocht bij zorgbeleid.

Stap 4 Stel vast welke mogelijkheden er zijn om onbetaalde arbeid (beter) te integreren in het arbeidsverhoudingenbeleid.

Vraag Geeft de kennis over onbetaalde arbeid aanleiding om te kiezen voor andere oplossingsstrategieën? Zo ja, welke oplossingsrichtingen kunnen worden gekozen?

Bij dit specifieke onderdeel van het sociaal-economisch beleid kan deze vraag beter als volgt worden geformuleerd: zijn er op grond van de literatuur inzake onbetaalde arbeid nog meer of andere oplossingen voor uitval denkbaar binnen het beleidsonderdeel arbeidsverhoudingen dan de reeds gehanteerde?

1. Het arbeidsverhoudingenbeleid is erop gericht om werknemers door allerlei maatregelen op de arbeidsmarkt te houden. Degenen die dreigen uit te vallen, worden als het ware verleid om dat niet te doen. De verleidingstechnieken beperken zich tot het bieden van zorgvervangers en het inleveren van een deel van de werktijd (ofwel permanent via deeltijdwerk, ofwel tijdelijk via verlofregelingen). Het beleid heeft er nog niet toe geleid dat de verdeling van taken tussen vrouwen en mannen evenwichtig is. Zo'n 30% van de vrouwen stopt nog steeds, vele anderen brengen

hun arbeidstijd drastisch terug als ze met een zware zorgtaak worden geconfronteerd. Het is de vraag of de volledige uitvallers niet veel meer beschouwd moeten worden als tijdelijke non-participanten (voor de duur van de zorgtaak) die net als degenen met zorgtaken die wel blijven werken, aandacht verdienen in het sociaal-economisch beleid. Analoog hieraan zou het ook voor degenen die hun arbeidstijd drastisch terugbrengen of anderszins ervoor (moeten) kiezen om hun loopbaan op een laag pitje voort te zetten, een idee zijn om overbruggingsvoorzieningen te treffen om ervoor te zorgen dat zij op termijn weer op het oude niveau terug kunnen keren.

2. Belangrijke problemen die gepaard gaan met volledige uitval of drastische terugval in arbeidsuren zijn dat het moeilijk is om gedurende die periode het inkomen op peil te houden en –in het geval van uittrekking –na afloop van de periode weer op hetzelfde inkomens- en functieniveau terug te komen. De maatregelen zouden zich meer rekenschap kunnen geven van de transities gedurende de levensloop. Er kan bijvoorbeeld gedacht worden aan de volgende oplossingen:
 - het op peil houden van kennis in deze periode (een levensloopbaanplanning);
 - deze periode te verzekeren;
 - deze periode optimaal te benutten door de terugtrekkers aan hun zorgtaken gelieerde betaalde arbeid aan te bieden (bij scholen, de zorg voor ouderen en hulpbehoevenden).
3. Gezien de moeilijke inpassing van zorgtijden (dat geldt met name voor mensen met kinderen in de basisschoolleeftijd, maar ook voor een groot deel van degenen die informele hulp verlenen) in een reguliere werkdag, zijn onbetaald werkenden met een betaalde baan die belast zijn met genoemde taken vooral geholpen met het recht om hun werktijden daarop aan te passen.
4. Een van de oplossingen voor het uitvalprobleem zou een herverdeling van zorg- en huishoudelijke taken zijn, of preciezer de overheveling van onbetaalde taken van de vrouw naar de man. Hoewel zo'n trend zich de afgelopen jaren zeker heeft voorgedaan, vindt dit vooral plaats buiten de reguliere werktijden (Breedveld en Van den Broek 2001). Het verkleinen van het risico op uitval van vrouwen (of drastische afname van werktijd) is een extra argument om krachtig beleid te voeren om de zorgparticipatie van mannen te verhogen en hun betaalde arbeid daaraan aan te passen. Bijvoorbeeld door erop aan te dringen om bij CAO-onderhandelingen in zogenaamde mannensectoren aandacht te besteden aan combinatievriendelijke faciliteiten.
5. Theoretisch zou iemand die veel tijd steekt in informele hulpverlening en daardoor belemmerd wordt om te blijven participeren op de betaalde arbeidsmarkt, geholpen zijn met formele voorzieningen als thuiszorg om de informele zorg deels daarnaar over te hevelen. De thuiszorg kampt momenteel met enorme tekorten, waardoor een dergelijke oplossing niet erg haalbaar is. Vanuit het sociaal-economisch beleid gezien zou (met het oog op voorkoming van uitval) een koppeling met het zorgbeleid echter wel voor de hand liggen.

6. In huishoudens met kinderen worden beslissingen over zorg- en huishoudelijke taken en de daaraan gekoppelde beslissingen over arbeidsuren en tijden niet op individueel, maar op huishoudniveau genomen. Bij deze beslissingen spelen genderspecifieke attitudes en genderspecifieke inrichting van de arbeidsmarkt een rol. In zekere zin draagt het arbeidsverhoudingenbeleid bij aan het instandhouden van de genderspecifieke inrichting van de arbeidsmarkt, doordat sectoren waar veel vrouwen werken én meer mogelijkheden kennen voor het combineren van arbeid en zorg dan andere sectoren én gemiddeld lagere uurlonen kennen. Het arbeidsverhoudingenbeleid kan een bijdrage leveren aan de vermindering van seksespecifieke besluitvorming op huishoudniveau door maatregelen over de hele breedte van de arbeidsmarkt in te voeren, en in mindere mate over te laten aan de sociale partners.
7. Geld speelt een rol bij de afweging tussen werken en zorgen. Dit geldt voor mannen die de keuze maken om al dan niet ouderschapsverlof op te nemen en voor vrouwen wier eigen verdiensten niet veel meer of zelfs minder bedragen dan de kosten die gepaard gaan met uitbesteding van zorgtaken. Zowel het al dan niet opnemen van ouderschapsverlof, maar vooral de kostenafweging van vrouwen, hebben invloed op de kans op uitval (van vrouwen). De wetenschap dat de besluitvorming binnen huishoudens over werken en niet-werken zich op deze manier voltrekt pleit
 - a) voor een algemene betalingsregeling bij het opnemen van ouderschapsverlof (in plaats van het laten afhangen van CAO-onderhandelingen) en
 - b) voor verlaging van de kosten van kinderopvang voor met name huishoudens met een geringe verdien capaciteit.

3.3.4 Uitval door gebrek aan scholing

Een derde beleidsterrein ten slotte dat wordt bestudeerd in relatie tot het voorkomen van uitval is beleid gericht op adequate scholing. Opnieuw volgen wij het Stappenplan.

Stap 2 Reconstrueer de veronderstellingen waarop het scholingsbeleid ter voorkoming van uitval is gebaseerd.

Vraag 1 Hoe is het probleem gedefinieerd waarvoor het beleid een oplossing moet bieden?

Het probleem waar dit beleidsonderdeel een antwoord op probeert te vinden, is de uitval van de arbeidsmarkt door het niet goed aansluiten van het scholingsniveau van werknemers bij het gevraagde scholingsniveau. Het gaat vooral om het indammen van de kans op uitval door ontslag van enerzijds ouderen en anderzijds jongeren die zonder startkwalificaties een baan hebben weten te bemachtigen. Bij de laatste groep krijgen etnische minderheden extra aandacht.

Scholing als onderdeel van het sociaal-economisch beleid heeft betrekking op de post-initiële scholing van de beroepsbevolking. Het gaat om het brede veld van volwassenen-educatie, bedrijfsopleidingen, cursussen en trainingen en niet om de initiële dagopleidingen voor jongeren. Na de dagopleidingen kunnen deeltijdopleidingen of leerwerkroutes worden gevolgd en is er daarnaast een breed scala aan cursussen en trainingen. Het scholingsaanbod voor volwassenen kan betrekking hebben op kwalificerend onderwijs gericht op het verwerven van basisvaardigheden, het behalen van diploma's of het uitoefenen van een beroep. Veel opleidingen voor volwassenen zijn echter niet kwalificerend en zijn meer algemeen vormend van aard, zoals opleidingen met een cultureel karakter (SCP 1998). Deze laatste hebben weinig met het sociaal-economisch beleid te maken.

Naast het onderscheid kwalificerend en niet-kwalificerend kan ook een onderscheid worden gemaakt aan de hand van het doel van de scholing. Het kan gaan om de opleiding voor een ander vak of beroep ten einde te kunnen (blijven) participeren op de arbeidsmarkt, om een verdere specialisatie binnen een vakgebied, om het up-to-date houden van vakkennis, om een niveau verhogende opleiding of om het aanleren van algemene basisvaardigheden. Al deze scholingstypen kunnen een rol spelen bij het voorkomen van uitval uit het arbeidsproces en dragen op korte termijn ertoe bij dat iemands arbeidsmarktpositie wordt versterkt.

Vraag 2 Wat zijn de causale relaties die volgens het beleid aan dit probleem ten grondslag liggen?

In de *Sociale Nota 2001* worden verschillende ontwikkelingen en daarmee gepaard gaande problemen geschetst, waarbij scholing van werkenden een bijdrage aan het voorkomen van uitval uit het arbeidsproces kan leveren. In de eerste plaats volgen de technologische ontwikkelingen elkaar snel op en 'moet' iedereen, ook ouderen, bijleren om bij te blijven (p. 9, 28, 44). De spanningen op de arbeidsmarkt worden deels veroorzaakt doordat vraag en aanbod in kwalitatieve zin niet goed op elkaar aansluiten. Scholing van werkenden is een manier om de aansluiting daartussen te verbeteren (p. 7). Scholing voorkomt op die manier uitval. In de tweede plaats begint een deel van de jongeren hun arbeidsloopbaan zonder dat hun opleiding is afgerond. Deze jongeren lopen een grote kans om bij een verslechtering van het economische klimaat ontslagen te worden. Het doel is om deze groep voortijdige schoolverlaters minimaal een startkwalificatie te laten halen (beroepsopleiding op niveau 2) (p. 29). Jongeren uit etnische minderheden vormen in dit opzicht een doelgroep die in dit kader extra aandacht vraagt (p. 30).

Aan de tekst van de *Sociale Nota 2001* gericht op postinitiële scholing liggen verschillende oorzaak-gevolgrelaties ten grondslag. Het gaat daarbij om de volgende redeneringen:

- Technologische en maatschappelijke ontwikkelingen, waaronder ICT, zorgen voor continue veranderingen in de vereiste beroeps- en functiekwalificaties.

- De scholing van (delen) van betaald werkenden houdt geen gelijke tred met de veranderende beroeps- en functiekwalificaties, waardoor vraag en aanbod niet goed op elkaar aansluiten en waardoor de spanning op de arbeidsmarkt verder toeneemt.
- Hoe meer werknemers aanvullende scholing volgen, hoe beter de aansluiting tussen vraag en aanbod zal zijn en hoe minder werknemers voortijdig zullen uitvallen uit het arbeidsproces.
- Bij een arbeidsmarkt met een aanbodoverschot hebben laagopgeleiden, mensen zonder een opleiding op niveau 2, een grotere kans op ontslag dan degenen die hoger zijn opgeleid.
- Werknemers en werkgevers zullen meer gebruikmaken van scholingsfaciliteiten als daar financiële vergoedingen tegenover staan.
- Alle werknemers moeten bijleren om hun functie uit te kunnen blijven oefenen
- Werknemers hebben minstens een beroepsopleiding op niveau 2 (de startkwalificatie) nodig om blijvend op de arbeidsmarkt te kunnen participeren.

Vraag 3 Worden er specifieke probleemgroepen aangewezen of is het beleid algemeen gericht?

Het scholingsbeleid gericht op het voorkomen van uitval uit het arbeidsproces zoals beschreven in de *Sociale Nota 2001* omvat beroeps- en werkgerelateerde trainingen voor alle werknemers. Dat blijkt uit de tekst en uit de concrete doelstelling in de vorm van streefcijfers. De streefcijfers zijn opgesteld voor alle werknemers. Extra aandacht wordt gericht op scholing van de oudere werknemers en scholing van werknemers zonder startkwalificatie, waarbij etnische minderheden speciaal als doelgroep worden genoemd. Voor deze specifieke doelgroepen zijn echter geen streefcijfers opgenomen.

Vraag 4 Welke doelstellingen worden er geformuleerd en welke oplossingsstrategieën en middelen zijn er gekozen om deze te realiseren (construeer de doelboom van het beleid)?

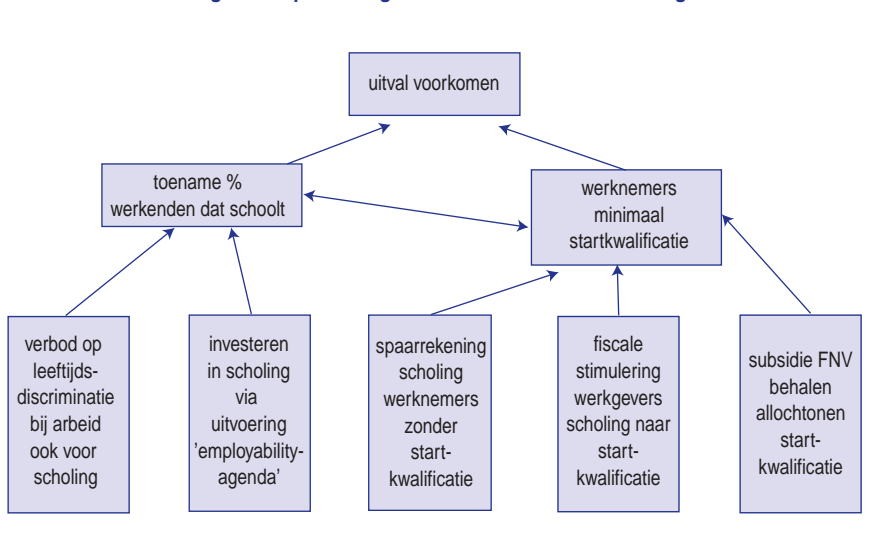
Over de scholing van werkenden is de doelstelling in de *Sociale Nota 2001* concreet. Het percentage mensen dat een beroeps- of bedrijfsgerichte cursus volgt, ligt nu op 14,9% en dat wil men naar 18,3% of 18,4% brengen (p. 28). Daarnaast is het doel om alle werkenden minimaal op het niveau van de startkwalificatie te brengen.

De maatregelen gericht op het bereiken van de doelstelling over scholing voor werkenden, variëren van voornemens om tot een verdere uitwerking te komen, tot concrete projecten en experimenten. In het actieplan 'In goede banen' worden nieuwe maatregelen voorgesteld. In de *Sociale Nota 2001* worden de meer concrete maatregelen genoemd:

- Inspanningen om werkenden en werkzoekenden een startkwalificatie te laten halen. Het beleid daarvoor is nog in ontwikkeling. Men overweegt om werkenden zonder startkwalificatie een spaarrekening te geven waarmee ze scholing kunnen kopen (leerrekening) (p. 29).
- Extra investeringen in scholing via uitvoering van de employability-agenda door de overheid samen met sociale partners (p. 28).
- Via subsidie aan FNV voor leertrajecten kunnen allochtonen die gemotiveerd zijn en die via regulier onderwijs geen startkwalificatie hebben behaald, dit alsnog doen.
- Scholing tot het basisberoepsniveau levert een extra belastingaftrek op voor werkgevers (profit en non-profit) van 20%, zodat de scholing van laagopgeleiden wordt gestimuleerd. Het gaat onder meer om beroepsgerichte en taalcurssussen (p. 30).
- In het wetsvoorstel verbod op leeftijdsdiscriminatie bij de arbeid wordt expliciet gesteld dat dit ook geldt voor scholing (p. 54).

Figuur 3.8

Doelboom van beleid gericht op scholing van werkenden ter voorkoming van uitval



Stap 3 Bepaal de betekenis van onbetaalde arbeid voor het scholingsbeleid ter voorkoming van uitval.

Vraag 1 Wordt onbetaalde arbeid beschouwd als factor die een rol speelt bij het gegeven probleem? Zo ja, welke typen van onbetaalde arbeid (zie hfst. 2)? Wordt er onderscheid gemaakt naar type van onbetaald werkenden (zie hfst. 2)? Welke oorzaak-gevolgrelatie wordt er tussen onbetaalde arbeid en het beleidsprobleem gelegd?

Onbetaalde arbeid speelt in de redeneringen in de *Sociale Nota* geen enkele rol bij uitval door scholingsachterstand.

Vraag 2 Wordt er in de oplossingsstrategieën rekening gehouden met aspecten van onbetaalde arbeid? Zo ja, welke? Wordt er onderscheid gemaakt naar type van onbetaald werkenden?

Nee, binnen de middelen die het beleid inzet om de scholing van werknemers te verbeteren ter voorkoming van uitval, neemt onbetaalde arbeid geen plaats in. Er wordt geen rekening gehouden met het feit of werkenden al dan niet onbetaalde zorg- of huishoudelijke taken uitvoeren dan wel vrijwilligerswerk verrichten.

Vraag 3 Zijn er vanuit de literatuur aanwijzingen dat onbetaalde arbeid (direct of indirect) een rol speelt bij het beleidsprobleem en/of bij het al dan niet bereiken van het beleidsdoel? Zo ja, welke relatie bestaat er dan tussen het beleidsprobleem en onbetaalde arbeid, op welke vormen van onbetaalde arbeid heeft het betrekking en welke onbetaald werkenden hebben vooral met dit probleem te maken?

Onderzoek naar de directe invloed van onbetaalde arbeid op uitval door gebrek aan scholing is niet bekend. Wel kunnen uit onderzoek naar deelname aan scholing enige conclusies worden getrokken over de samenhang met onbetaalde arbeid. Zo is bekend dat werknemers met een hogere opleiding, met leidinggevende functies en werknemers die veel uur betaald werken, vaker dan anderen een postinitiële vorm van scholing volgen (Fourage et al. 1999; zie ook Oudejans en Meesters 2000).

Hoewel niet duidelijk is in hoeverre de scholing erop is gericht om uitval te voorkomen, mag worden verondersteld dat degenen die geen enkele vorm van scholing volgen, meer risico's lopen op uitval dan degenen die dit wel doen. Vooral het feit dat voltijders meer scholing volgen dan deeltijders heeft te maken met onbetaalde arbeid. De meeste deeltijders hebben immers naast hun betaalde baan een belangrijke taak als onbetaald werkende in het huishouden. In de praktijk zijn het vooral vrouwen die zich in elk geval deels terugtrekken van de arbeidsmarkt in de fase van gezinsvorming. In deeltijd werken, heeft een negatieve invloed op de kans op scholing. Allereerst zijn deeltijdwerkers door hun gebondenheid aan onbetaalde taken minder in staat om buiten werktijd scholing te volgen (ongeveer de helft van de cursussen wordt in elk geval deels buiten werktijd gevolgd (Fourage et al. 2001)). Ten tweede zijn werkgevers vermoedelijk minder bereid te investeren in scholing aan deeltijders. Onbetaalde arbeid (en de onevenwichtige verdeling ervan tussen partners met kinderen) heeft zo gezien wel degelijk invloed op uitval door gebrekkige scholing. Degenen die onbetaald werken en als gevolg daarvan minder betaald werken, hebben minder kans op hun scholing op peil te houden en lopen meer risico op uitval.

Uitval door scholingsachterstand heeft ook op een andere manier met onbetaalde arbeid te maken. Bekend is dat vooral de lageropgeleide vrouwen besluiten om hun baan op te zeggen om te kunnen zorgen voor hun kinderen. Vrouwen vinden het vaak niet genoeg 'lonen' om te blijven werken als ze de opbrengsten van de baan afzetten tegen de kosten die gepaard gaan met het niet zelf zorgen voor hun kinderen. Scholingsniveau en beloningsniveau hangen sterk met elkaar samen. De meeste cursussen hebben een hoger scholingsniveau tot gevolg. Dit betekent dat het aanbod van scholing aan met name de laagstbetaalden invloed kan hebben op uitval op het moment dat zij kinderen te verzorgen hebben.

In het beleid wordt speciale aandacht geschonken aan werkende jongeren uit etnische minderheden die zonder startkwalificaties aan hun loopbaan zijn begonnen. Het drop-outverschijnsel van deze groep kan deels te maken hebben gehad met zorg- en huishoudelijk taken. Hoewel niet bekend is hoe vaak het voorkomt dat meisjes hun opleiding voortijdig staken vanwege het aangaan van een huwelijk of het krijgen van een kind, valt uit kwalitatieve studies op te maken dat dit probleem wel speelt bij bepaalde migrantengroepen (Brouwer et al. 1992). Bij sommige groepen gaat het om alleenstaande moeders (dit komt bijvoorbeeld veel voor onder Creools-Surinaamse en Antilliaanse vrouwen) bij anderen om vrouwen met een partner. Beleid dat is gericht op scholing van werkende etnische jongeren zonder startkwalificaties, zou zich er rekenschap van moeten geven dat een deel van hen niet zo gemakkelijk schoolbaar is, omdat ze ook de zorg dragen voor kinderen.

Het is voor te stellen dat ook een informele zorgtaak de deelname aan scholing negatief kan beïnvloeden. Het zijn juist degenen die informele zorg verlenen en een voltijdbaan hebben die een grote tijdsdruk ervaren (zie hfst. 2). Er kan van worden uitgegaan dat deze combinatie van taken het volgen van een opleiding buiten werktijd om in de weg staat. Informele zorgverlening is vooral een obstakel voor het volgen van opleidingen buiten de werktijd om en als het gaat om hulp met een langdurig karakter.

Vrijwilligerswerk is niet zozeer een factor die het volgen van bijscholing in de weg staat, maar zou juist een rol kunnen spelen als instrument voor extra scholing. Of vrijwilligerswerk daadwerkelijk bij kan dragen aan verminderd risico op uitval is erg afhankelijk van het type van vrijwilligerswerk.

Stap 4 Stel vast welke mogelijkheden er zijn om onbetaalde arbeid (beter) te integreren in het scholingsbeleid ter voorkoming van uitval.

Vraag Geeft de kennis over onbetaalde arbeid aanleiding om te kiezen voor andere oplossingsstrategieën? Zo ja, welke oplossingsrichtingen kunnen worden gekozen?

Ja, aan de hand van de besproken literatuur zou kunnen worden gedacht aan de volgende oplossingsrichtingen:

1. Werknemers met zorgtaken zijn minder in staat scholing buiten werktijd te volgen dan degenen die weinig zijn gebonden aan zorgtaken. Dit zou bij het aanbod van scholing in aanmerking kunnen worden genomen. Bijvoorbeeld door de schooltijden aan te passen en te voorzien in kinderopvang.
2. Laagopgeleide vrouwen stoppen relatief vaak met werken nadat zij kinderen krijgen, onder andere vanwege de relatief geringe opbrengsten van hun baan. Door scholing kan het loonniveau verbeterd worden. Dit betekent dat het aanbieden van scholing aan laagopgeleide vrouwen in het begin van hun arbeidsloopbaan op termijn uitval kan voorkomen.
3. Een deel van de jonge allochtone meisjes die zonder startkwalificaties een betaalde baan hebben, heeft kinderen te verzorgen. Bij het scholingsaanbod voor jongeren zou hiermee rekening gehouden moeten worden.

3.4 Toeleiding naar betaald werk

3.4.1 Algemeen

Na de bestudering van het beleid inzake het voorkomen van uitval uit betaald werk, richt paragraaf 3.4 zich op beleid dat is bedoeld ter bevordering van de toeleiding naar betaald werk. Analoog aan de analyse van het beleid ter voorkoming van uitval zal het *Stappenplan integratie onbetaalde arbeid* op dit beleidsterrein worden toegepast. Eerst volgt een beschrijving van het beleid zoals geformuleerd in de relevante delen van de *Sociale Nota 2001*. Op grond daarvan volgt selectie van een drietal deelterreinen voor de analyse van de integratie van onbetaalde arbeid.

Stap 1	Schets de hoofdlijnen van het beleid inzake toeleiding naar de betaalde arbeidsmarkt en bepaal of een selectie noodzakelijk is voor een nadere analyse inzake de betekenis van onbetaalde arbeid.
--------	---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

De toename van de arbeidsparticipatie wordt als een belangrijk middel gezien om tekorten aan arbeidskrachten te voorkomen en terug te dringen, zodat doelstellingen van het sociaal-economisch beleid, namelijk de economische groei en het tegengaan van sociale uitsluiting, worden gerealiseerd. De groei in werkgelegenheid wordt als een voorwaarde gezien voor het terugdringen van 'inactiviteit' (p. 27).

In paragraaf 3.2 is aan de orde gesteld dat zowel kwantitatieve als kwalitatieve tekorten op de arbeidsmarkt een bedreiging vormen voor de economische groei (zie fig. 3.2). De tekorten doen zich, volgens de tekst, slechts op bepaalde delen van de arbeidsmarkt voor. Naar hoogopgeleiden is te veel vraag en naar laagopgeleiden te weinig (p. 24). De verwachting is dat het aanbodoverschot van laagopgeleiden de komende jaren verder op zal lopen (p. 24). De slechte aansluiting van vraag en aanbod heeft te maken met kwalitatieve discrepanties, maar ook met het feit dat werkgevers een hoger opleidings-

niveau vragen dan nodig is voor de functie en met het ontbreken van de bereidheid om te investeren in mensen die zich aanbieden (p. 24). Tegelijkertijd overtreft in bepaalde sectoren de vraag naar laagopgeleiden het aanbod (p. 19, 25). Dit laatste komt enerzijds door kwalitatieve discrepanties en anderzijds door het zoekgedrag van werklozen (p. 24, 25).

Gezien de tekorten is de arbeidsmarkt gebaat bij een toename van het arbeidsaanbod (p. 26). Er is een grote groep die niet of niet veel uren betaald werkt. In de *Sociale Nota 2001* wordt deze groep aangeduid als het onbenut potentieel. Dit zijn mensen die niet (of weinig uren) betaald werken en die niet actief op zoek zijn naar een betaalde baan en mensen die langer betaald zouden kunnen gaan werken (p. 24). Volgens de *Sociale Nota 2001* wordt het onbenut potentieel grotendeels gevormd door (geregi-streerde) werklozen, niet-werkende ouderen, vrouwen en bepaalde categorieën uitkerings-gerechtigden, waaronder relatief veel laagopgeleiden en allochtonen (p. 7).

Bij de verdere uitwerking van het beleid kunnen we de toename van de arbeidsparticipatie als doel op zich zien, dat in de *Sociale Nota 2001* wordt geconcretiseerd door streefcijfers (p. 26):

1. Het verschil in werkloosheidspercentage tussen allochtonen en autochtonen moet in 2002 gehalveerd zijn (allochtonen in 2002 hebben een 1,75 maal hoger werkloosheidspercentage ten opzichte van autochtonen).
2. De arbeidsdeelname van ouderen (55-64 jaar) tot 2030 jaarlijks met 0,75% laten toenemen (p. 26).
3. De arbeidsdeelname van vrouwen (banen van 12 uur of meer) vergroten tot 65% in 2010 (p. 26 en 141)¹.

Toeleiding naar de arbeidsmarkt van degenen die niet-betaald werken, is een van de manieren om deze drie doelstellingen te bereiken. Het voorkomen van uitval en een toename van het aantal uur dat iemand betaald werkt, dragen beide eveneens bij aan de gewenste toename van de arbeidsparticipatie van vrouwen en ouderen. Sommige onderdelen van het beleid dat voor het voorkomen van uitval is ontwikkeld, vervullen ook een functie bij het stimuleren van de toeleiding naar de arbeidsmarkt, zoals bijvoorbeeld het arbeidsverhoudingenbeleid. Dit wordt in deze paragraaf niet behandeld; daarvoor zij de lezer verwezen naar paragraaf 3.3.3.

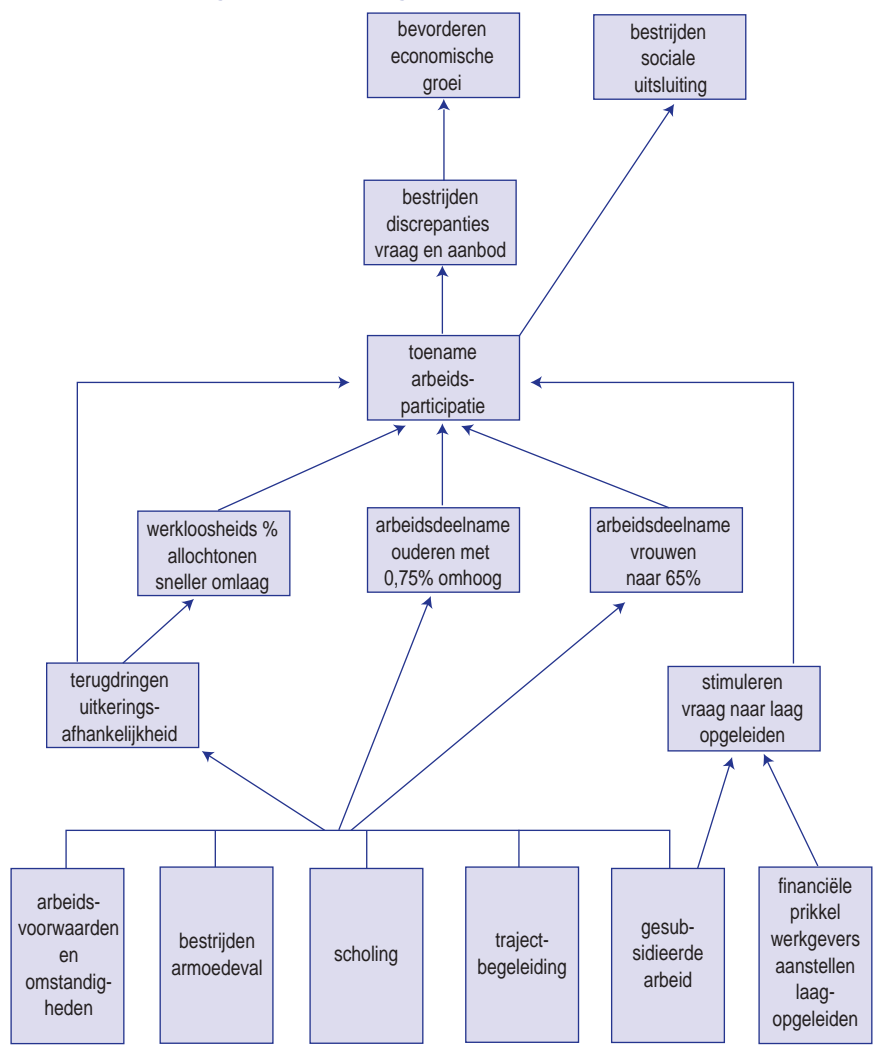
- | | |
|---------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Vraag 1 | Gaat het om beleid voor een bepaalde doelgroep of categorie(ën) mensen? |
| Vraag 2 | Gaat het om wet- en regelgeving die gevolgen heeft voor de organisatie van betaalde arbeid of voor de wijze van inkomensverwerving? |

Om tot een selectie van deelterreinen te komen waarbinnen de analyse kan plaatsvinden van de betekenis van onbetaalde arbeid, zal worden bezien uit welke onderdelen het toeleidingsbeleid precies bestaat.

Het beleid gericht op toeleiding naar de arbeidsmarkt bestaat uit verschillende componenten (zie figuur 3.9). Er is de sluitende aanpak voor werklozen en voor arbeidsgehandicapten (p. 32). De sluitende aanpak heeft tot doel om een werkloze binnen een jaar een passend aanbod te doen. Daarbij wordt een begeleidingstraject aangeboden aan degenen die niet op eigen kracht weer betaald werk zullen vinden. Daarnaast kunnen scholing en gesubsidieerde arbeid middelen zijn die deel uitmaken van het begeleidingstraject. De arbeidsvoorwaarden en arbeidsomstandigheden (al behandeld in § 3.3) en de bestrijding van de armoedeval zijn andere instrumenten om extra aanbod van arbeidskrachten te stimuleren (p. 31, p. 135). Het creëren van extra banen voor laagbetaalden is ook een middel. Hiervoor is vraaggericht beleid ontwikkeld dat werkgevers stimuleert om betaald werk voor laagopgeleiden aan te bieden² en ook de gesubsidieerde arbeid levert daaraan een bijdrage.

Figuur 3.9

Doelboom van beleid gericht op toeleiding naar betaalde arbeid



Van de genoemde beleidsterreinen ligt de bestudering van trajectbegeleiding en gesubsidieerde arbeid (§ 3.4.2), het scholingsbeleid in het kader van toeleiding (§ 3.4.3) en de armoedeval (§ 3.4.4) het meest voor de hand om te analyseren op de rol die onbetaalde arbeid mogelijk speelt. Deze terreinen zijn direct gericht op personen.

3.4.2 Trajectbegeleiding en gesubsidieerde arbeid

Stap 2 Reconstrueer de veronderstellingen waarop het beleid inzake trajectbegeleiding en gesubsidieerde arbeid is gebaseerd.

Vraag 1 Hoe is het probleem gedefinieerd waarvoor het beleid een oplossing moet bieden?

Het centrale beleidsprobleem waar trajectbegeleiding en gesubsidieerde arbeid zich op richten, is het feit dat grote groepen in de samenleving niet-betaald werken, terwijl de arbeidsmarkt tekorten kent. Een deel van deze groepen is ook niet in staat om op eigen kracht de weg naar de arbeidsmarkt te vinden en trajectbegeleiding en gesubsidieerde arbeid zijn middelen om hen toch aan betaald werk te helpen.

Vraag 2 Wat zijn de causale relaties die volgens het beleid aan dit probleem ten grondslag liggen?

Volgens de *Sociale Nota 2001* is door de daling in het aantal uitkeringsgerechtigden de afgelopen jaren, het grootste deel van groep die nu nog een uitkering heeft niet eenvoudig toe te leiden naar betaald werk (p. 24). Door de afname van het aantal werklozen is de 'harde kern' overgebleven. Er is ook een groep die niet-betaald werkt en die ook niet actief betaald werk zoekt. Deze groep wordt aangeduid als onbenut potentieel (p. 7, 24) en bestaat vooral uit ouderen, vrouwen en bepaalde groepen uitkeringsgerechtigden. De harde kern en delen van het onbenut potentieel hebben een (te) grote afstand tot de arbeidsmarkt. In de *Sociale Nota 2001* wordt met "een grote afstand tot de arbeidsmarkt" op verschillende aspecten gedoeld die toetreding tot de arbeidsmarkt kunnen belemmeren. Het gaat volgens de *Sociale Nota* om de volgende zaken: men neemt zelf te weinig initiatief om betaald werk te vinden, de motivatie om betaald te werken ontbreekt (p. 7), er sprake is van verouderde kwalificaties (p. 30), men heeft onvoldoende kwalificaties (laagopgeleiden, p. 7), er zijn fysieke beperkingen (p. 99), men heeft zorgverplichtingen (p. 94, 99). De afstand tot de arbeidsmarkt maakt dat deze groep hulp nodig heeft om toe te treden tot de arbeidsmarkt (p. 30).

In de beleidsteksten worden degenen die niet-betaald werken, aangesproken als het onbenut potentieel. Van hen wordt beweerd dat zij inactief zijn (p. 27, 32). In werkelijkheid gaat het hier echter om mensen die over het algemeen zeer actief zijn op de onbetaalde arbeidsmarkt. De benaming inactief (of onbenut) geeft aan hoe weinig (relatieve) waardering er is voor onbetaald werk. Overigens betekent dit niet dat er helemaal geen aandacht is voor onbetaalde arbeid (zie vraag 3 en vraag 4).

In de tekst die direct betrekking heeft op reïntegratie worden in essentie enkele causale relaties geponereerd die aan de basis liggen van het beleid, namelijk:

- Lichamelijke belemmeringen, onvoldoende opleiding, zorgtaken, verouderde opleiding en onvoldoende motivatie kunnen de toetreding tot de arbeidsmarkt belemmeren.
- Begeleiding en maatschappelijke participatie (bijvoorbeeld vrijwilligerswerk) dragen ertoe bij dat werklozen en arbeidsgehandicapten (op termijn) betaald (gesubsidieerd) gaan werken.
- Voor een deel van het onbenut potentieel leidt het werken in een beschermde omgeving (gesubsidieerde arbeid) ertoe dat zij op termijn doorstromen naar reguliere betaalde arbeid.
- Inactiviteit leidt tot sociale uitsluiting.
- Betaalde (gesubsidieerde) arbeid en maatschappelijke participatie leidt tot sociale insluiting.
- De sluitende aanpak leidt tot een afname van het aantal werklozen.

Vraag 3 Worden er specifieke probleemgroepen aangewezen of is het beleid algemeen gericht?

Het beleid richt zich op mensen met een grote afstand tot de arbeidsmarkt. Ouderen, vrouwen en bepaalde groepen uitkeringsgerechtigden (de harde kern) worden specifiek als doelgroepen genoemd. Vastgesteld wordt dat laagopgeleiden en alloctonen zijn oververtegenwoordigd binnen de groep met een grote afstand tot de arbeidsmarkt. Voor hen wordt ook specifiek beleid ontwikkeld en daarom zijn zij ook te beschouwen als doelgroep.

Vraag 4 Welke doelstellingen worden er geformuleerd en welke oplossingsstrategieën en middelen zijn er gekozen om deze te realiseren (construeer de doelboom van het beleid)?

De benodigde hulp bij de toeleiding naar de betaalde arbeidsmarkt heeft vorm gekregen in de sluitende aanpak (p. 31). Deze aanpak bestaat uit een begeleidingstraject voor werklozen met afstand tot de arbeidsmarkt en voor arbeidsgehandicapten. Scholing³ en gesubsidieerde arbeid kunnen onderdeel zijn van dit traject. Ook meldt de *Sociale Nota 2001* dat voor herintreders specifiek beleid zal worden ontwikkeld. Naast de sluitende aanpak komen er voor deze groep gelden voor kinderopvang via het ESF en er zal extra aandacht aan deze groep worden besteed (p. 141).

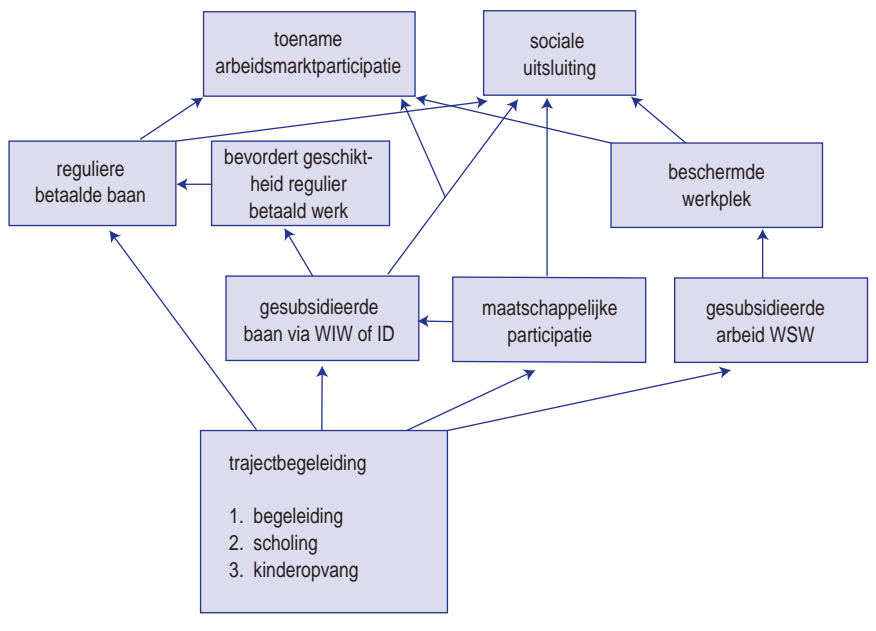
Het doel van de sluitende aanpak is om door een begeleidingstraject nieuwe werkzoekenden (ingeschreven bij CWI voor een baan van minimaal 12 uur) en arbeidsgehandicapten die daar zelf niet in slagen, aan betaald werk te helpen (p. 31). Mocht de afstand tot de reguliere arbeidsmarkt te groot zijn, dan kan gebruik worden gemaakt van gesubsidieerde arbeid. Gesubsidieerde arbeid heeft tot doel een beschermde werkplek te bieden, de geschiktheid voor reguliere betaalde arbeid te bevorderen en 'maatschappelijk relevante extra werkgelegenheid' te bieden (p. 33). Is ook gesubsidieerde arbeid op dat moment niet haalbaar, dan richt het begeleidingstraject zich op maatschappelijke participatie, zoals vrijwilligerswerk (p. 32). In aanvulling op de sluitende aanpak is het voor herintreders mogelijk om met ESF-gelden kinderopvang te realiseren (p. 141). De landelijke overheid, de gemeenten, de werkgevers en de bemiddelings- en uitkeringsorganisaties zijn betrokken bij de uitvoering van het reïntegratiebeleid.

De reïntegratietrajecten krijgen vorm in verschillende maatregelen (p. 32-35):

- De nieuwe instroom van jongeren tot 23 jaar krijgt een begeleidingstraject aangeboden, net als de nieuwe instroom van volwassen werklozen (van 23 jaar en ouder) met afstand tot de arbeidsmarkt. Scholing, kinderopvang, maatschappelijke participatie en gesubsidieerde arbeid kunnen deel uitmaken van dit traject (p. 34).
- Gesubsidieerde arbeid voor langdurig werklozen in de vorm van een WIW-baan, een ID of een WSW-baan, waarbij de WSW er is voor diegenen die uitsluitend op een beschermde werkplek kunnen werken (p. 35).
- De wet REA (reïntegratie arbeidsgehandicapten) biedt de sluitende aanpak voor arbeidsgehandicapten (p. 33).
- Gelden voor kinderopvang van herintreders via ESF (p. 141).

Figuur 3.10

Doelboom van beleid in het kader van de sluitende aanpak



Stap 3 Bepaal de betekenis van onbetaalde arbeid voor het beleid inzake trajectbegeleiding en gesub-sidieerde arbeid.

Vraag 1 Wordt onbetaalde arbeid beschouwd als factor die een rol speelt bij het gegeven probleem? Zo ja, welke typen van onbetaalde arbeid (zie hfst. 2)? Wordt er onderscheid gemaakt naar type van onbetaald werkenden (zie hfst. 2)? Welke oorzaak-gevolgrelatie wordt er gelegd tussen onbetaalde arbeid en het beleidsprobleem?

In het hoofdstuk van de *Sociale Nota 2001* dat zich op de trajectbegeleiding en gesubsidieerde arbeid richt, wordt onbetaalde arbeid niet als een belemmerende factor gezien. Integendeel, in de tekst wordt de veronderstelling geuit dat de groep waarop het beleid zich richt inactief is. Wel wordt een bepaalde vorm van onbetaalde arbeid, namelijk vrijwilligerswerk, gezien als een tussenstap en als stimulans om mensen sociaal 'in te sluiten' en uiteindelijk weer te laten participeren op de arbeidsmarkt.

In andere onderdelen van de *Sociale Nota 2001* worden (onbetaalde) zorgverplichtingen, of soms meer specifiek de zorg voor kinderen, als een factor gezien die de afstand tot de (betaalde) arbeidsmarkt vergroot, de arbeidsparticipatie belemmert. Onbetaalde huishoudelijke arbeid wordt nergens als een belemmering gezien voor participatie op de arbeidsmarkt.

Door het beleid te beperken tot degenen die 12 uur of meer betaald willen werken en het feit dat veel beleid exclusief is gericht op uitkeringsgerechtigden, wordt een groep die veel onbetaalde arbeid verricht zelfs helemaal uitgesloten van beleidsinspanningen.

Vraag 2 Wordt er in de oplossingsstrategieën rekening gehouden met aspecten van onbetaalde arbeid? Zo ja, welke? Wordt er onderscheid gemaakt naar type van onbetaald werkenden?

Bij de trajectbegeleiding zijn er mogelijkheden voor kinderopvang. Dat betekent dat met deze vorm van onbetaalde arbeid, de zorg voor kinderen, rekening wordt gehouden in het beleid.

Uit de *Sociale Nota 2001* blijkt dat de trajectbegeleiding of het aanbod van gesubsidieerde arbeid niet bedacht is op het totaal aantal uren dat aan huishouding of het verlenen van (intensieve) informele zorg wordt besteed; terwijl bepaalde groepen hier wel veel tijd aan kwijt zijn. Het twaalfuurcriterium en het gegeven dat het beleid zich met name op uitkeringsgerechtigden richt, zijn aspecten waaruit blijkt dat in dit opzicht het tijdsbeslag dat onbetaalde arbeid met zich meebrengt niet in aanmerking is genomen.

Hoewel het beleid het onbenut potentieel wil aanspreken, is de uitwerking ervan dusdanig, dat bepaalde groepen die veel onbetaalde arbeid verrichten en die geen uitkering hebben, minder aandacht krijgen. Vooral de lageropgeleide vrouwen met (jonge) kinderen besteden een volledige werkweek aan zorg en huishouden, waardoor zij eerder minder dan 12 uur willen werken. Verder hebben vrouwen die niet-betaald werken veel minder vaak een uitkering dan mannen zonder betaald werk.

Vraag 3 Zijn er vanuit de literatuur aanwijzingen dat onbetaalde arbeid (direct of indirect) een rol speelt bij het beleidsprobleem en/of bij het al dan niet bereiken van het beleidsdoel? Zo ja, welke relatie bestaat er dan tussen het beleidsprobleem en onbetaalde arbeid, op welke vormen van onbetaalde arbeid heeft het betrekking en welke onbetaald werkenden hebben vooral met dit probleem te maken?

Bij dit beleidsprobleem – het niet participeren op de betaalde arbeidsmarkt van diegenen met een grote afstand tot de arbeidsmarkt – speelt onbetaalde arbeid zeker een rol. Er zijn allerlei aanwijzingen in de literatuur waaruit dat blijkt. Uit het gebruik van gesubsidieerde arbeid via de WIW komt naar voren dat slechts 9% geen inkomen had voordat een beroep op de regeling werd gedaan en dat deze groep voor het merendeel uit mensen jonger dan 23 jaar bestaat. Dit zijn over het algemeen niet de mensen die veel onbetaalde arbeid verrichten. Mensen boven de 45 jaar maken veel minder gebruik van gesubsidieerde arbeid dan degenen die jonger zijn. Dit geldt in nog sterkere mate voor mensen van 55 jaar en ouder (Mandos et al. 2000). Vrouwen die niet-betaald werken en ouderen zonder baan, worden tot het onbenut potentieel gerekend. Uit gegevens over het bereik van de WIW kan worden afgeleid dat het moeilijk is om deze groepen in de praktijk te bereiken.

Uit de kenmerken van bijstandsgerechtigden die trajectbegeleiding krijgen aangeboden blijkt dat mensen boven de 50 jaar relatief weinig daarvoor in aanmerking komen. Alleenstaande ouders met kinderen boven de 5 jaar nemen wat vaker dan gemiddeld deel aan trajectactiviteiten, terwijl van de alleenstaande ouders met kinderen onder de 5 jaar ook een kwart gebruikmaakt van trajectbegeleiding (Engelen et al. 1999: 36). Deze laatste groep is vrijgesteld van sollicitatieplicht en kan formeel zelfs geen gebruikmaken van de regeling. Uit deze cijfers blijkt dat, bij alleenstaande bijstandsgerechtigden met kinderen, de onbetaalde arbeid thuis niet als een belemmering werkt in vergelijking met andere moeilijk bemiddelbare groepen, hoewel de keuze voor betaalde arbeid voor degenen met oudere kinderen natuurlijk niet vrijblijvend is door de sollicitatieplicht. Welke rol het vrijwilligerswerk speelt bij het gegeven dat ouderen minder gebruikmaken van trajectbegeleiding is niet bekend.

Het krijgen van kinderen is vooral voor laagopgeleide vrouwen een reden om met betaalde arbeid te stoppen of om op z'n minst minder uren te gaan werken. Het zijn bovendien vooral laagopgeleiden die moeite hebben om later weer zelfstandig een betaalde baan te vinden. Degenen die niet of een beperkt aantal uur betaald werken,

besteden vaak een voltijd werkweek aan het huishouden en de zorg voor kinderen, hetgeen participatie op de arbeidsmarkt (in de zin van 12 uur of meer betaald werken) belemmert.

Niet alleen de omvang van het onbetaalde werk thuis, maar ook de attitude ten opzichte van zorg en betaald werk speelt een rol. Het blijkt dat als het zorgethos sterker is dan het arbeidsethos, alleenstaande vrouwen met kinderen moeilijker zijn te reïntegreren (Knijn en Van Wel 1999).

Het inkomen speelt eveneens een rol. Een hoger inkomen geeft meer mogelijkheden voor het moneteriseren en uitbesteden van onbetaald werk, terwijl de groep waarop de trajectbemiddeling zich richt juist een laag inkomen heeft. Als laatste wijzen we erop dat degenen met een partner de mogelijkheid hebben om onbetaalde arbeid met de partner te delen, terwijl deze mogelijkheid voor alleenstaande ouders ontbreekt.

De rol van vrijwilligerswerk is, volgens de literatuur, minder eenduidig dan in de *Sociale Nota 2001* wordt verondersteld. Onder degenen die niet-betaald werken, blijkt er zelfs een negatief verband te zijn tussen het doen van vrijwilligerswerk en het vinden van een betaalde baan. Wordt alleen naar de mensen met een bijstandsuitkering of een werkloosheidsuitkering gekeken, dan blijkt er geen verschil te zijn in de kans op het vinden van betaald werk tussen degenen die wel en die geen vrijwilligerswerk doen (SCP/CBS 2000). Het blijkt dat degenen zonder betaald werk die niet van plan zijn betaald te werken, ook vaker vrijwilligerswerk verrichten dan degenen zonder baan die wel betaald werk zoeken.

Oudere mannen besteden, als zij vrijwilligerswerk doen, daar vrij veel tijd aan. Zij zijn vaak wat hoger opgeleid, besteden weinig tijd aan andere vormen van onbetaalde en betaalde arbeid en hebben veelal een prepensioenregeling, of een WAO- of werkloosheidsuitkering. Waarschijnlijk is het niet het vrijwilligerswerk dat voor deze groep de toetreding tot de arbeidsmarkt belemmert. In de eerste plaats richt trajectbegeleiding zich op de lager opgeleiden en zijn het vooral de wat hoger opgeleiden die vrijwilligerswerk doen. Verder zal het vrijwilligerswerk niet de reden zijn, maar komt eerder hun attitude ten opzichte van betaald werk als verklarende factor in aanmerking. Deze groep heeft mogelijk al mentaal afscheid genomen van betaalde arbeid.

Het verlenen van intensieve informele zorg aan naaste familie is voor ongeveer een vijfde deel van de hulpgevers – voor vrouwen vaker dan voor mannen – een reden om minder betaald te werken, om te stoppen met betaald werken of om niet meer uren betaald te willen werken. Voor ruim een tiende van de zorgverleners zonder betaald werk is het verlenen van intensieve informele zorg een reden om de arbeidsmarkt niet te betreden (Timmermans et al. 2001). Het verlenen van langdurige zorg kan toeleiding naar de arbeidsmarkt derhalve in de weg staan.

Stap 4 Stel vast welke mogelijkheden er zijn om onbetaalde arbeid (beter) te integreren in het beleid inzake trajectbegeleiding en gesubsidieerde arbeid.

Vraag Geeft de kennis over onbetaalde arbeid aanleiding om voor andere oplossingsstrategieën te kiezen? Zo ja, welke oplossingsrichtingen kunnen worden gekozen?

Er is een aantal opties om bij trajectbemiddeling en gesubsidieerde arbeid meer bedacht te zijn op onbetaalde arbeid:

1. De voorwaarden waaronder de beleidsmaatregelen worden aangeboden, zijn van belang. Door het uren criterium te laten vervallen, kan een groter deel van het "onbenut potentieel" worden bereikt en meer recht worden gedaan aan de levensloopcyclus. Vooral voor een deel van de laagopgeleide vrouwen betekent het schrappen van dit criterium, dat ze van trajectbemiddeling gebruik kunnen maken. Ze kunnen en willen misschien nu nog niet meer dan 12 uur werken, maar over enkele jaren als de kinderen groter zijn, zal een deel die behoefte wel hebben.
2. De kanalen die worden ingezet om de doelgroepen te bereiken (arbeidsvoorziening en uitkeringsinstanties), leiden ertoe dat een deel van de doelgroep (mensen met een uitkering zonder sollicitatieplicht en vrouwen zonder uitkering) minder makkelijk wordt bereikt. Specifieke aandacht daarvoor kan een bijdrage leveren aan een toename van het bereik van trajectbegeleiding en gesubsidieerde arbeid voor mensen uit deze twee groepen.
3. Ook de verwervingskosten van betaalde arbeid kunnen een rol spelen bij mensen die veel tijd aan onbetaalde arbeid thuis en/of informele zorg kwijt zijn. De trajectbemiddeling zou hier rekening mee moeten houden. Hierop wordt teruggekomen bij het bespreken van de armoedeval (§ 3.4.4).
4. Bij trajectbemiddeling zou aandacht uit kunnen gaan naar de rol die attitudes ten aanzien van zorg en betaalde arbeid spelen bij de stap naar betaald werk.
5. De rol van vrijwilligerswerk als stimulans voor betaald werk moet genuanceerd worden. Als er naar de achtergrondkenmerken van vrijwilligers wordt gekeken, blijkt geen duidelijke relatie met de betaalde arbeidsmarkt.

3.4.3 Scholing gericht op toeleiding

Een tweede spoor van het beleid gericht op toeleiding naar de arbeidsmarkt betreft scholingsbeleid.

Stap 2 Reconstrueer de veronderstellingen waarop het scholingsbeleid inzake toeleiding is gebaseerd.

Vraag 1 Hoe is het probleem gedefinieerd waarvoor het beleid een oplossing moet bieden?

De scholingsmaatregelen gericht op toeleiding komen voort uit de discrepantie tussen vraag (vooral naar hoger opgeleiden) en het aanbod (van in meerderheid laagopgeleiden). Deze discrepantie kan op termijn de economische groei bedreigen. Daarnaast draagt scholing bij aan de realisatie van de doelstelling om de uitkeringsafhankelijkheid terug te dringen.

Vraag 2 Wat zijn de causale relaties die volgens het beleid aan dit probleem ten grondslag liggen?

De huidige economische groei biedt ruimte om ook mensen met een grote afstand tot de arbeidsmarkt aan werk te helpen, maar een groot deel van het 'onbenut potentieel' is 'onvoldoende gekwalificeerd' (p. 7). Investing in scholing leidt (in combinatie met de sluitende aanpak) tot een afname van de spanningen op de arbeidsmarkt (p. 7 en 28), omdat het aanbod daardoor beter aansluit bij de vraag. Het bereiken van een minimaal kwalificatieniveau, de startkwalificatie⁴, is belangrijk voor werkenden en niet-(betaald)-werkenden (p. 29). Verder is het voor sommige groepen gemakkelijker om de benodigde scholing thuis te volgen in plaats van bij een opleidingsinstituut (p. 29).

Scholing van werkzoekenden met onvoldoende kwalificaties heeft als doel om de afstand tot de arbeidsmarkt te verkleinen.

De belangrijkste causale argumentaties in de tekst zijn de volgende:

- Scholing van niet-werkenden met afstand tot de arbeidsmarkt leidt tot betere beroepskwalificaties, waardoor de afstand tot de arbeidsmarkt wordt verkleind.
- Scholing van het arbeidsaanbod met afstand tot de arbeidsmarkt leidt tot een betere aansluiting tussen vraag en aanbod en daarmee tot een afname van de spanningen op de arbeidsmarkt.
- Het kwalificatieniveau van werklozen uit verschillende groeperingen (waaronder vrouwen) is te laag, waardoor de afstand tot de arbeidsmarkt te groot blijft.
- Onderwijs op afstand en onderwijs op maat is belangrijk voor de scholing van niet-betaald werkenden (p. 29 en p. 6).

Vraag 3 Worden er specifieke probleemgroepen aangewezen of is het beleid algemeen gericht?

Het beleid richt zich op die groepen met afstand tot de arbeidsmarkt van wie de opleiding een belemmering is voor toetreding tot die arbeidsmarkt. Laagopgeleiden, allochtonen en allochtone vrouwen worden expliciet genoemd.

Vraag 4 Welke doelstellingen worden er geformuleerd en welke oplossingsstrategieën en middelen zijn er gekozen om deze te realiseren (construeer de doelboom van het beleid)?

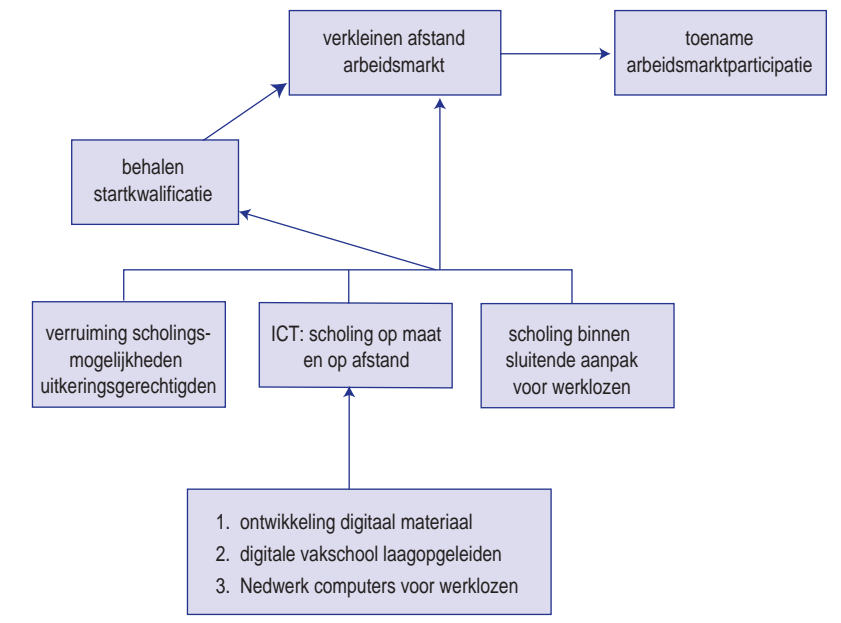
De maatregelen in de *Sociale Nota 2001* die op scholing zijn gericht, variëren van voor-nemens om tot een verdere uitwerking te komen, tot concrete projecten en experimenten. Het gaat om de volgende beleidsmaatregelen en -voorstellen:

- Scholing in het kader van de sluitende aanpak.
- Inspanningen om werkenden en werkzoekenden een startkwalificatie te laten halen (p. 28 en 29).
- Verruimen scholingsmogelijkheden van WW- en bijstandsgerechtigden om een opleiding (ook hbo en wo) met behoud van uitkering te volgen (p. 29). In de WW gaat het om een experiment en komen alleen 'bepaalde gevallen' (p. 82) in aanmerking.
- Extra impuls aan de ontwikkeling van digitaal onderwijsmateriaal (p. 29).
- Proefproject Digitale vakschool voor de toeleiding naar werk voor laagopgeleiden (p. 29).
- Stichting Nedwerk verzorgt computers met internetaansluitingen voor werklozen (ingeschreven bij CWI en ten minste 12 uur beschikbaar, p. 29).
- Het belang om voor werkzoekende minderheden nieuwe initiatieven te ontwikkelen voor werkend leren, wordt aangestipt (p. 30).

In de *Sociale Nota 2001* wordt verder op de onderwijsachterstand van vrouwen uit minderheidsgroepen gewezen. Het inlopen van deze onderwijsachterstand is een middel om hun achterstand op de arbeidsmarkt in te halen (p. 148). In de *Sociale Nota 2001* wordt verder geen aandacht besteed aan specifiek beleid om vrouwen uit minderheidsgroeperingen hun onderwijsachterstand te laten inlopen. In onderliggende nota's en de subsidievoorwaarden of projectbeschrijvingen van verschillende (experimentele) projecten, kan mogelijk meer informatie worden gevonden over de precieze doelgroep; de doelstellingen en de wijze waarop deze worden gerealiseerd.

Figuur 3.11

Doelboom van beleid rond scholing voor toeleiding naar betaalde arbeid



Stap 3 Bepaal de betekenis van onbetaalde arbeid voor het scholingsbeleid inzake toeleiding.

Vraag 1 Wordt onbetaalde arbeid beschouwd als factor die een rol speelt bij het gegeven probleem? Zo ja, welke typen van onbetaalde arbeid (zie hfst. 3)? Wordt er onderscheid gemaakt naar type van onbetaald werkenden (zie hfst. 3)? Welke oorzaak-gevolgrelatie wordt er tussen onbetaalde arbeid en het beleidsprobleem gelegd?

In de *Sociale Nota 2001* wordt geen directe relatie gelegd tussen scholing en onbetaalde arbeid. Onbetaalde arbeid wordt niet als onderdeel van het beleidsprobleem genoemd. Wel blijkt uit de oplossingsstrategieën dat tot op zekere hoogte rekening wordt gehouden met de zorg voor kinderen.

Vraag 2 Wordt er in de oplossingsstrategieën rekening gehouden met aspecten van onbetaalde arbeid? Zo ja, welke? Wordt er onderscheid gemaakt naar type van onbetaald werkenden?

Uit het ontwikkelde beleid kan worden afgeleid dat in zekere mate rekening wordt gehouden met onbetaalde arbeid. Kinderopvang kan onderdeel uitmaken van de eerder genoemde sluitende aanpak, waaronder ook scholing kan vallen. Uit onderzoek naar scholing van laagopgeleide werkzoekenden blijkt dat er in dit kader voldoende financiële middelen zijn voor kinderopvang, maar dat het gebrek aan plaatsen de belemmerende factor is (Warmerdam et al. 1999: 140). Scholing thuis, met behulp van ICT, wordt wel als middel gezien om het gewenste scholingsniveau te bereiken. Hieruit kan worden afgeleid dat het beleid bedacht is op het gegeven dat scholing thuis in bepaalde omstandigheden, bijvoorbeeld door onbetaalde arbeid thuis, gewent is. De achterliggende gedachte om ICT in te zetten, wordt echter niet expliciet gemaakt in de *Sociale Nota 2001*. Het gegeven dat Nedwerk-computers en internetaansluitingen worden verzorgd voor 'werklozen' duidt erop dat juist de laagopgeleide vrouwen met kinderen, die veel tijd kwijt zijn met onbetaalde arbeid thuis, hiervoor niet in aanmerking komen, omdat ze niet staan ingeschreven bij het arbeidsbureau. Mogelijk speelt dit ook bij mensen die langdurige, intensieve, informele zorg verlenen, vooral als zij dat combineren met de zorg voor het eigen huishouden.

Momenteel werken vooral de uitkeringsregelingen belemmerend bij het volgen van scholing. Het komt erop neer dat het volgen van scholing op het niveau van mbo-niveau of hoger niet mogelijk is. Het gegeven dat er voor mensen met een bijstands- of WW-uitkering mogelijkheden komen om een opleiding op hbo- of wo-niveau te volgen ter voorbereiding op de toetreding tot de arbeidsmarkt, werkt positief voor degenen met veel onbetaalde verplichtingen thuis. Eerder is gewezen op het positieve effect van een hoger inkomen dat middels een hoger opleidingsniveau wordt bereikt bij toetreding

op de arbeidsmarkt. Het is onduidelijk of in scholingstrajecten voor degenen zonder uitkering, vooropgesteld dat dit voor de betrokkene haalbaar is, ook ruimte is voor een niveauverhogende opleiding.

Verder kunnen mensen met een uitkering die zijn vrijgesteld van sollicitatieplicht – veelal ouderen of alleenstaande ouders – formeel geen gebruikmaken van scholingsmogelijkheden. Voor de ouders met kinderen tot 5 jaar en een bijstandsuitkering is de onbetaalde arbeid de reden dat zij ontheffing krijgen van de sollicitatieplicht, terwijl een deel van deze groep gemotiveerd is om juist in deze periode zich vast voor te bereiden op betaalde arbeid. Uit het eerder aangehaalde onderzoek naar scholing van laagopgeleide werkzoekenden blijkt overigens dat een deel van de uitvoerders (GSD'en) toch scholingsmogelijkheden aanbiedt aan deze groep (Warmerdam et al. 1999).

Vraag 3 Zijn er vanuit de literatuur aanwijzingen dat onbetaalde arbeid (direct of indirect) een rol speelt bij het beleidsprobleem en/of bij het al dan niet bereiken van het beleidsdoel? Zo ja, welke relatie bestaat er dan tussen het beleidsprobleem en onbetaalde arbeid, op welke vormen van onbetaalde arbeid heeft het betrekking en welke onbetaald werkenden hebben vooral met dit probleem te maken?

Bij het volgen van scholing kan onbetaalde arbeid een vergelijkbare rol spelen als beschreven bij

trajectbemiddeling en gesubsidieerde arbeid (zie deel II van § 3.4.1.). Het aantal uren dat scholing binnen een scholingsinstituut wordt gegeven, de flexibiliteit van het tijdstip waarop scholing kan worden gevolgd en de reisafstand tot het scholingsinstituut zijn daarbij van belang. Lange lesdagen op school, gecombineerd met veel huiswerk, kunnen moeilijk verenigbaar zijn met onbetaalde verplichtingen, vooral met zorg voor kinderen of langdurige, intensieve, informele zorg. Net als bij de inzet van trajectbemiddeling en gesubsidieerde arbeid zijn het vooral laagopgeleide vrouwen met kinderen die moeite kunnen hebben om onbetaalde arbeid met het volgen van scholing te verenigen; hoewel er vaak wat minder belemmeringen zullen zijn dan bij een 8-urige werkdag. Bovendien speelt de vraag of zij, zolang zij de zorg voor kinderen hebben, niet het belang van de zorgverplichtingen laten prevaleren. Langdurige intensieve zorg voor partner en naaste familie kan vergelijkbare belemmeringen opleveren, terwijl minder intensieve zorg of vrijwilligerswerk makkelijker samengaat met scholing of het aantal uren dat eraan wordt besteed eenvoudiger is terug te brengen.

Het volgen van scholing levert wel een positieve bijdrage aan de kosten-batenafweging die een rol kan spelen bij de stap naar betaald werk. Een hoger scholingsniveau of het verkrijgen van kwalificaties die beter aansluiten bij de vraag, kan tot een hoger inkomen leiden, hetgeen de mogelijkheden tot het monetariseren en uitbesteden van onbetaalde arbeid vergroot, zodat de stap naar betaalde arbeid eerder wordt gezet. Hier staat tegenover dat het volgen van beroepsgerichte scholing door niet-betaald werkenden vooral de kans op het vinden van werk vergroot voor mannen, personen ouder dan 40 jaar,

laagopgeleiden en bijstandsontvangers (SCP 2000). Dit zou kunnen betekenen dat onbetaalde arbeid, ondanks de scholing, toch een belemmering blijft vormen bij de toetreding tot de arbeidsmarkt.

Stap 4 Stel vast welke mogelijkheden er zijn om onbetaalde arbeid (beter) te integreren in het scholingsbeleid inzake toeleiding.

Vraag Geeft de kennis over onbetaalde arbeid aanleiding om te kiezen voor andere oplossingsstrategieën? Zo ja, welke oplossingsrichtingen kunnen worden gekozen?

Het antwoord luidt: ja. Er kan gedacht worden aan de volgende opties:

1. Net als bij trajectbemiddeling kunnen ook hier de gestelde randvoorwaarden (werkloos in formele zin, sollicitatieplicht) belemmerend werken voor de laagopgeleiden die de zorg voor kinderen en huishouden hebben of diegenen die veel tijd kwijt zijn aan intensieve zorg. Minder stringente voorwaarden leiden, ook formeel, tot een toename van de gebruiksmogelijkheden voor diegenen die veel onbetaalde arbeid verrichten.
2. Naast het belang van niveauverhogende scholing, kan omscholing naar een beroep met flexibele werktijden en goede mogelijkheden voor deeltijdwerk – zodat werktijden kunnen aansluiten bij bijvoorbeeld de schooltijden – ook een methode zijn om de toeleiding naar de arbeidsmarkt van mensen met de zorg voor kinderen of intensieve zorg voor een partner of naasten te bereiken.
3. De beschikbaarheid van betaalbare kinderopvangplaatsen – zo mogelijk in de directe nabijheid van de opleidingen – is een voorwaarde voor een groter succes van het scholingsbeleid dat is gericht op mensen met zorg voor jongere kinderen.

3.4.4 Armoedeval in de Sociale Nota 2001

Het laatste deelterrein dat hier wordt bestudeerd, is het beleid met betrekking tot de armoedeval.

Stap 2 Reconstrueer de veronderstellingen waarop het beleid inzake de armoedeval is gebaseerd.

Vraag 1 Hoe is het probleem gedefinieerd waarvoor het beleid een oplossing moet bieden?

Mensen die vanuit een uitkering of gesubsidieerde arbeid doorstromen naar een regulier betaalde baan, gaan er meestal bruto op vooruit. De armoedeval treedt op als daar netto vrijwel niets van overblijft. De armoedeval werkt negatief in op de toetreding tot de arbeidsmarkt of op de uitbreiding van het aantal uren dat wordt gewerkt (in het geval dat met die uitbreiding de grens van het minimum inkomen net wordt overschreden). In de *Sociale Nota 2001* wordt de armoedeval als volgt gedefinieerd: "Er is sprake van een armoedeval als deze verbetering grotendeels of geheel – of soms zelfs meer dan geheel – teniet wordt gedaan omdat inkomensafhankelijke tegemoetkomingen als gevolg van die bruto inkomensverbetering verminderen of vervallen" (p. 9, p. 102).

Vraag 2 Wat zijn de causale relaties die volgens het beleid aan dit probleem ten grondslag liggen?

De armoedeval komt voort uit de inkomensafhankelijke regelingen die door de centrale overheid (zoals huursubsidie) en gemeenten (zoals bijzondere bijstand, kwijtschelding lokale lasten) in het leven zijn geroepen om een financiële bescherming te bieden voor 'specifieke omstandigheden' van degenen met de allerlaagste inkomens (p. 16). In het hoofdstuk dat gericht is op vrouwen wordt erop gewezen dat het de vraag is of door de armoedeval de inkomensverbetering van laagopgeleide vrouwen die (deeltijd)werken nog wel opweegt tegen onder meer de kosten van het uitbesteden van zorgtaken en huishoudelijke arbeid en het verlies aan vrije tijd (p. 139).

De armoedeval werkt als negatieve prikkel op het (weer) betaald gaan werken voor mensen met een inkomen op of rond het beleidsmatig minimum, die over het algemeen een laag opleidingsniveau hebben (p. 4, 9, 30, 31, 102). Dit geldt nog sterker voor vrouwen dan voor mannen, omdat het arbeidsaanbod van vrouwen sterker op loonsveranderingen reageert (p. 141). Het is belangrijk dat mensen financieel worden beloond als zij betaald gaan werken (p. 102); hoewel betaald werk ook immateriële voordelen geeft (p. 102). Soms zijn deze laatste voordelen voldoende om betaald te gaan werken; ondanks dat men er financieel slechts weinig op vooruitgaat.

De negatieve financiële prikkel die van de armoedeval uitgaat, werkt de doelstelling om het arbeidsaanbod (van laagopgeleiden) te activeren, tegen (p. 31) en belemmert daardoor – hoewel dat niet met zoveel woorden wordt gezegd – het terugdringen van de uitkeringsafhankelijkheid. De armoedeval wordt als een reden gezien voor het feit dat relatief weinig laaggeschoolden (met alleen basisonderwijs) deelnemen aan het arbeidsproces (p. 104). Bovendien leidt het terugdringen van de armoedeval indirect tot sociale insluiting (p. 16). Het doel van het kabinet is derhalve om de armoedeval te bestrijden.

In de beleidstekst die op de armoedeval is gericht, staan de volgende oorzaak-gevolg-relaties centraal:

- Het wegvallen (verminderen) van inkomensafhankelijke ondersteuning bij een verhoging van het bruto-inkomen leidt ertoe dat sommigen er netto weinig tot niets op vooruitgaan of er zelfs op achteruitgaan.

- Als een netto-inkomensvooruitgang ontbreekt (of als er sprake is van een netto inkomensachteruitgang) bij de overstap naar (regulier) betaald werk, dan heeft dat een negatief effect op het arbeidsaanbod, met name bij vrouwen.
- Door de overgang naar een reguliere betaalde baan financieel te belonen (door een premie en/of een hoger tertiair inkomen), gaan laagopgeleiden vaker deelnemen aan het arbeidsproces.
- Bestrijding van de armoedeval draagt bij aan sociale insluiting.

Vraag 3 Worden er specifieke probleemgroepen aangewezen of is het beleid algemeen gericht?

In de *Sociale Nota 2001* worden als specifieke groepen genoemd: uitkeringsgerechtigden die betaald gaan werken tegen het minimumloon (p. 4), mensen die overstappen van gesubsidieerde naar reguliere arbeid (p. 30), mensen met een inkomen rond het beleidsmatig minimum die loonsverhoging krijgen (p. 104) en herintredende vrouwen met een partner die een inkomen op of rond het beleidsmatig minimum heeft (p. 104, 141).

Vraag 4 Welke doelstellingen worden er geformuleerd en welke oplossingsstrategieën en middelen zijn er gekozen om deze te realiseren (construeer de doelboom van het beleid)?

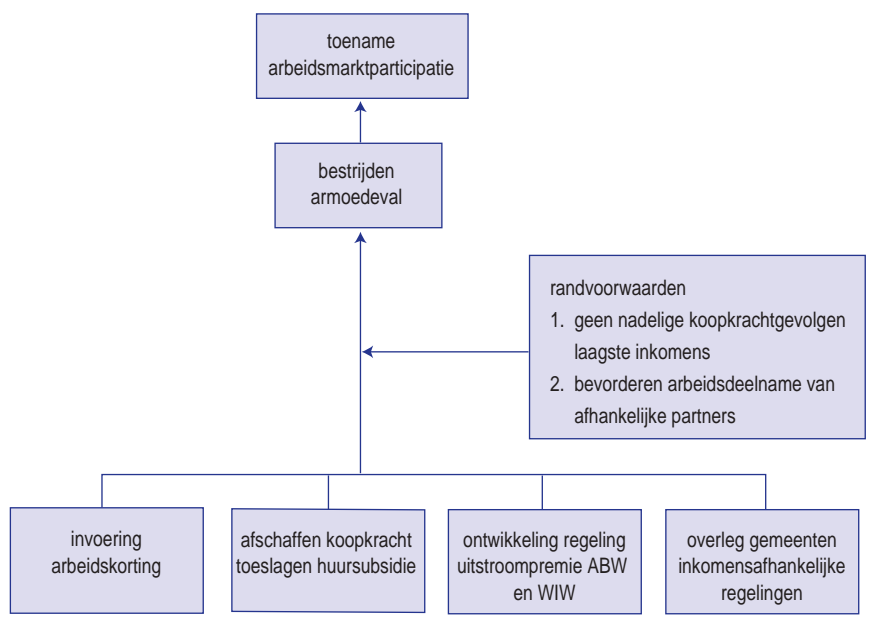
Het kabinet wil de armoedeval bestrijden zonder dat dit tot nadelige koopkrachtgevolgen leidt voor degenen met de allerlaagste inkomens (p. 104). Hiertoe zijn en worden de volgende maatregelen genomen (p. 16, 94, 104):

- In het nieuwe belastingstelsel is de arbeidskorting ingevoerd en die vergroot het verschil tussen een netto-uitkering en het nettominimumloon.
- Het afschaffen van de koopkrachttoeslagen in de huursubsidie.
- Er komt een regeling waarmee uitstroom uit de ABW of WIW wordt beloond met een onbelaste premie voor uitstromende ABW'ers of WIW'ers, die de armoedeval (deels) compenseert.
- Het kabinet overlegt met de gemeenten over het gemeentelijk beleid dat bijdraagt aan de armoedeval.

Bij de uitwerking van deze maatregelen is de bevordering van de arbeidsdeelname van de afhankelijke partner een uitgangspunt (p. 141).

Figuur 3.12

Doelboom van beleid inzake de armoedeval



Stap 3 Bepaal de betekenis van onbetaalde arbeid voor het beleid inzake de armoedeval.

Vraag 1 Wordt onbetaalde arbeid beschouwd als factor die een rol speelt bij het gegeven probleem? Zo ja, welke typen van onbetaalde arbeid (zie hfst. 2)? Wordt er onderscheid gemaakt naar type van onbetaald werkenden (zie hfst. 2)? Welke oorzaak--gevolgrelatie wordt er gelegd tussen onbetaalde arbeid en het beleidsprobleem?

Als oorzaak wordt gewezen op de inkomensafhankelijke subsidieregelingen voor mensen met een inkomen rond het sociaal minimum. De extra kosten die het uitbesteden van onbetaald werk met zich meebrengt – als (meer) tijd aan betaalde arbeid wordt besteed – komen daarin niet naar voren. In het hoofdstuk over vrouwen wordt wel op de kosten gewezen die betaald werk met zich meebrengt voor de verzorger van kinderen en huishouden; mensen die aanvankelijk veel onbetaald werk thuis doen, hebben hogere verwervingskosten. Berekeningen laten zien dat de verwervingskosten naar schatting zo'n 6,5% van het inkomen kunnen bedragen (SZW 2000: 115). Het is zeer twijfelachtig of de kosten van uitbesteding, dan wel de kosten van noodzakelijke monetarisering van onbetaalde arbeid, daarin zijn meegenomen. Ook informele zorg die binnen het gezin wordt verleend, leidt tot een toename van de verwervingskosten van betaalde arbeid.

De tekst in de Sociale Nota 2001 geeft geen aanwijzingen dat dit bij de uitwerking van het beleid in aanmerking wordt genomen, aangezien de verwervingskosten geen onderdeel zijn van de gehanteerde definitie van de armoedeval.

Vraag 2 Wordt er in de oplossingsstrategieën rekening gehouden met aspecten van onbetaalde arbeid? Zo ja, welke? Wordt er onderscheid gemaakt naar type van onbetaald werkenden?

In de *Sociale Nota 2001* komt niet naar voren of en hoe er rekening wordt gehouden met onbetaalde arbeid. Alleen de tekst dat 'bij de uitwerking van de maatregelen wordt gewerkt aan het bevorderen van de arbeidsparticipatie van mensen die voor hun inkomen van hun partner afhankelijk zijn', kan erop duiden dat onbetaalde arbeid wel wordt meegenomen. Een belangrijk punt dat geen onderdeel lijkt uit te maken van de gekozen oplossingsrichtingen, betreft de verwervingskosten van betaalde arbeid, waarin ook onbetaalde arbeid is meegenomen.

Vraag 3 Zijn er vanuit de literatuur aanwijzingen dat onbetaalde arbeid (direct of indirect) een rol speelt bij het beleidsprobleem en/of bij het al dan niet bereiken van het beleidsdoel? Zo ja, welke relatie bestaat er dan tussen het beleidsprobleem en onbetaalde arbeid, op welke vormen van onbetaalde arbeid heeft het betrekking en welke onbetaald werkenden hebben vooral met dit probleem te maken?

Uit de literatuur kan het volgende worden gedestilleerd. Mensen die met de armoedeval te maken krijgen, zijn veelal laag opgeleid. Deze groep loopt een groter risico op werkloosheid en heeft vaak een laag inkomen. Het merendeel van de mensen met lage inkomens bestaat uit eenoudergezinnen en alleenstaanden (Ament et al. 1999). Oudere gescheiden vrouwen hebben veel meer kans op een laag inkomen dan oudere vrouwen die nooit gehuwd zijn geweest (Hoff en Hooghiemstra 1999). Een verklaring daarvoor kan gezocht worden in het feit dat juist de gescheiden vrouwen een deel van hun leven alleen aan onbetaalde arbeid hebben besteed. Het verrichten van veel onbetaalde arbeid over een langere periode lijkt, net als het opleidingsniveau, een risicofactor te zijn om op enig moment in aanraking te komen met de armoedeval.

Twee specifieke vormen van onbetaalde arbeid spelen een rol bij de armoedeval, namelijk de onbetaalde arbeid thuis bij gezinnen met een inkomen rond het minimum, waar zorg aan (jonge) kinderen of veel informele zorg aan een partner of een naast familielid wordt verleend. In deze situatie zal de overstap naar betaald werk extra kosten met zich meebrengen. De zorg zal (deels) worden uitbesteed, waardoor van het extra inkomen dat betaalde arbeid genereert (nog) minder overblijft.

Er zijn nog twee redenen waardoor het opheffen van de armoedeval, zoals die nu is gedefinieerd, er lang niet altijd toe leidt dat men de overstap naar betaald werk zal zetten. Bij alleenstaande ouders of bij mensen met een partner die zorg behoeft, zal gezien het aantal uren dat daaraan wordt besteed (zeker bij aanvaarding van een volledige baan) ook behoefte zijn aan het uitbesteden of monetariseren van huishoudelijke arbeid. Mensen met een minimuminkomen (die in aanraking komen met de armoedeval) hebben daar geen mogelijkheden toe.

De tweede reden vindt zijn oorsprong in het zorgethos. Het eerder aangehaalde onderzoek van Knijn en Van Wel (1999) laat zien dat financiële prikkels niet voor iedereen even belangrijk zijn. Voor mensen met zorgverplichtingen die aan zorg meer waarde toekennen dan aan betaalde arbeid, levert het opheffen van de armoedeval waarschijnlijk niet het gewenste resultaat op.

Stap 4 Stel vast welke mogelijkheden er zijn om onbetaalde arbeid (beter) te integreren in het beleid inzake de armoedeval.

Vraag Geeft de kennis over onbetaalde arbeid aanleiding om te kiezen voor andere oplossingsstrategieën? Zo ja, welke oplossingsrichtingen kunnen er worden gekozen?

Ook binnen het beleid dat gericht is op het tenietdoen van de armoedeval zijn verschillende mogelijkheden om rekening te houden met onbetaalde arbeid:

1. Vanuit de kennis over onbetaalde arbeid zouden de verwervingskosten van arbeid als onderdeel van de armoedeval moeten worden gezien. Dit kan voor laagopgeleide vrouwen die met betaald werk zijn gestopt toen zij kinderen kregen, een belangrijke stimulans zijn om weer betaald te gaan werken.
2. Het bereiken van economische zelfstandigheid van meer vrouwen, gecombineerd met het opheffen van de inkomensongelijkheid tussen mannen en vrouwen, draagt er ook aan bij dat op termijn minder vrouwen in aanraking komen met de armoedeval.

3.5 Conclusie

De beleidsanalyse had tot doel om aanknopingspunten te vinden binnen het vigerende sociaal-economisch beleid om bedacht te zijn op onbetaalde arbeid. De vragenset zoals die is geïntroduceerd in hoofdstuk 1, is toegepast op een zestal beleidsterreinen die ofwel gericht waren op voorkoming van uitval (§ 3.3) ofwel gericht waren op toeleiding naar de betaalde arbeidsmarkt (§ 3.4). Allereerst is het beleid zoals dat is beschreven in de *Sociale Nota 2001*, uiteengelegd in beleidsdoelen en gekozen oplossingsrichtingen. Binnen dit kader is er naar een samenhang met onbetaalde arbeid gezocht.

De algemene conclusie die uit de analyse kan worden getrokken, is dat onbetaalde arbeid slechts een kleine plaats inneemt in het beleid dat erop is gericht om het arbeidsmarktgedrag van mensen te beïnvloeden. De aandacht voor onbetaalde arbeid is vooral ondergebracht in het arbeidsverhoudingenbeleid. In de meest basale analyse van de sociaal-economische problematiek (zie § 3.2) krijgt onbetaalde arbeid echter geen aandacht. Het is in die zin dan ook niet verbazingwekkend dat het niet terug te vinden is in de hoofddoelen van het sociaal-economisch beleid en vervolgens ook nauwelijks in de andere beleidsterreinen (dan het arbeidsverhoudingenbeleid).

In werkelijkheid heeft onbetaalde arbeid veel meer met arbeidsmarktbeslissingen te maken dan in het beleid tot uitdrukking komt. Dit kan zowel gevolgen hebben voor de effectiviteit van beleid als voor de organisatie van onbetaalde arbeid. De analyse heeft diverse suggesties opgeleverd om in de toekomst voor onbetaalde arbeid een meer structurele plaats in te ruimen binnen het sociaal economisch beleid. De bevindingen uit de verschillende onderdelen van de beleidsanalyse zijn tot slot in een tabel samengevat.

Tabel 3.1 Overzicht van huidige plaats onbetaalde arbeid in onderzochte beleidsterreinen en mogelijkheden tot integratie onbetaalde arbeid

beleidsterrein	plaats onbetaalde arbeid in bestaande beleid volgens SN-2001	relevante kennis onbetaalde arbeid	mogelijkheden omrekening te houden met onbetaalde arbeid
arbeids-omstandigheden (§ 3.3.2)	geen	<ul style="list-style-type: none"> - hoger WAO-risico voor werknemers met kinderen - zwaardere psychische belasting als verantwoordelijk voor onbetaalde arbeid - terugtreding kan gevolg zijn van combinatie van slechte arbeidsomstandigheden en grote onbetaalde arbeidstaak 	<ul style="list-style-type: none"> - rekening houden met specifieke wensen onbetaald werkenden ten aanzien van kwaliteit betaalde arbeid - aandacht besteden aan risicovolle groepen wat betreft uitval
arbeids-verhoudingen (§ 3.3.3)	<ul style="list-style-type: none"> - wel algemeen: combinatie van arbeid en zorg - maar selectief: met name gericht op zorg voor eigen huishouden - en niet gedifferentieerd: verschil tussen werknemers wat betreft hun tijdsbesteding aan onbetaalde arbeid 	<ul style="list-style-type: none"> - besluitvorming over organisatie van onbetaalde taken vindt plaats op niveau huishouden - combinatieproblemen doen zich meestal tijdelijk voor - attitudes ten aanzien van werken en zorgen zijn van invloed op terugtreding - passen van tijdschema's betaalde en onbetaalde arbeid belangrijk aspect bij combinatie - informele hulp kan theoretisch uitbesteed worden 	<ul style="list-style-type: none"> - voor evenwichtige afweging binnen huishouden, is evenwichtige verdeling van gunstige arbeidsverhoudingen op arbeidsmarkt nodig - negatieve effecten van tijdelijke terugtreding zouden gedempt kunnen worden als deze periode overbrugd kan worden - aandacht voor aanpassen werktijden aan onbetaalde arbeidagenda's - aansluiting zoeken met zorgbeleid
(zie volgende pagina voor vervolg tabel 3.1)			

Tabel 3.1 (vervolg) Overzicht van huidige plaats onbetaalde arbeid in onderzochte beleidsterreinen en mogelijkheden tot integratie onbetaalde arbeid

beleidsterrein	plaats onbetaalde arbeid in bestaande beleid volgens SN-2001	relevante kennis onbetaalde arbeid	mogelijkheden omrekening te houden met onbetaalde arbeid
scholing ter voorkoming van uitval (§ 3.3.4)	geen	<ul style="list-style-type: none"> - degenen die veel onbetaalde arbeid verrichten, hebben minder mogelijkheden zich bij te scholen - dit geldt ook voor sommige groepen jongeren zonder startkwalificaties die een hoog risico hebben op uitval - verhoging van het beloningsniveau van lageropgeleide vrouwen door scholing, vermindert de kans op uitval door kostenafweging 	<ul style="list-style-type: none"> - rekening houden met toegankelijkheid scholing voor mensen met zorg- en huishoudelijke taken - scholing van lageropgeleiden specifiek richten op verhoging beloningsniveau
traject-begeleiding en gesubsidieerde arbeid (§ 3.4.2)	<ul style="list-style-type: none"> - wel: kinderopvang voor deelnemers met kinderen en vrijwilligerswerk als middel voor toeleiding - niet gedifferentieerd: geen onderscheid verschillende vormen van onbetaalde arbeid en de achtergronden van onbetaalde arbeid - selectief: uitsluiting van degenen die niet meer dan 12 uur beschikbaar zijn voor de arbeidsmarkt en niet uitkeringsgerechtigden 	<ul style="list-style-type: none"> - onbetaalde arbeid speelt een rol bij het niet participeren aan de betaalde arbeidsmarkt door personen met een grote afstand tot de arbeidsmarkt - deze rol varieert van persoon tot persoon en is afhankelijk van opleidingsniveau, attitude, huishoudsituatie, inkomen en de mogelijkheden om oplossingen te vinden voor het niet verrichten van onbetaalde arbeid 	<ul style="list-style-type: none"> - 12-uurcriterium laten vallen en niet-sollicitatie- en arbeidsplichtigen toe laten om mensen met zware onbetaalde arbeidstaken ook te bereiken
scholing gericht op toeleiding (§ 3.4.3)	<ul style="list-style-type: none"> - wel: financiële vergoedingen voor kinderopvang tijdens scholing - maar: geen voldoende aantal plaatsen - niet: ICT-voorzieningen niet beschikbaar voor niet-werkenden zonder uitkering - selectief: degenen zonder sollicitatieplicht hebben geen toegang tot scholing 	<ul style="list-style-type: none"> - veel onbetaalde arbeidstaken en vooral de tijdgebondenheid van bepaalde zorgtaken staan deelname aan scholingstrajecten in de weg - scholing vergroot de mogelijkheden tot een hoger loonniveau en daarmee de mogelijkheden om onbetaalde arbeidstaken uit te besteden 	<ul style="list-style-type: none"> - stimuleren deelname niet-werkenden met onbetaalde arbeidstaken door toelatingseisen aan te passen - rekening houden met zorgtijden en uitbreiding van kinderopvangmogelijkheden

Tabel 3.1 (vervolg) Overzicht van huidige plaats onbetaalde arbeid in onderzochte beleidsterreinen en mogelijkheden tot integratie onbetaalde arbeid

beleidsterrein	plaats onbetaalde arbeid in bestaande beleid volgens SN-2001	relevante kennis onbetaalde arbeid	mogelijkheden omrekening te houden met onbetaalde arbeid
armoedeval (§ 3.4.4)	<ul style="list-style-type: none"> - wel: verwervingskosten in de analyse van de lage arbeids-participatie van laagopgeleide vrouwen - niet: in de uitwerking van beleid in SN-2001 	<ul style="list-style-type: none"> - het verrichten van veel onbetaalde arbeid in een bepaalde periode kan in een andere periode (bijvoorbeeld na een echtscheiding) een armoedeval veroorzaken - financiële oplossingen alleen zijn niet voldoende om mensen die met armoede-val te maken hebben, naar betaalde arbeid toe te leiden. Het niet-werken heeft ook met attitude te maken. 	<ul style="list-style-type: none"> - rekening houden met verwervingskosten van toetreding die met niet verrichten van onbetaalde arbeid hebben te maken - economische zelfstandigheid van vrouwen bevorderen, ook in tijden van veel onbetaalde arbeid.

Noten

- 1 De realisatie van in de nota genoemde doelstelling dat het percentage vrouwen dat economisch zelfstandig is moet toenemen tot 60% in 2010 (p. 141), vraagt er eveneens om dat de arbeidsparticipatie van vrouwen stijgt.
- 2 Omdat dit beleid zich in eerste instantie richt op de werkgevers, wordt het bij deze analyse verder buiten beschouwing gelaten.
- 3 Scholing in het kader van toeleiding wordt in de volgende paragraaf afzonderlijk behandeld.
- 4 Een startkwalificatie is een opleiding op het minimaal noodzakelijke opleidingsniveau, namelijk een opleiding op kwalificatie niveau 2 in het (middelbaar) beroepsonderwijs.

4 INFORMATIEVOORZIENING ONBETAALDE ARBEID

4.1 Inleiding

Om integratie van onbetaalde arbeid tot stand te brengen, is het – zoals de voorgaande hoofdstukken hebben laten zien – nodig om te weten wat onbetaalde arbeid precies is, wie hoeveel onbetaalde arbeid verricht, en vervolgens moet men vanuit het perspectief van onbetaalde arbeid naar het beleid kunnen kijken. De literatuurstudie en het *Stappenplan integratie onbetaalde arbeid* geven een beleidsmaker handvatten om op het spoor te komen van aanknopingspunten om rekening te houden met onbetaalde arbeid. In het vorige hoofdstuk is dit *Stappenplan* gebruikt om een analyse te maken van het sociaal-economisch beleid zoals dat is weergegeven in de *Sociale Nota 2001*.

Een belangrijke randvoorwaarde om in het beleid rekening te kunnen houden met onbetaalde arbeid is ook dat de informatievoorziening daarover goed op orde is. Het is noodzakelijk om over feiten en cijfers te beschikken van de verschillende aspecten van onbetaalde arbeid en de ontwikkelingen die zich daarbij voordoen. Dit hoofdstuk bevat een inventarisatie van de beschikbare relevante informatie over onbetaalde arbeid. Daarbij is uitsluitend gekeken naar informatie die systematisch en periodiek wordt verzameld. Paragraaf 4.2 inventariseert allereerst welke informatie precies noodzakelijk is. Vervolgens worden de beschikbare informatiebronnen op een rij gezet en wordt bezien in hoeverre zij kunnen voorzien in de informatiebehoefte zoals die in paragraaf 4.1 is geschetst. In de laatste paragraaf (§ 4.3) wordt er bekeken welke witte vlekken er bestaan en op welke wijze (verbetering van) de informatievoorziening in de toekomst gestalte zou kunnen krijgen.

4.2 Inhoud van de informatiebehoefte

Uit de hoofdstukken 2 en 3 volgt dat er verschillende aspecten van belang zijn bij de informatiebehoefte over de omvang van onbetaalde arbeid inzake het sociaal-economisch beleid. In de eerste plaats is er informatie gewenst over de hoeveelheid tijd die mensen gemiddeld aan onbetaalde arbeid besteden. Daarbij dient bovendien onderscheid te worden gemaakt tussen verschillende vormen van onbetaalde arbeid: onbetaalde arbeid thuis (huishoudelijk werk, de zorg voor kinderen en andere huisgenoten en doe-het-zelf-werkzaamheden), informele zorg en vrijwilligerswerk. In de tweede plaats is duidelijk geworden dat er een groot aantal factoren van invloed is op de vraag hoeveel tijd mensen aan wat voor vorm van onbetaalde arbeid besteden. Ook hierover is het nodig om informatie te hebben. Deze twee typen informatie zijn hierna aangeduid met de termen primaire informatie en secundaire informatie.

Wat betreft de secundaire informatie, vallen wederom twee categorieën factoren te onderscheiden. Een eerste categorie bestaat uit meer algemene achtergrondkenmerken die van invloed zijn op het verrichten van onbetaalde arbeid: leeftijd, sekse, huishoudenssamenstelling, maatschappelijke positie (al dan niet werkend), opleidingsniveau, inkomen en gezondheid. De vraag of etnische herkomst eveneens een eigen invloed heeft, kon op grond van de beschikbare literatuur niet goed worden beantwoord. Voor de volledig-

heid voegen we deze variabele echter aan dit rijtje toe. Ten slotte moet nog het sociale netwerk worden vermeld. Uit de literatuurstudie valt echter geen heldere afbakening af te leiden. Wel is duidelijk dat de mate van kerkbezoek een relevante indicator is voor de rol van het sociale netwerk.

Een tweede type factoren die van invloed zijn op de omvang en aard van het onbetaald werk dat mensen verrichten, is meer direct verbonden met het verrichten van onbetaalde en betaalde arbeid. Dit betreft: de omvang van de arbeidsduur, verschillende aspecten van de positie op de arbeidsmarkt (flexibele arbeidstijden, functieniveau, cao waaronder men valt), het gebruik van voorzieningen voor de combinatie van arbeid en zorg, en opvattingen over betaald en onbetaald werk.

Tot zover is steeds geredeneerd vanuit individuen. Beslissingen over het al dan niet verrichten van onbetaalde arbeid vinden echter doorgaans op huishoudensniveau plaats. In gevallen waarin het huishouden uit meer dan één persoon bestaat, is daarom eveneens van belang om over de informatie te beschikken hoeveel onbetaald (en betaald) werk die perso(o)n(en) verricht(en). Daarbij ligt het voor de hand om in elk geval te kijken naar de partner – indien aanwezig in het huishouden –, maar idealiter genomen zouden ook eventuele andere leden van het huishouden moeten worden gezien.

Resumerend kunnen nu de volgende indicatoren vastgesteld worden waarover informatie beschikbaar moet zijn.

1 *Primaire informatie*

- gemiddeld aantal uren onbetaalde arbeid thuis (huishoudelijk werk, de zorg voor kinderen en andere huisgenoten en doe-het-zelfwerkzaamheden) per persoon per week;
- gemiddeld aantal uren informele zorg per persoon per week;
- gemiddeld aantal uren vrijwilligerswerk per persoon per week;
- totaal aantal uren onbetaalde arbeid per persoon per week.

2 *Secundaire informatie*

- leeftijd;
- sekse;
- huishoudenssamenstelling;
- maatschappelijke positie (al dan niet werkend);
- opleidingsniveau;
- inkomen;
- gezondheid;
- etniciteit;
- kerkgang;
- omvang van de arbeidsduur;
- flexibele arbeidstijden;
- functieniveau;
- cao waaronder men valt;
- het gebruik van voorzieningen voor de combinatie van arbeid en zorg;
- opvattingen over betaald en onbetaald werk;
- omvang arbeidsduur partner;
- gemiddeld aantal uren onbetaalde arbeid per week door anderen in het huishouden.

4.3 Bronnen

In deze paragraaf passeren verschillende onderzoeken de revue die in meerdere of mindere mate informatie bevatten over onbetaalde arbeid. Achtereenvolgens zijn dit de Tijdsbestedingsonderzoeken van SCP en CBS (respectievelijk afgekort als TBO en mini-TBO), de module Recht en participatie (REP) uit het Permanent onderzoek leef-situatie (POLS), het Aanvullend voorzieningengebruik onderzoek (AVO), het Onderzoek gezinsvorming (OGV), Culturele veranderingen (CV), het Sociaal-economisch panel-onderzoek (SEP), het onderzoek Sociale positie en voorzieningengebruik allochtonen (SPVA) en het Nationaal scholierenonderzoek (NSO). De aard en inhoud van de verschillende onderzoeken worden op hoofdlijnen beschreven. Omdat de Tijdsbestedingsonderzoeken in het kader van deze studie de meeste relevante informatie verschaffen, zijn deze vrij uitvoerig beschreven. De andere onderzoeken verschaffen veelal slechts over een deel van de thematiek van onbetaalde arbeid informatie. Aan het eind van deze paragraaf staat een samenvattende tabel die laat zien welke variabelen al dan niet in de verschillende bronnen zitten. Voor een kernachtige samenvatting van de verschillende bronnen zij verder nog verwezen naar bijlage C van dit rapport.

Tijdsbestedingsonderzoeken (TBO en mini-TBO)

De belangrijkste bron voor het in kaart brengen van de tijd die mensen besteden aan onbetaalde arbeid en de verschuivingen die zich daar in de afgelopen decennia bij hebben voorgedaan, is het Tijdsbestedingsonderzoek van het SCP (TBO). Het TBO wordt eens in de vijf jaar gehouden en biedt zeer gedetailleerde informatie over hoe mensen (ouder dan 12 jaar) hun tijd besteden. Van de verschillende manieren om tijdsbesteding in kaart te brengen, wordt de in het TBO gehanteerde methode – het gedurende een week bijhouden van een dagboek – algemeen als het meest betrouwbaar gezien. Aangezien dit onderzoek al geruime tijd loopt (voor het eerst in 1975), is het bovendien mogelijk om trends vast te stellen.

Met het TBO is het mogelijk om verschillende soorten onbetaalde arbeid te onderscheiden: huishoudelijk werk, zorg voor kinderen en andere huisgenoten, doe-het-zelfwerkzaamheden, familiehelp, hulp aan niet-familie en vrijwilligerswerk (deelname aan politieke, religieuze en maatschappelijke organisaties). Het geeft niet alleen informatie over wie al dan niet betaalde arbeid verricht, maar ook hoeveel tijd mensen daarin investeren.

Hoewel dit onderzoek zeer gedetailleerde informatie bevat, heeft het ook zijn beperkingen. Zo worden zogeheten secundaire activiteiten vrijwel niet gemeten, terwijl mensen soms meer dingen tegelijk doen. Een voorbeeld daarvan is tijdens het eten met de kinderen over school praten. Met name de zorg voor kinderen komt daardoor waarschijnlijk niet volledig in beeld. Een ander punt is dat de grens tussen verschillende activiteiten niet altijd helder is, bijvoorbeeld tussen huishoudelijke bezigheden en hobby's.

Een andere beperking van het TBO is dat leden van etnische minderheden hier te weinig aan deelnemen om een betrouwbare vergelijking met autochtonen te kunnen maken. Met uitzondering van het SPVA (zie verderop) geldt dit echter voor alle onderzoeken die hier worden besproken. Wel bevat het TBO informatie over vrijwel alle andere relevante achtergrondkenmerken: leeftijd, sekse, huishoudenssamenstelling, maatschappelijke

positie, opleidingsniveau, inkomen, gezondheid, omvang arbeidsduur en andere kenmerken van de positie op de arbeidsmarkt. Ook de omvang van de arbeidsduur van de partner is in het TBO bekend, maar hoeveel onbetaalde arbeid door andere leden van het huishouden wordt verricht, komt slechts in beperkte mate aan de orde. Het *TBO 2000* is de eerste editie van dit onderzoek waarin dit is gevraagd; zij het niet in het dagboekje maar in de aanvullende vragenlijst. Het onderzoek bevat eveneens informatie over het gebruik van kinderopvang en (met ingang van 2000) in beperkte mate over het gebruik van andere voorzieningen voor de combinatie van arbeid en zorg (verschillende vormen van verlof, thuiswerken en variabele werktijden). Probleem is hier vooral de relatief kleine omvang van de steekproef en de geringe celvulling bij deze faciliteiten. Ten slotte is nog van belang om op te merken dat het TBO geen informatie bevat over opvattingen over betaald en onbetaald werk.

Het TBO wordt zoals gezegd slechts eens in de vijf jaar uitgevoerd. Indien behoefte bestaat aan een frequenter inzicht in de ontwikkeling van de verdeling van onbetaalde arbeid, kan sinds een aantal jaar gebruikgemaakt worden van het mini-TBO dat het CBS eens in de twee jaar uitvoert. Dit onderzoek is minder gedetailleerd (slechts 32 activiteiten worden onderscheiden), maar is op zich goed bruikbaar om een globale indicatie van ontwikkelingen in de tijd die wordt besteed aan onbetaalde arbeid te presenteren. Het CBS heeft weliswaar ook al eerder Tijdsbestedingsonderzoek verricht (1987 en 1988), maar gezien de veranderde aanpak zijn de data niet goed vergelijkbaar. Het mini-TBO maakt deel uit van een omvangrijk onderzoek naar de leefsituatie van de bevolking: POLS (zie hierna).

Recht en participatie (REP)

Het Centraal Bureau voor de Statistiek verricht permanent onderzoek naar de leefsituatie van de Nederlandse bevolking. Dit onderzoek, dat uit meerdere modules bestaat, wordt aangeduid met het acroniem POLS. Voor de onderzoeksopzet is een zogenoemd schillenmodel gekozen, waarbij oorspronkelijk afzonderlijke onderzoeken zijn samengevoegd en ondergebracht in een aantal schillen. De eerste twee schillen worden aan een zo groot mogelijke steekproef voorgelegd (minimaal 20.000 personen netto) en de derde schil aan een deel van de respondenten.

Schil 1 bevat de standaardvragen naar demografische en sociaal-economische kenmerken (zoals leeftijd, sekse, burgerlijke staat, huishoudenssamenstelling, nationaliteit, opleiding, inkomen, maatschappelijke positie). De tweede schil bestaat uit allerlei kernindicatoren over verschillende aspecten van de leefsituatie (o.a. wonen, kwaliteit van de arbeid, gezondheid, tijdsbesteding, maatschappelijke participatie). De derde schil bevat diverse onderwerpsgerichte modules, waarvan REP (Recht en participatie) er een is. In dit onderzoek wordt er naar de deelname aan verschillende vormen van vrijwilligerswerk gevraagd. De modules uit de derde schil worden zoals gezegd aan een beperktere groep respondenten voorgelegd; bij REP is het streven om van 5.000 respondenten informatie te verkrijgen. De module REP wordt elk jaar afgenomen.

REP kan dus met name voorzien in informatie over de deelname aan verschillende vormen van vrijwilligerswerk. De relevantie voor de informatievoorziening voor het

sociaal-economisch beleid is echter beperkt. Het onderzoek maakt het wel mogelijk om na te gaan welke personen vrijwilligerswerk verrichten, maar niet hoeveel tijd zij daaraan spenderen. Daardoor is het weliswaar mogelijk om met dit onderzoek zicht te krijgen op trends in het aandeel van de bevolking dat vrijwilligerswerk verricht, maar het biedt geen zicht op eventuele veranderingen in de omvang van de daarin door hen geïnvesteerde tijd.

Aanvullend voorzieningengebruik onderzoek (AVO)

Het AVO is een vierjaarlijks onderzoek dat het SCP uitvoert voor het verzamelen van gegevens over het gebruik van een groot aantal maatschappelijke en culturele voorzieningen door de Nederlandse bevolking. Naast meting van het gebruik van voorzieningen richt het AVO zich op meting van een breed scala aan kenmerken die een huishouden en de individuele personen binnen een huishouden karakteriseren. In het kader van deze studie is het AVO vooral van belang omdat het enige informatie verschaft over het gebruik van verschillende soorten kinderopvang, huishoudelijke hulp en informele (en formele) hulp. Ook het gebruik van ouderschapsverlof wordt nagegaan. In de laatste editie van het AVO is bovendien gevraagd naar het zelf verlenen van informele hulp

Onderzoek gezinsvorming (OGV)

Dit onderzoek is bedoeld om informatie te verzamelen over het verloop van de relatie- en gezinsvorming in Nederland; dit in aanvulling op de aan de bevolkingsregisters gelieerde bevolkingsstatistieken. In het kader van deze studie vooral relevant, zijn de vragen over het werken van de vrouw (en man) in combinatie met het krijgen van kinderen, eventuele terugkeer naar de arbeidsmarkt en een aantal vragen naar de mening over het combineren van arbeid en zorg. Met ingang van de laatste editie is in het OGV ook gevraagd naar het gebruik van kinderopvang in de vier jaar dat de eventuele kinderen jong waren. Het OGV wordt eens in de vijf jaar door het CBS uitgevoerd, waarbij meerdere personen in een huishouden worden bevestigd. Naast de genoemde informatie bevat het onderzoek informatie over de diverse algemene achtergrondkenmerken, evenals over verschillende aspecten van de arbeidsmarktdaetname.

Culturele veranderingen (CV)

Het onderzoek Culturele veranderingen bevat op zichzelf nauwelijks informatie over het verrichten van onbetaalde arbeid, maar is hier vooral van belang om te vermelden omdat de mening van de bevolking over betaalde en onbetaalde arbeid hierin wordt gepeild. Ook de acceptatie van het gebruik van kinderopvang is een terugkerend onderwerp in de enquête. In sommige jaren is echter wel gevraagd naar een aantal vormen van onbetaalde arbeid, namelijk het aantal uur vrijwilligerswerk per week en het aantal uur dat men hulp heeft gegeven aan zieken (per week).

Het onderzoek wordt uitgevoerd in opdracht van het SCP en wordt in principe om het jaar gehouden onder een representatieve steekproef van de bevolking. Naast een groot aantal vragen naar opvattingen van de respondent, bevat het onderzoek vragen naar de algemene achtergrondkenmerken zoals leeftijd, sekse en opleidingsniveau.

Sociaal-economisch panelonderzoek (SEP)

Het doel van het onderzoek is een samenhangend beeld te geven van de sociaal-economische situatie van huishoudens en personen, met name van veranderingen daarin. Daartoe worden circa 5.000 huishoudens in de tijd gevolgd. Met tussenpozen worden alle huishoudleden van 16 jaar of ouder ondervraagd over onderwerpen die betrekking hebben op de sociaal-economische situatie van het huishouden en van de personen zelf. Afhankelijk van de aard van het onderwerp worden vragen gesteld aan een persoon uit het huishouden (bij voorkeur het hoofd) of aan alle tot het huishouden behorende personen van 16 jaar en ouder. Van alle personen, dus ook van die onder de 16 jaar, worden de belangrijkste persoonsgegevens voor het onderzoek verzameld. Het onderzoek wordt uitgevoerd door het CBS.

Hoewel dit onderzoek primair gericht is op de arbeidsparticipatie en het inkomen, bevat het eveneens een aantal vragen die inzicht geven in de tijd besteed aan onbetaalde arbeid (met name kinderverzorging en zorg aan andere gezinsleden). Ook beslissingen rond veranderingen in arbeidsdeelname worden in beeld gebracht, waarbij motieven die verband houden met onbetaald werk eveneens aan bod komen. Het onderzoek is vooral ook interessant vanwege het longitudinale karakter van de data, waardoor de dynamiek van besluitvorming over betaald en onbetaald werk bestudeerd kan worden.

Sociale positie en voorzieningengebruik allochtonen (SPVA)

Evenmin als Culturele veranderingen bevat het SPVA informatie over het verrichten van onbetaalde arbeid. De reden dat het hier wordt opgevoerd, is omdat dit het enige periodieke onderzoek is dat informatie verschaft over allochtonen; waarbij hier met name de opvattingen over betaald en onbetaald werk van belang zijn. Deze zijn voor het eerst in 1998 gevraagd.

Het SPVA is opgezet om de positie van de vier grootste minderheidsgroeperingen (Turken, Marokkanen, Surinamers en Antillianen) regelmatig in beeld te brengen. Het is vooral bedoeld om te onderzoeken in welke mate personen uit de minderheden naar evenredigheid participeren in het onderwijs en op de arbeidsmarkt. Het wordt uitgevoerd door het SCP in samenwerking met ISEO.

Nationaal scholierenonderzoek (NSO)

Zoals uit de naam blijkt, gaat het hier om een onderzoek onder scholieren, preciezer gezegd: onder leerlingen uit het regulier voortgezet onderwijs (inclusief het mbo). Dit onderzoek wordt eens in de paar jaar uitgevoerd en verschaft enige informatie over de tijd die scholieren investeren in betaald en onbetaald werk; bij dit laatste gaat het vooral om huishoudelijke werkzaamheden. Ook komen in het NSO opvattingen van scholieren over de in de toekomst gewenste taakverdeling aan de orde.

Tabel 4.1 biedt een totaaloverzicht over de mate waarin de verschillende indicatoren al dan niet in de hiervoor besproken informatiebronnen zijn opgenomen.

Voorafgaand daaraan wordt echter nog kort gewezen op de Enquête beroepsbevolking (EBB). Dit onderzoek verdient hier nog kort vermelding omdat dit informatie verschaft over het gebruik van ouderschapsverlof, maar verder gaat het volledig over betaald werk. Om die reden is dit niet in de tabel opgenomen.

Tabel 4.1 Samenvattend overzicht van voor onbetaalde arbeid relevante informatie in diverse periodieke onderzoeken

	mini-								
	TBO	TBO	REP	AVO	OGV	CV	SEP	SPVA	NSO
gemiddeld aantal uren onbetaalde arbeid thuis (p.p.p.w.)	+	+	+/-	-	-	-	+/-	-	+
gemiddeld aantal uren informele zorg (p.p.p.w.)	+	+	-	+/- ^a	-	+/-	+/-	-	-
gemiddeld aantal uren vrijwilligerswerk (p.p.p.w.)	+	+	+/- ^b	-	-	+	-	-	+/-
totaal aantal uren onbetaalde arbeid (gemiddeld p.p.p.w.)	+	+	-	-	-	-	-	-	+/-
leeftijd	+	+	+	+	+	+	+	+	+
sekse	+	+	+	+	+	+	+	+	+
huishoudenssamenstelling	+	+	+	+	+	+	+	+	+
maatschappelijke positie (al dan niet werkend)	+	+	+	+	+	+	+	+	+
opleidingsniveau	+	+	+	+	+	+	+	+	+
inkomen	+/-	+/-	+/-	+	+/-	+/-	+	+/-	+/-
gezondheid	+	+	+	+	+	-	-	+/-	+
etniciteit ^c	-	-	-	-	-	-	-	+	+
sociaal netwerk (kerkgang)	+	+	+	-	+	+	-	+	-
omvang arbeidsduur	+	+	+	+	+	+	+	+	+
flexibele werktijden	+	-	-	-	-	-	-	-	-
functieniveau	+	+	+	+	-	+	+	+	-
cao waaronder men valt (via SBI-code produceerbaar)	+	+	+	+	-	-	+	+	+
gebruik van kinderopvang	+/-	-	-	+	+	-	-	-	n.v.t.
gebruik van verlofregelingen t.b.v. combinatie arbeid/zorg	+/-	-	-	+/-	+/-	-	-	-	n.v.t.
opvattingen over betaald en onbetaald werk	-	-	-	+/- ^d	+	+	-	+	+
omvang arbeidsduur partner	+	-	-	+	+	+	+	+	n.v.t.
gemiddeld aantal uren onbetaalde arbeid door anderen in het huishouden (totaal p.p.p.w.)	+/-	-	-	-	-	-	-	-	-

a Niet het aantal uren informele zorg is bekend, maar wel of men informele zorg heeft verleend in de afgelopen periode.
b In REP is niet het aantal uren vrijwilligerswerk bekend, maar wel of men dit al dan niet doet.
c In de meeste onderzoeken krijgt etniciteit wel aandacht, maar hier gaat het vooral om de vraag of leden van etnische minderheden in voldoende mate in het onderzoek vertegenwoordigd zijn om daar uitspraken over te kunnen doen.
d Het AVO bevat enkele vragen over de gewenste omvang van de betaalde arbeid (voor zichzelf en voor de partner).

Legenda: + = goede informatie; +/- = beperkte informatie; - = geen of te weinig informatie.

4.4 Conclusies over de informatievoorziening

Uit de vorige paragraaf blijkt dat vooral dankzij de Tijdsbestedingsonderzoeken – en dan het meest met behulp van het TBO – vrij goed voorzien kan worden in de behoefte aan informatie over verschillende aspecten van onbetaalde arbeid. Vooral de behoefte aan wat hiervoor werd aangeduid als *primaire informatie*, kan met dit onderzoek goed worden gedekt. Het TBO verschaft een zeer gedetailleerd beeld van de tijd die mensen besteden aan verschillende vormen van onbetaalde arbeid. De belangrijkste beperking van dit onderzoek is de geringe omvang van de steekproef. Het maken van onderverdelingen in verschillende voor het beleid relevante categorieën is daardoor slechts

in beperkte mate mogelijk. De beperkte omvang van de steekproef is vooral knellend bij vragen over het gebruik van verschillende arrangementen voor de combinatie van arbeid en zorg. Ook de andere bronnen kunnen hier maar beperkt in voorzien. Alleen over het gebruik van kinderopvang (AVO en OGV) en ouderschapsverlof (EBB, AVO en OGV) wordt momenteel periodiek enige informatie verzameld. Op verzoek van het ministerie van SZW is het SCP echter onlangs gestart met een onderzoek dat op termijn moet voorzien in de verbetering van de informatievoorziening over het hele scala aan voorzieningen voor het combineren van arbeid en zorg. Een van de opties die daarbij kan worden bestudeerd, is de mogelijkheid om het TBO beter bruikbaar te maken, door ophoging van bepaalde bevolkingscategorieën (zoals ouders van jonge kinderen).

Het geheel overziend is de meest opvallende lacune dat er momenteel vrijwel geen informatie bekend is over de deelname aan onbetaalde arbeid door leden van verschillende etnische minderheden. Het gebrek aan informatie over deze bevolkingscategorieën is een knelpunt dat zich op vele beleidsterreinen in steeds sterkere mate doet gelden. Het zijn vooral de hoge kosten die tot op heden verbeteringen hiervoor in de weg staan.

Zoals in hoofdstuk 1 al werd gesignaleerd, is het ontbreken van een toegankelijk overzicht van gegevens over onbetaalde arbeid een van de belemmeringen voor de integratie van onbetaalde arbeid in het sociaal-economisch beleid. Dat er allerlei informatie in bestanden zit, is één ding, maar een andere kwestie is of beleidsmakers hier gemakkelijk toegang toe hebben. Het bijeensprokkelen van informatie uit allerlei bronnen is immers een tijdrovende bezigheid. In dat licht is wel eens geopperd dat het nuttig zou zijn een aparte monitor onbetaalde arbeid te (doen) produceren. Met ingang van 2000 verschijnt echter op verzoek van het ministerie van SZW tweejaarlijks de Emancipatiemonitor. De deelname aan verschillende vormen van onbetaalde arbeid, onderscheiden naar diverse bevolkingscategorieën, krijgt daarin uitvoerig aandacht, evenals het gebruik van voorzieningen voor de combinatie van arbeid en zorg en opvattingen over (de verdeling van) betaalde en onbetaalde arbeid. Indien men dat wenselijk acht, is het zeer wel mogelijk de aandacht voor onbetaalde arbeid in deze Emancipatiemonitor uit te breiden of de relevante informatie eventueel in een afzonderlijk katern uit te brengen.

5.1 Samenvatting

In het huidige tijdsgewricht zijn onbetaalde en betaalde arbeid zo sterk met elkaar verweven dat beleid gericht op betaalde arbeid structureel rekening zou moeten houden met onbetaalde arbeid. Desondanks is het nog lang niet vanzelfsprekend om bij de voorbereiding van het sociaal-economisch beleid aandacht te besteden aan onbetaalde arbeid. Dit heeft allerlei onbedoelde neveneffecten, zowel voor de betaalde als de onbetaalde arbeid, maar zeker ook voor de verdeling van onbetaalde en betaalde arbeid binnen huishoudens. In het *Actieplan emancipatietaakstellingen departementen 1999 – 2002*, (TK 1998/1999b) heeft het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid zichzelf tot taak gesteld om in de huidige regeerperiode op zijn beleidsterrein de integratie van onbetaalde arbeid gestalte te geven. Dit rapport is in opdracht van het ministerie opgesteld om hieraan een bijdrage te leveren.

Om op het spoor te komen van de betekenis van onbetaalde arbeid voor onderdelen van het sociaal-economisch beleid is een methode ontworpen, die in *hoofdstuk 1* is geïntroduceerd (het zogenaamde *Stappenplan integratie onbetaalde arbeid*). Het uitgangspunt is geweest dat voor de integratie van onbetaalde arbeid, binnen de beleidsvoorbereiding er voldoende kennis moet zijn over het onderwerp onbetaalde arbeid, er inzicht moet bestaan in de fundamenteën van het sociaal-economisch beleid, en systematisch moet worden nagegaan wat de betekenis is van onbetaalde arbeid voor dat beleid.

Het Stappenplan is toegepast op de *Sociale Nota 2001* en geeft een beeld van de mogelijkheden om (meer) rekening te houden met onbetaalde arbeid. De methode is weliswaar toegesneden op het sociaal-economisch beleid zoals dat binnen het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid gestalte heeft gekregen, maar zou (eventueel met enige aanpassingen) ook toegepast kunnen worden op sociaal-economisch beleid binnen andere ministeries en zelfs op niet-sociaal-economische beleidsterreinen.

Hoofdstuk 2 bevat een weergave van de relevante kennis over onbetaalde arbeid. Er is een driedeling gehanteerd tussen onbetaalde arbeid voor het eigen huishouden, onbetaalde arbeid voor personen buiten het huishouden en vrijwilligerswerk. Tellen we dit allemaal bij elkaar op, dan besteden Nederlanders gemiddeld meer dan de helft van hun beschikbare tijd aan 'activiteiten die geen inkomen opleveren, maar wel productief zijn omdat ze welvaart genereren' (zoals een gangbare definitie van onbetaalde arbeid luidt, verwoord door Bruyn-Hundt 1997). Voor het sociaal-economisch beleid is het van belang dat onbetaalde arbeid in sommige huishoudens zo'n grote tijdsinvestering vraagt dat er een probleem kan ontstaan als het gecombineerd wordt met betaalde arbeid. Dit kan invloed hebben op de arbeidsparticipatiegraad. Een ander relevant resultaat is dat de verdeling van onbetaalde arbeid (net als die van betaalde arbeid) hardnekkige sekspecifiek kenmerken heeft. Oplossingen voor aldus ontstane tijdproblemen worden zowel binnen als buiten het huishouden gevonden. Sociaal-economisch beleid kan invloed uitoefenen op de ruimte die huishoudens hebben om betaalde en onbetaalde arbeid te

combineren en daarmee op de keuzes van individuen voor de tijdsbesteding aan betaalde en onbetaalde arbeid en daarmee ook indirect op een evenwichtige verdeling van taken tussen mannen en vrouwen.

Wat ruime aandacht krijgt in hoofdstuk 2 is de variatie die bestaat tussen mensen wat betreft hun belasting met onbetaalde taken. De mate waarin mensen tijd besteden aan onbetaalde taken hangt samen met hun persoonlijke situatie en hun mogelijkheden om oplossingen te vinden voor het niet verrichten van onbetaalde arbeid vanwege betaalde arbeidstaken. Daarbij spelen, afhankelijk van het type onbetaalde arbeid, verschillende factoren een rol. In het hoofdstuk is voor elk van de drie typen van onbetaalde arbeid een tabel ontwikkeld met daarin de meest belangrijke achtergrondfactoren en een typologie van onbetaald werkenden. Deze achtergrondinformatie kan op zichzelf al van nut zijn voor beleidsvoorbereiding die op bepaalde doelgroepen zijn gericht. Het geeft een indruk van de mate waarin bepaalde doelgroepen zijn belast met onbetaalde taken.

In *hoofdstuk 3* is het sociaal-economisch beleid, zoals dat is beschreven in de *Sociale Nota 2001*, allereerst aan een analyse op hoofdlijnen onderworpen (§ 3.2). Deze nota wordt beschouwd als het kader van het beleid. Nagegaan is van welke probleemanalyse het beleid uitgaat, welke doelstellingen worden nagestreefd en welke oplossingsrichtingen worden gekozen. Uit de analyse blijkt dat een groot deel van de beleidsinspanningen er op gericht is om degenen die betaald werken, op de arbeidsmarkt te houden en degenen die niet betaald werken naar de arbeidsmarkt toe te leiden. Dit wordt op verschillende manieren beargumenteerd. Een hogere betaalde arbeidsparticipatie draagt bij aan economische groei, voorkomt sociale uitsluiting en vermindert de aanspraak op collectieve inkomensondersteuning. Daarnaast draagt het betaald werken van vrouwen bij aan de inkomensgelijkheid tussen vrouwen en mannen en economische zelfstandigheid. In de centrale definiëring van de sociaal-economische problemen in Nederland en in de hoofddoelen van het sociaal-economisch beleid draait in feite alles om betaald werk. Het vergroten van de deelname aan betaalde arbeid staat voorop en een van de centrale doelen van het emancipatiebeleid – de herverdeling van onbetaalde arbeid – behoort niet tot de kern van het sociaal-economisch beleid.

De beleidsanalyse is vervolgens toegepast op de twee hiervoor genoemde hoofdlijnen van het sociaal-economische beleid, te weten het beleid ter voorkoming van uitval (§ 3.3) en het beleid inzake toeleiding naar de arbeidsmarkt (§ 3.4). Binnen het beleid ter voorkoming van uitval zijn het arbeidsomstandighedenbeleid, het arbeidsverhoudingenbeleid en het scholingsbeleid bestudeerd. Binnen het beleid inzake toeleiding naar de arbeidsmarkt richtte de analyse zich op de beleidsterreinen: trajectbegeleiding en gesubsidieerde arbeid, scholingsbeleid voor toeleiding en de armoedeval.

Onbetaalde arbeid blijkt slechts binnen enkele onderdelen van het beleid een expliciete rol te spelen. Het zal geen verbazing wekken dat de onbetaalde arbeid het meest prominent aan bod komt in het zogenaamde arbeid-en-zorgbeleid, dat deel uitmaakt van het arbeidsverhoudingenbeleid. Dit beleid is er immers op gericht dat de organisatie van betaalde en onbetaalde arbeid op elkaar afgestemd moeten worden. Oplossingen

voor afstemmingsproblemen worden gevonden in het uitbesteden van onbetaalde arbeid, het opnemen van verlof en het verminderen van het aantal uren op de betaalde arbeidsmarkt. Met maatregelen wordt getracht te voorkomen dat met name vrouwen zich terugtrekken van de arbeidsmarkt. Opvallend is dat binnen de andere beleidsterreinen die net zo goed zijn gericht op stimulering van arbeidsparticipatie, nauwelijks een directe link wordt gelegd met onbetaalde arbeidstaken van de groepen waarop zij zich richten. Wel wordt regelmatig blijk gegeven van het besef dat het aanbieden van kinderopvang het bereik van bepaalde maatregelen zou kunnen verhogen. Dat er echter reden is om ook op de andere beleidsterreinen rekening te houden met onbetaalde arbeid, heeft de beleidsanalyse duidelijk aan de oppervlakte gebracht. Aan het einde van hoofdstuk 3 (§ 3.5) zijn de diverse opties voor integratie van onbetaalde arbeid in het bestaande beleid op een rij gezet.

De verschillende onderzochte beleidsterreinen hebben met elkaar gemeen dat er vrijwel nooit onderscheid wordt gemaakt naar de diverse vormen van onbetaalde arbeid. Met name de zorg voor kinderen en in mindere mate informele zorg krijgen aandacht. Het feit dat (potentiële) werknemers huishoudelijk werk of vrijwilligerswerk verrichten, blijft echter vrijwel helemaal buiten beschouwing. Daarnaast wordt er weinig rekening gehouden met het feit dat de tijd die wordt besteed aan onbetaalde arbeid, verschilt van persoon tot persoon en van situatie tot situatie. Zeker als beleid zich richt op bepaalde doelgroepen, dan zou het de moeite lonen om juist van deze doelgroepen vast te stellen in hoeverre zij al dan niet zwaar zijn belast met onbetaalde arbeid. En in hoeverre zij al dan niet oplossingen kunnen toepassen om minder onbetaalde arbeid te hoeven verrichten. Beleid dat hiermee geen rekening houdt, is ten minste deels gedoemd te mislukken, omdat ze de groepen die veel onbetaalde arbeid verrichten en weinig mogelijkheden hebben om hiervoor een oplossing te vinden, minder goed zullen bereiken.

Hoofdstuk 4 gaat in op de beschikbaarheid van gegevens die van nut kunnen zijn voor de integratie van kennis van onbetaalde arbeid in het sociaal-economisch beleid. Een van de voorwaarden voor structurele integratie van kennis over onbetaalde arbeid in het sociaal-economisch beleid is immers de beschikbaarheid van data. Het hoofdstuk biedt een overzicht van de beschikbare periodieke en systematische gegevensverzamelingen die informatie kunnen verschaffen over onbetaalde arbeid. Ook is aangegeven welke informatie vooralsnog ontbreekt.

Om in de toekomst te zorgen voor (eventuele verbetering van) de informatievoorziening over onbetaalde arbeid, lijkt aansluiting bij de werkzaamheden die worden verricht in het kader van de Emancipatiemonitor het meest efficiënt. Onbetaalde arbeid is immers een belangrijk onderwerp in deze monitor, die het SCP en het CBS in opdracht van het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid uitbrengen. Het valt te overwegen de eventueel noodzakelijke werkzaamheden voor het verbeteren van de informatievoorziening over onbetaalde arbeid hierbij aan te haken. Of daarmee deze gegevens ook allemaal opgenomen moeten worden in de publicaties die onder de noemer Emancipatiemonitor verschijnen of elders, is een apart vraagstuk.

5.2 Nog één keer integratie van onbetaalde arbeid in het sociaal-economisch beleid

De moeizame herverdeling van onbetaalde taken binnen het huishouden is een van aanleidingen geweest voor het doen van dit onderzoek (afgaande op de taakstelling zoals beschreven in TK1998/1999). In Nederland is sprake van een scheve verdeling van betaalde en onbetaalde taken tussen vrouwen en mannen, met als belangrijk gevolg dat vrouwen veel minder dan mannen in staat zijn een economisch zelfstandig bestaan op te bouwen. Het komen tot een evenwichtige verdeling van betaalde en onbetaalde taken tussen mannen en vrouwen binnen een huishouden, vormt al enige jaren een van de speerpunten van het Emancipatiebeleid. Terwijl de herverdeling van betaalde taken enorm in beweging is geweest de laatste jaren (of exacter geformuleerd: terwijl de participatie van vrouwen aan de betaalde arbeidsmarkt sterk is toegenomen), heeft de herverdeling van onbetaalde taken maar in geringe mate plaatsgevonden. Via verschillende wegen wordt getracht aan de herverdeling van onbetaalde arbeid nieuwe impulsen te geven. Veel wordt verwacht van de effecten van het arbeidsverhoudingenbeleid, waarin in de sfeer van de arbeid allerlei mogelijkheden worden gecreëerd om tijd vrij te maken voor zorgtaken (zie § 3.3.3).

Het belang van beleid om betaalde arbeid te kunnen combineren met onbetaalde arbeid wordt tegenwoordig alom onderkend. Met het aantreden van Annelies Verstand-Bogaert als staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid kent Nederland voor het eerst in de geschiedenis een bewindspersoon die (naast emancipatie) expliciet de combinatie van arbeid en zorg in de taakaanduiding heeft staan.

Net als het geval is bij het emancipatiebeleid kan van beleid inzake de combinatie van arbeid en zorg worden opgemerkt dat dit beleid in feite twee sporen moet kennen. Enerzijds gaat het om het ontwikkelen van specifieke maatregelen voor het kunnen combineren van arbeid en zorg – zoals gezegd, krijgt dit vooral gestalte in het arbeidsverhoudingenbeleid. Maar anderzijds, en hier sluit de taakstelling van SZW op aan, moet ervoor gezorgd worden dat ook in het reguliere beleid rekening wordt gehouden met onbetaalde arbeid. Het is immers voorstelbaar dat de scheve verdeling van onbetaalde arbeid tussen mannen en vrouwen mede in stand wordt gehouden doordat de hoofdstroom van het beleid nog onvoldoende rekening houdt met het feit dat tegenwoordig bijna de helft van alle Nederlanders tussen de 20 en 64 jaar taakcombineerder is (Breedveld en Van den Broek 2001). In hoofdstuk 3 zijn diverse suggesties gedaan hoe het sociaal-economisch beleid meer rekening zou kunnen houden met onbetaalde arbeid (zie ook het samenvattend overzicht aan het eind van hoofdstuk 3).

Deze studie heeft duidelijk gemaakt dat, hoewel het sociaal-economisch beleid op onderdelen rekening houdt met de majeure verandering in de levens van de leden van de (potentiële) beroepsbevolking, van een paradigmawijziging in het beleid nog geen sprake is. Dat is niet zozeer het gevolg van onwil, maar eerder van het feit dat het ook niet zo eenvoudig is om gangbare denkkaders en gevestigde benaderingswijzen aan te passen. Het in dit onderzoek ontwikkelde *Stappenplan integratie onbetaalde arbeid* kan daar wellicht een bescheiden bijdrage aan leveren. Dit instrument is immers een hulpmiddel om – waar dat niet als vanzelf geschiedt – bij de beleidsontwikkeling rekening te houden met de relevantie van onbetaalde arbeid.

Bij de start van dit onderzoek is de keuze gemaakt om in de analyses aan te sluiten bij de *Sociale Nota 2001*. Dit heeft tot gevolg dat het paradigma dat ten grondslag ligt aan de *Sociale Nota* als het ware als een dwingend denkraam fungeert. Impliciete keuzes, bijvoorbeeld waar het gaat om de vraag wat eigenlijk het probleem is en wat al dan niet onder sociaal-economisch beleid begrepen wordt, blijven onderbelicht. Ter afsluiting van dit rapport willen we nog wijzen op een aantal kwesties die hierdoor enigszins buiten beschouwing zijn gebleven, maar die wel van belang zijn om hier nog voor het voetlicht te brengen.

De economische waarde van onbetaalde arbeid

Een van de belangrijkste uitgangspunten in het sociaal-economisch beleid is dat betaalde arbeid economische groei genereert. Degenen die niet deelnemen aan de arbeidsmarkt worden dan ook beschouwd als 'onbenut potentieel'. Dit is echter in veler optiek een onterechte, normerende aanduiding. In de inleiding van hoofdstuk 2 is kort ingegaan op de definitie van onbetaalde arbeid. Een belangrijk element van de definitie is dat de verschillende vormen van onbetaalde arbeid wel degelijk welvaart genereren. Een probleem is echter dat de waarde van onbetaalde arbeid niet zonder meer in dezelfde termen valt uit te drukken als betaalde arbeid, waardoor de economische waarde veelal buiten beeld blijft; met alle gevolgen voor de verdere beleidsontwikkeling van dien. Van belang is dan ook om hier op andere inspanningen te wijzen die in het kader van de taakstelling onbetaalde arbeid van het ministerie van SZW worden verricht. Het gaat daarbij om pogingen om de economische waarde van onbetaalde arbeid meer aan de oppervlakte te brengen, door gegevens van onbetaalde arbeid onder te brengen in de Nationale Rekeningen en in economische modellen.

Herverdeling van betaalde en onbetaalde arbeid en economische groei

Uit de analyses van de hoofdlijnen van het beleid zoals weergegeven in de *Sociale Nota 2001*, komt naar voren dat economische groei, naast het voorkomen van sociale uitsluiting, het belangrijkste doel van het sociaal economische beleid is (zie § 3.2). Andere beleidsdoelstellingen staan in feite, zo blijkt uit de beleidsanalyse, in dienst van dit hoogste doel. Het is duidelijk dat een stijgende arbeidsparticipatie ten goede komt aan economische groei. Echter, als het gaat om herverdeling van onbetaalde en betaalde arbeid, dan hoeft dit niet per se een gunstig effect te hebben op economische groei. Komt er bijvoorbeeld een herverdeling tot stand in de geest van het zogenaamde combinatiescenario (dat wil zeggen dat zowel vrouwen als mannen in deeltijd werken, een deel van de onbetaalde arbeid uitbesteden en het grootste deel van de onbetaalde arbeid zelf uitvoeren, CTHOA 1995), dan heeft dat grosso modo waarschijnlijk weinig effect op het aantal arbeidsuren per jaar. Komt er een herverdeling tot stand waarbij vrouwen hetzelfde aantal uren blijven werken als zij nu doen en mannen minder uren gaan werken, dan heeft dat zelfs een negatief effect op het totale aantal arbeidsuren per jaar. Komt er een herverdeling tot stand door een hoge mate van uitbesteding, dan heeft het wel gunstige effecten op de participatie in arbeidsuren. Zou herverdeling plaatsvinden doordat niet-participerende vrouwen in hogere mate actief worden op de arbeidsmarkt en de onbetaalde taken binnenshuis beter verdelen met hun partner, eveneens. Kortom: een andere verdeling van betaalde en onbetaalde arbeid op microniveau leidt niet vanzelfsprekend tot een toename van het aantal arbeidsuren op macroniveau. De twee beleidsdoelen 'herverdeling van onbetaalde en betaalde arbeid' en 'economische groei' hoeven niet per se in elkaars verlengde te liggen.

Fasering betaalde en onbetaalde arbeid

Uit onderzoek blijkt duidelijk dat de tijdsinvesteringen in onbetaalde arbeid variëren naar gelang de levensfase waarin men verkeert. Dit betekent dat arbeidsmarktbeslissingen die van doen hebben met de organisatie van onbetaalde arbeid, gekenmerkt worden door tijdelijkheid. Doorgaans heeft men vooral in piekperiodes (die meestal niet langer dan een aantal jaar duren) behoefte aan aanpassing van de activiteiten op de arbeidsmarkt. In de tijdelijke behoefte van ouders van kleine kinderen en verleners van informele zorg om hun arbeidsuren tijdelijk aan te passen, voorziet het beleid door verlofregelingen. Verlofregelingen zorgen ervoor dat de werknemer tijdelijk veel energie kan steken in onbetaalde taken en daarna weer terug kan keren naar de oorspronkelijke baan. Toch weerhouden deze regelingen een deel van de vrouwen er niet van om zich een tijdlang helemaal van de arbeidsmarkt terug te trekken. De consequenties van het terugtrekken voor de toekomstige positie op de arbeidsmarkt zijn zwaar. Er is immers onmiddellijk sprake van een (vaak aanzienlijke) inkomensachteruitgang. Maar ook op de langere termijn zijn de financiële gevolgen groot (vanwege het stoppen met pensioenopbouw). Bij een eventuele echtscheiding kan deze keus bovendien leiden tot een situatie waarin sprake is van armoede. Meer in het algemeen is het moeilijk voor degenen die een tijdlang zijn gestopt met werken om weer in te treden. Reden waarom het beleid erop is gericht te voorkomen dat mensen uitvallen. In het licht van de tijdelijkheid van de keuze om zich terug te trekken van de arbeidsmarkt, valt te overwegen om te bezien welke maatregelen genomen kunnen worden om ervoor te zorgen dat de band met de werkgever en de arbeidsmarkt niet geheel wordt verbroken. Daarbij kan bijvoorbeeld worden gedacht aan deelname aan scholingsprogramma's en aan mogelijkheden voor het opnemen van langdurig onbetaald verlof met recht op terugkeer.

Paradigmaverschuiving

Men kan zich afvragen of indien men onbetaalde arbeid daadwerkelijk wil integreren in het sociaal-economisch beleid, een paradigmaverschuiving niet noodzakelijk is. Zoals de analyse van het beleid uit de *Sociale Nota 2001* heeft duidelijk gemaakt, kenmerkt dit beleid zich door het primaat van betaalde arbeid. Men kan stellen dat het beleid erom draait de samenleving zo in te richten, dat de deelname aan betaalde arbeid zo groot mogelijk wordt. Onbetaalde arbeid zal in dat licht vooral een belemmering zijn, en vanuit die optiek worden er dan ook specifieke maatregelen getroffen. Het is echter de vraag of het niet wenselijk is ook om de organisatie, verdeling en waardering van onbetaalde arbeid een prominentere plaats te geven in het sociaal-economisch beleid.

Een van de gevolgen van een dergelijke paradigmaverschuiving zou wel eens kunnen zijn dat de scheiding tussen de wereld van het betaalde werk en die van het onbetaalde werk wat minder strikt wordt. Vanuit het betaald werk gezien is dat al in toenemende mate het geval. Niet alleen is het zo dat veel mensen figuurlijk gesproken hun (betaalde) werk mee naar huis nemen, maar ook letterlijk wordt thuiswerken via beleidsmaatregelen meer mogelijk gemaakt (denk bijvoorbeeld aan ontwikkelingen op het terrein van telewerken). Omgekeerd zou er echter ook meer oog moeten zijn voor het gegeven dat mensen die (zwaar) belast zijn met onbetaalde arbeid, dit ook (figuurlijk) mee naar hun werk nemen. Dit zou bijvoorbeeld betekenen dat wordt nagegaan hoe bijvoorbeeld het arbeidsomstandighedenbeleid minder stringent alleen op de werkplek is gericht, maar meer op de werknemer.

Onbetaalde arbeid wordt wel opgevat als de smeerolie van het systeem. Het draagt bij aan de welvaart en niet in de laatste plaats ook aan het welzijn van de bevolking. Gezien de grote economische en maatschappelijke waarde verdient onbetaalde arbeid dan ook een centralere plaats binnen het sociaal-economisch beleid.

UNPAID WORK ON TRACK

We live in a time when paid and unpaid work are so closely interwoven that policy focusing on paid work really needs to take structural account of unpaid work. However, this by no means happens as a matter of course when socio-economic policy is being drafted. This fact creates all manner of unintended side-effects, for both paid and unpaid employment, and particularly for the distribution of paid and unpaid work within households. In the Emancipation Targets for Ministries Action Plan 1999-2002 (*Actieplan emancipatietaakstellingen departementen 1999 – 2002* (TK 1998/1999)), the Dutch Ministry of Social Affairs and Employment sets itself the task of integrating unpaid work into its policy domain within the present government term. This report has been compiled at the request of the Ministry as a contribution to that process.

In order to ascertain the significance of unpaid work for aspects of socio-economic policy a method was designed which is introduced in *chapter 1 (Phased plan for the integration of unpaid work)*. The point of departure is that the integration of unpaid work into the policy preparation process is conditional on their being sufficient knowledge of the phenomenon of unpaid work, an understanding of the fundamentals underlying socio-economic policy and a systematic investigation of the significance of unpaid work for that policy.

The *Phased plan* was applied to the Social Memorandum 2001 and gives an impression of the opportunities for taking (more) account of unpaid work. Although the method is geared to the socio-economic policy as formulated within the Ministry of Social Affairs and Employment, it could also (possibly with some modification) be applied to the socio-economic policy of other ministries and even to non-socio-economic policy domains.

Chapter 2 presents the relevant knowledge on unpaid work. A three-way distinction is applied between unpaid work for a person's own household, unpaid work for persons outside the household and voluntary work. If we add these different categories together, we find that on average the Dutch spend more than half their available time on 'activities which do not generate income, but which are productive because they generate wealth' (to cite a commonly used definition of unpaid work put forward by Bruyn-Hundt 1997). An important fact as far as socio-economic policy is concerned is that unpaid work in some households demands such a large investment of time that problems can arise if it is combined with paid employment. This can have an effect on the labour market participation rate. Another relevant finding is that the distribution of unpaid work (like that of paid work) displays stubbornly sex-specific characteristics. Solutions for these time investment problems are found both within and outside the household. Socio-economic policy can influence the scope which households have for combining paid and unpaid work, and thus the choices of individuals in dividing their time between paid and unpaid work, and can thus also indirectly contribute to a balanced division of tasks between men and women.

Chapter 2 devotes wide attention to the variation between individuals in the burden of unpaid tasks they perform. The degree to which people spend time on unpaid tasks correlates with their personal situation and their ability to find solutions for the dilemma of not performing unpaid work because of paid employment obligations. Depending on the type of unpaid work, various factors play a role here. Chapter 2 develops a schematic for each of the three types of unpaid work, showing the most important background factors and a typology of unpaid workers. This background information can itself be a useful tool for the preparation of policy aimed at certain target groups, since it gives an impression of the extent to which those target groups are burdened with unpaid tasks.

Chapter 3 first subjects socio-economic policy as described in the Social Memorandum 2001 to a broad analysis (§3.2). The Memorandum is regarded as the context for the policy. The chapter considers which problem analysis forms the basis for the policy, what the policy objectives are and what solution pathways are chosen. The analysis reveals that a large proportion of the policy development efforts are aimed at keeping those in paid work in the labour market and bringing those who are not in paid work into paid employment. This is defended in several ways: a higher rate of participation in paid employment contributes to economic growth, prevents social exclusion and reduces take-up of public income support provisions. In addition, paid work by women contributes to reducing the income gap between men and women and to women's economic independence. In fact, in the central definition of the socio-economic problems in the Netherlands, and in the key objectives of socio-economic policy, everything revolves around paid work. Increasing the participation in paid work is given top priority, and one of the core aims of emancipation policy – the redistribution of unpaid work – does not form part of the core of socio-economic policy.

The policy analysis is then applied to the two main lines of socio-economic policy referred to above, namely the policy to prevent drop-out (section 3.3) and the policy designed to bring people into the labour market (section 3.4). Within the policy to prevent drop-out, the policies on working conditions, labour relations and training were studied, while the analysis of the policy to bring people into the labour market focused on route counselling and subsidised employment, training policy to help people into the labour market, and the poverty trap.

Unpaid work plays an explicit role in only a few elements of the policy. It will come as no surprise that unpaid work figures most prominently in the 'work and care' policy, which forms part of the labour relations policy. This policy is after all directed towards achieving a match in the organisation of paid and unpaid work. Solutions for these matching problems are found through the outsourcing of unpaid work, taking leave and reducing the number of hours spent in paid employment. Measures are designed to prevent women in particular from withdrawing from the labour market. It is notable that in the other policy domains, which are focused just as much on encouraging participation in employment, there is virtually no direct linkage with the unpaid work tasks of the groups at which the policies are aimed. There is regular evidence of an awareness that providing childcare facilities can increase the reach of certain measures; however, the

policy analysis brings out clearly the fact that there is a need to take account of unpaid work in the other policy domains, too. At the end of chapter 3 (section 3.5), the various options for integrating unpaid work into existing policy are summarised.

The policy domains studied share the fact that they virtually never make a distinction between the various forms of unpaid work. While there is attention for caring for children and, to a lesser extent, informal care, the fact that (potential) employees carry out household or voluntary work is almost totally ignored. Moreover, little account is taken of the fact that the time spent on unpaid work varies from individual to individual and from situation to situation. Particularly where policy is aimed at the specific target groups, it would be worthwhile establishing to what extent members of these groups are (or are not) burdened with unpaid work and to what extent they are able or unable to find solutions enabling them to do less unpaid work. Policy which takes no account of these issues is at least partly doomed to failure, because the groups who carry out a lot of unpaid work and have few opportunities for resolving that situation will be less effectively reached.

Chapter 4 looks at the availability of data which could be useful for the integration of knowledge about unpaid work into socio-economic policy. Availability of information is after all one of the conditions for the structural integration of this knowledge into the policy. The chapter gives a summary of the available periodic and systematic datasets which can provide information on unpaid work. An indication is also given of which information is currently not available.

The most efficient way of ensuring that the supply of information on unpaid work is maintained and possibly improved in the future would appear to be to seek alignment with the activities carried out in the context of the Emancipation Monitor. Unpaid work is an important topic in the Monitor, which is published jointly by SCP and Statistics Netherlands (CBS) at the request of the Ministry of Social Affairs and Employment.

As well as a summary, the final chapter resents a brief reflection on the socio-economic policy as set out in the Social Memorandum 2001. Integration of unpaid work into socio-economic policy needs to be tackled in two ways. On the one hand it is important to take specific measures designed to make it easier to combine paid and unpaid work; efforts in this area are channelled primarily through the labour relations policy. On the other hand, there is a need to take account of unpaid work in mainstream policy. This requires an adjustment of the usual thought processes and approaches, with unpaid work being given a more prominent place among the principles underlying socio-economic policy.

BIJLAGE A DE UITKOMSTEN VAN DE TOETSING VAN HET STAPPENPLAN INTEGRATIE ONBETAALDE ARBEID

Het *Stappenplan integratie onbetaalde arbeid* dat voor dit rapport is gebruikt, is ontwikkeld voor een analyse over de rol van onbetaalde arbeid in het sociaal-economisch beleid zoals dat is neergelegd in de *Sociale Nota 2001*. Het idee bestaat dat het instrument ingezet kan worden bij de beleidsvoorbereiding om de (minder voor de hand liggende) relatie met onbetaalde arbeid en het betreffende beleidsterrein in kaart te brengen. Om dit te toetsen, is het Stappenplan aan het einde van dit project aan drie beleidsmedewerkers van het ministerie van SZW voorgelegd, die niet bij het ontwikkelingstraject betrokken zijn geweest.

De toetsing van het *Stappenplan integratie onbetaalde arbeid* is als volgt opgezet:

- In overleg met de betrokken beleidsmedewerker is een onderdeel van zijn of haar beleidsterrein uitgekozen waarop het instrument wordt toegepast.
- De beleidsmedewerkers hebben vooraf drie stukken ontvangen, namelijk:
 - het instrument;
 - een korte beschrijving van de verschillende vormen van onbetaalde arbeid en de relatie van onbetaalde arbeid met betaalde arbeid;
 - een uitgewerkt voorbeeld van de toepassing van het instrument op een sociaal-economisch onderwerp.
- Het instrument is in een gesprek met de beleidsmedewerker op het uitgekozen beleidsterrein toegepast; aan het einde van het gesprek is gekeken hoe de toepassing verliep.

Het Stappenplan was in de drie testcases goed toepasbaar. Het is wel belangrijk dat de beleidsmedewerker bij het toepassen ervan wordt ondersteund door iemand die kennis heeft over onbetaalde arbeid. Het blijkt namelijk dat het lezen van de tekst over de verschillende vormen van onbetaalde arbeid niet voldoende is voor een gedegen analyse van het beleidsterrein. Wordt het instrument ingezet bij de beleidsvoorbereiding, dan zal het dan ook wenselijk zijn om twee deskundigen de analyse te laten uitvoeren: de een met kennis over onbetaalde arbeid en de ander met kennis over het beleidsterrein. Uit de toetsing kwam verder nog een aantal specifieke punten naar voren. Deze zijn van belang voor eventueel verder gebruik van het instrument in de beleidspraktijk.

- Het Stappenplan bestaat uit een vragenlijst en is geformuleerd vanuit een 'onderzoekerstandpunt'. Voor dat doel is het instrument in eerste instantie ook ontwikkeld, hierdoor sluit het op punten niet direct aan bij het beleidsproces. Uit de toetsing zijn enkele concrete suggesties naar voren gekomen. In Stap 1 wordt gekeken of analyse zinvol is, dan wel welke onderdelen zich voor analyse lenen. De tekst bij Stap 1 is naar de analyse toegeschreven van een breed beleidsdocument, terwijl nu naar een specifiek beleidsonderdeel werd gekeken. Op zich had echter niemand moeite met het beantwoorden van de vragen die bij Stap 1 horen, waarmee kan worden vastgesteld of niet op voorhand kan worden uitgesloten dat er een relatie met onbetaalde arbeid en het betreffende beleidsonderwerp zou kunnen zijn.

- Bij Stap 2 gaat het om een reconstructie van het beleid. Bij de vragen ontbrak eigenlijk een verwijzing naar de doelstelling van het beleid. Op zich sluiten deze vragen aan bij de wetgevingstoets die SZW heeft ontwikkeld voor het wetgevende traject. Het instrument zou vanuit die optiek ook goed in deze toets een plaats kunnen krijgen.
- In Stap 3 wordt naar de waarde van onbetaalde arbeid voor het beleidsterrein gezocht. Dit is de moeilijkste stap. Het begrip 'waarde' blijkt door de beleidsmedewerkers soms vooral met de financiële kant in verband gebracht te worden. Aangezien het begrip waarde zich niet alleen tot de financiële kant beperkt, zou misschien ook van 'belang' kunnen worden gesproken.
Bij vraag 1 in Stap 3 wordt naar hoofdstuk 2 verwezen. Wordt het stappenplan los gebruikt, dan moet daar een oplossing voor worden gezocht.
Bij vraag 1 van deze stap staat de volgende subvraag: 'Wordt onderscheid gemaakt naar type van onbetaald werkenden?' Deze vraag was niet voor iedereen duidelijk, dat heeft deels te maken met de verwijzing naar het hoofdstuk over onbetaalde arbeid, maar ook met de plaats. Mogelijk kan deze subvraag naar vraag 3 van deze stap en daarbij zou de volgende formulering passen: 'Is er een relatie tussen de verschillende groepen die veel/weinig tijd aan onbetaalde arbeid thuis, informele zorg en vrijwilligerswerk besteden en de uitvoeringspraktijk van het beleid?'

B1 De definitie van onbetaalde arbeid

Onder onbetaalde arbeid worden die activiteiten verstaan die geen inkomen opleveren, maar die wel productief zijn omdat ze de welvaart (door bijvoorbeeld besparingen) vergroten (Bruyn-Hundt 1997). Onbetaalde arbeid wordt vaak als synoniem gezien voor of beperkt tot het onbetaalde werk thuis. In deze studie wordt een driedeling gehanteerd, namelijk de onbetaalde arbeid thuis – zoals het huishoudelijke werk, klussen en de zorg voor kinderen en andere huisgenoten¹ –, de informele zorg – waaronder we de niet-georganiseerde hulpverlening aan familie en niet-familieleden rekenen (Tjadens en Duijnstee 1999; RMO/RVZ 1999) – en het vrijwilligerswerk – onbetaalde arbeid in georganiseerd verband voor politieke, religieuze en maatschappelijke organisaties (Dekker 1999). Ook de hulpverlening in georganiseerd verband wordt tot het vrijwilligerswerk gerekend.

In de nota *Arbeid en zorg* (TK 1998/1999a) wordt aan het begrip zorg een brede betekenis toegekend. Bij de combinatie van betaald werk en zorg, gaat het in deze nota niet alleen om de zorg voor het gezin, maar ook om *'de zorg voor naasten, ...voldoende tijd voor eigen ontwikkeling, voor scholing of maatschappelijke participatie.'* De verschillende vormen van onbetaalde arbeid waar deze analyse zich op richt, vallen onder deze definitie en horen integraal onderdeel te zijn (of te worden) van het sociaal-economisch beleid.

B2 Omvang van onbetaalde arbeid

Gemiddeld wordt in het jaar 2000 door Nederlanders van 25 jaar en ouder 28 uur per week aan onbetaalde arbeid besteed. Dit blijkt uit de gegevens van het meest recente Tijdsbestedingsonderzoek van het SCP (TBO 2000). In de periode 1975 tot 2000 is dit een vrij constant gegeven. Iets minder dan 18 uur gaat op aan huishoudelijke werk, 3,6 uur wordt aan de verzorging van kinderen besteed, ongeveer 1 uur aan informele zorg en ongeveer 1 uur aan vrijwilligerswerk. Gemiddeld besteden mannen en vrouwen 4,4 uur per week aan doe-het-zelfactiviteiten. Vrouwen besteden in 2000 in totaal bijna 1,8 keer zoveel uren aan onbetaalde arbeid als mannen (35,5 uur tegenover 20 uur). Het leeuwendeel van de uren die vrouwen en mannen aan onbetaalde arbeid besteden, gaat op aan huishoudelijke en gezinstaken. Vrouwen zijn in 2000 nog altijd ruim twee keer zoveel tijd kwijt aan huishoudelijke arbeid als mannen, terwijl ze 2,5 keer zoveel tijd aan de zorg voor kinderen besteden. Aan doe-het-zelfwerkzaamheden spenderen vrouwen en mannen ongeveer evenveel tijd. De informele zorg en vrijwilligerswerk samen kost mannen in 2000 2,3 uur per week en vrouwen 2.

Absoluut gezien, besteden vrouwen op zich iets meer tijd aan informele zorg dan mannen; hoewel het verschil lang niet zo groot is als op het terrein van huishoudelijke arbeid en kinderverzorging. Mannen besteden meer tijd aan het vrijwilligerswerk voor maatschappelijke organisaties.

Hoewel Nederlanders niet meer of minder tijd aan onbetaalde arbeid besteden, hebben zich wel verschuivingen voorgedaan. Nederlanders zijn iets minder tijd aan huishoudelijk werk en het klussen gaan besteden, terwijl er een geringe stijging te zien is bij het vrijwilligerswerk. In de verdeling van onbetaalde arbeid tussen vrouwen en mannen is de afgelopen decennia ook het een en ander veranderd. Vanaf 1975 tot 2000 zijn vrouwen minder onbetaald werk gaan doen en mannen meer. In 1975 deden vrouwen 2,4 keer en in 2000 nog 1,8 keer meer onbetaald werk dan mannen. Deze verandering is vooral toe te schrijven aan de tijd die aan het huishoudelijke werk thuis wordt besteed. Vrouwen en mannen bewegen zich naar elkaar toe. Vrouwen zijn aan huishoudelijke arbeid minder tijd gaan besteden, terwijl mannen er meer tijd in stoppen. Over het geheel genomen is de tijd die mannen en vrouwen ouder dan 25 jaar besteden aan de zorg voor kinderen, niet significant veranderd.

Bij gezinnen met kinderen hebben zich echter wel veranderingen voorgedaan in de tijd die aan de kinderen wordt besteed. Dit blijkt uit analyses van het Tijdsbestedingsonderzoek van Van der Lippe (1997). In 1995 besteedden mannen met jonge kinderen twee keer zoveel tijd aan de kinderen als in 1975. Dit heeft echter niet tot een afname van de tijd die vrouwen daaraan besteden, geleid. Vrouwen besteden namelijk anderhalf keer zoveel tijd aan de zorg voor kinderen ten opzichte van 1975. De verklaring hiervoor wordt gezocht in de toenemende psychologische waardering voor het opvoeden van kinderen. Verder besteedden vrouwen in 1995 iets meer tijd aan informele zorg dan in 1975, terwijl in dat opzicht voor mannen geen significante verandering is gevonden.

Er zijn duidelijke verschillen in de tijd die mensen aan de verschillende vormen van onbetaalde arbeid besteden. Wat is de verklaring daarvoor en hoe ontstaan de verschillen tussen vrouwen en mannen als het om onbetaalde arbeid gaat? Waarom besteden vrouwen meer tijd aan de onbetaalde arbeid thuis? En waarom geven vrouwen meer informele zorg en zijn het mannen die meer tijd aan vrijwilligerswerk besteden? Op basis van de onderzoeksliteratuur wordt een overzicht gegeven van de factoren die een verklaring geven voor de participatiegraad ten aanzien van de drie verschillende vormen van onbetaalde arbeid en voor de ongelijke verdeling ervan over verschillende groepen in de Nederlandse samenleving.

B3 De determinanten van onbetaalde arbeid en de combinatie met betaalde arbeid

Uit onderzoek naar onbetaalde arbeid komt een aantal kenmerken naar voren dat een samenhang vertoont met de tijd die voor onbetaalde arbeid wordt uitgetrokken en met de verdeling van onbetaalde arbeid en betaalde arbeid tussen mensen. Deze kenmerken geven inzicht in de bestaande ongelijke verdeling van onbetaalde arbeid over verschillende groepen. Verklaringen voor de samenhang tussen de achtergrondkenmerken en het verrichten van onbetaalde arbeid worden gevonden in bestaande maatschappelijke structuren. Het gaat bijvoorbeeld om de manier waarop betaalde arbeid en onbetaalde arbeid zijn georganiseerd en de waarde die aan betaalde en onbetaalde arbeid wordt gehecht. Inzicht in al deze verschillende determinanten zijn relevant voor een analyse van het sociaal-economisch beleid waarin de plaats en de rol, of het ontbreken daarvan, van onbetaalde arbeid centraal staat. Voordat de determinanten van de drie vormen

van onbetaalde arbeid aan de orde komen, wordt kort ingegaan op de rol die bestaande maatschappelijke structuren spelen bij de verdeling van onbetaalde arbeid.

Ter verklaring van de ongelijke verdeling van de onbetaalde arbeid thuis tussen vrouwen en mannen worden vaak twee verschillende typen verklaringen gehanteerd (Knijn 1997). Het eerste cluster wordt wel onder de noemer gender-identiteitstheorieën geschaard. Dit cluster van verklaringen verwijst naar de ongelijke machtsverhoudingen tussen vrouwen en mannen die zijn gebaseerd op genderstructuren en -identiteiten. Het idee is gestoeld op de veronderstelling dat aan de positie van mannen zowel op maatschappelijk niveau als op individueel niveau meer waarde wordt gehecht dan aan die van vrouwen. Mannen willen hun positie behouden en vrouwen willen deze niet ondergraven, waardoor zij hun eigen positie niet kunnen verbeteren. Bestaande rolverdelingen bevestigen de machtsverhoudingen. Het tweede type verklaringen is economisch van aard en stelt dat mensen hun keuzes aangaande arbeidsmarktgedrag maken op basis van de opbrengsten die worden verwacht. De ongelijke verdeling van hulpbronnen, van menselijk kapitaal, tussen vrouwen en mannen leidt tot een ongelijke verdeling van onbetaalde en betaalde arbeid.

Beide theoretische invalshoeken vullen elkaar aan. De verklaringsmodellen worden gebruikt om de ongelijke verdeling tussen vrouwen en mannen van de onbetaalde arbeid thuis te verklaren, maar ze zouden ook een rol kunnen spelen bij informele zorg en vrijwilligerswerk. De werkzaamheden thuis, verzorging van het huishouden en de zorg voor kinderen, komen sterk overeen met de werkzaamheden die bij het geven van informele zorg worden verricht. In verschillende sectoren van het vrijwilligerswerk, scholen, gezondheidszorg, jeugdwerk en kinderopvang worden vergelijkbare werkzaamheden uitgevoerd.

De theorie over genderstructuren en -identiteiten richt zich op de bestaande opvattingen van mannen en vrouwen over de rollen die zij in het dagelijks leven horen te vervullen. Deze beïnvloeden de taken die zij thuis op zich nemen. Hun kijk en houding ten opzichte van betaalde en onbetaalde arbeid zijn medebepalend voor de verdeling van hun tijd tussen betaalde en onbetaalde arbeid. Veranderende rolopvattingen hebben niet alleen hun uitwerking op samenwonenden, maar kunnen ook een verklaring geven voor de wijze waarop alleenstaanden en eenoudergezinnen tegen huishoudelijke arbeid, eventuele zorg voor kinderen en de combinatie daarvan met betaalde arbeid aankijken.

Vrouwen zijn minder aan huishoudelijk werk gaan doen en mannen iets meer. Dit wordt veroorzaakt doordat de opvattingen over onbetaalde arbeid en betaalde arbeid veranderen. In een literatuurstudie van Te Grotenhuis (1995) wordt gewezen op de verschuiving van een enkel naar een dubbel levensperspectief bij jonge vrouwen. Bij jonge mannen verandert er volgens deze studie nog niet zoveel. Waar jonge vrouwen in de jaren vijftig als levenstaak de zorg voor kinderen en huishouden noemden, hebben de meeste jonge vrouwen tegenwoordig zowel de loopbaan als het moederschap als perspectief. De jongeman van tegenwoordig richt zich volgens deze studie vooral nog op betaalde arbeid. Ze willen wel zorgarbeid verrichten, mits dit niet ten koste gaat van hun baan. Ook Grünell (1997) trekt vergelijkbare conclusies. Volgens deze studie ontbreekt het jongemannen aan realiteitszin over de consequenties die de combinatie betaald werk en onbetaald werk thuis met zich meebrengt. Het kostwinnerschap wordt maar moeilijk

losgelaten en vrouwen vertonen vergelijkbaar gedrag als het om zorg gaat (Grünell 1997). Betaalde arbeid lijkt voor vrouwen ook een andere functie te hebben dan voor mannen. Voor vrouwen heeft betaalde arbeid deels ook een sociale functie. Voor mannen is betaalde arbeid meer een vanzelfsprekendheid (Cuelenaere 1997). Te Grotenhuis (1995) concludeert dat vrouwen een relatief zwakke arbeidsoriëntatie hebben en mannen een zwakke zorgoriëntatie. Dit wordt deels bevestigd in een onderzoek onder vrouwen met kinderen in de bijstand. Met name de laagopgeleide autochtone vrouwen in deze groep hebben een sterker zorg- dan arbeidsethos (Knijn en Van Wel 1999). Wel laat attitudeonderzoek elke keer opnieuw zien dat vrouwen minder seksestereotype opvattingen hebben dan mannen, en dat vrouwen minder moeite hebben met betaalde arbeid dan mannen met de zorg (Knijn 1997). Als het gaat om de verdeling van de onbetaalde arbeid thuis, bevestigt het onderzoek van Beets et al. (1997) en van Goossens (2000) de ambivalente rol van jongens ten opzichte van zorg en de hogere verwachtingen van meisjes.

De verschillen in attitude ten opzichte van huishoudelijk werk tussen vrouwen en mannen biedt tevens een verklaring voor de verschillen tussen vrouwen en mannen in de aandacht voor het huishouden en de tijd die aan betaalde arbeid wordt besteed bij alleenstaanden.

Economische modellen verklaren de verdeling van onbetaalde arbeid vanuit het verschil in menselijk kapitaal. Het gaat om opleidingsniveau, beroepsniveau, werkervaring, het inkomen en loopbaanperspectieven (zie onder meer Te Grotenhuis et al. 1995; Groot en Maassen van den Brink 1997). De hulpbronnen waarover mannen en vrouwen beschikken, bepalen de manier waarop paren betaalde en onbetaalde arbeid thuis verdelen. Uit elk onderzoek dat op de verdeling van betaalde en onbetaalde arbeid thuis is gericht, blijkt steeds weer dat hoogopgeleide vrouwen inderdaad vaker betaald blijven werken als zij kinderen krijgen dan lageropgeleide vrouwen.

De inkomensverdeling tussen vrouwen en mannen is nog ongelijk (zie o.m.: De Olde en Slinkman 1999; Groot en Maassen van den Brink 1999). De belangrijkste verklarende factoren hiervoor lijken de beroepensegregatie en het bestaan van het glazen plafond (Bakker et al. 1999). Deze twee factoren kunnen ertoe bijdragen dat wanneer vrouwen kinderen krijgen, zij eerder geneigd zijn om (gedeeltelijk) te stoppen met betaald werken. Als vrouwen stoppen met betaald werken, treedt ook een vermindering van het menselijk kapitaal op waarover zij beschikken. Zo ontstaat een vicieuze cirkel (Groot en Maassen van den Brink 1997). De herverdeling van de betaalde arbeid en onbetaalde arbeid thuis die optreedt als (gehuwd) samenwonenden een kind krijgen, zal ook doorwerken in de latere levensfasen van vooral vrouwen. Denk hierbij aan hun deelname aan betaalde arbeid en het hieruit vloeiende inkomen waarover zij kunnen beschikken, een uitkering of pensioen. Een voorbeeld zijn de alleenstaande oudere vrouwen en de eenoudergezinnen, die een veel grotere kans hebben om op of onder de armoedegrens terecht te komen (Hoff en Hooghiemstra 1999).

De factor 'menselijk kapitaal' verklaart een deel van de uitkomsten van de ongelijke verdeling van betaalde en onbetaalde arbeid. Het blijkt dat de helft van de vrouwen die een hogere opleiding en meer werkervaring hebben dan hun mannelijke partner, uiteindelijk toch voor een traditionele taakverdeling kiest (De Jong en De Olde 1994;

Beets et al. 1997). De verklaring daarvoor kan worden gevonden in de maatschappelijke verhoudingen, de verschillen in attitudes en de machtsverhoudingen tussen vrouwen en mannen.

B3.1 Onbetaalde arbeid thuis

Aan betaalde en onbetaalde arbeid samen, besteden vrouwen en mannen van 12 jaar en ouder per week ongeveer evenveel tijd. Alleen spenderen vrouwen ongeveer 25% van deze tijd aan betaalde arbeid en 75% aan onbetaalde arbeid, terwijl mannen 60% aan betaalde en circa 40% aan onbetaalde arbeid besteden (Van der Lippe 1997). Over de hele linie zijn vrouwen thuis meer tijd aan onbetaalde arbeid kwijt – of dit nu de zorg voor het huishouden of de zorg voor kinderen is. De hoeveelheid tijd die aan huishoudelijke arbeid en zorg voor kinderen wordt gewijd, hangt samen met de hoeveelheid tijd die vrouwen aan betaalde arbeid besteden. Naarmate vrouwen en mannen meer uren in betaald werk investeren, wordt minder tijd aan huishoudelijk werk en de zorg voor kinderen gependeed. Op microniveau blijkt dat de verdeling van de betaalde arbeid tussen de partners de meest relevante factor is bij de verdeling van de taken thuis (Breedveld 2000). Als het om de hoeveelheid tijd gaat die partners elk aan de onbetaalde arbeid thuis kwijt zijn, dan blijkt dat niet alleen afhankelijk van de verdeling van de betaalde arbeid tussen partners, maar ook van de gezinsfase en het opleidingsniveau.

De hoeveelheid tijd die aan de zorg voor kinderen en huishoudelijke arbeid wordt gependeed, wordt sterk bepaald door de samenlevingsvorm. Alleenstaanden zonder kinderen trekken de minste tijd ervoor uit; samenwonenden zonder kinderen staan op de tweede plaats, en samenwonenden met kinderen besteden veruit de meeste tijd aan onbetaalde arbeid thuis. Des te jonger de kinderen, des te meer tijd nodig is om het huishouden draaiende te houden. Van de eenoudergezinnen met een vrouw² aan het hoofd, is bekend dat zij in 1995 gemiddeld ruim een uur minder aan onbetaalde arbeid thuis besteden in vergelijking met hun samenwonende seksegenoten met kinderen, en ruim een uur meer betaald werken (Niphuis-Nell en De Beer 1997).

Bij samenwonenden met kinderen is de verdeling tussen partners van onbetaalde arbeid thuis en betaalde arbeid het scheefst. Vrouwen met kinderen besteden ten opzichte van hun seksegenoten zonder kinderen, de minste tijd aan betaalde arbeid en de meeste tijd aan de onbetaalde arbeid thuis.

Leeftijd speelt hierbij een zelfstandige rol. Hoe ouder men is, hoe meer tijd aan het huishouden (exclusief de zorg aan kinderen) wordt gewijd. Dit kan een generatie-effect zijn, hoewel ouderen tevens meer tijd ter beschikking hebben voor onbetaalde arbeid dan jongere mensen.

Uitbesteding van onbetaalde arbeid aan een huishoudelijke hulp of aan kinderopvang, of tijdsbesparing door het inzetten van apparatuur, met name de magnetron en de vaatwasmachine, zijn mogelijkheden om meer tijd te besteden aan andere zaken (Tijdens et al. 2000). Het uitbesteden van huishoudelijke arbeid heeft een effect op de tijd die aan het huishouden wordt besteed, zowel bij vrouwen als bij mannen. Voor het gebruik van kinderopvang is geen informatie gevonden over het effect op de tijdsbesteding thuis. In huishoudens waar de vrouw ook meer dan 20 uur betaald werkt, wordt vaker gebruikgemaakt van een huishoudelijke hulp dan bij paren waar de vrouw niet of minder dan

20 uur betaald werkt (Van der Lippe 1997). Het inkomen lijkt bij uitbesteding van belang te zijn. Waar het gaat om huishoudelijke hulp blijken vrouwen met hogere inkomens vaker betaalde hulp in de huishouding te hebben dan vrouwen met lagere inkomens (Tijdens et al. 2000). Overigens blijken vooral de betaald werkende laagopgeleide vrouwen gebruik te maken van onbetaalde hulp thuis (Tijdens et al. 2000) Dit lijkt vooral te gaan om kinderopvang door opa en oma, zo blijkt uit onderzoek van Schippers et al. (2000). Bij kinderopvang is het effect van inkomen minder duidelijk. Daar komen we nog op terug.

Als het opleidingsniveau in samenhang met de eerdergenoemde factoren wordt geanalyseerd, lijkt er geen eenduidig effect van uit te gaan op de tijd die aan onbetaalde arbeid thuis wordt besteed (Van der Lippe 1997). Als er een effect is, dan lijkt dat indirect te zijn. Het opleidingsniveau speelt een rol bij het verrichten van betaalde arbeid en werkt zo door op de tijd die aan onbetaalde arbeid thuis wordt gespenseerd.

Er is weinig onderzoek gedaan naar de verschillende migrantengroepen in Nederland en de tijd die ze aan onbetaalde arbeid thuis besteden en hoe de verdeling van onbetaalde arbeid thuis over mannen en vrouwen eruitziet. Aan de hand van de arbeidsparticipatie en cultuurkenmerken kan indirect een idee worden gevormd, maar harde gegevens zijn er niet. Het is dan ook niet aan te tonen of etniciteit een kenmerk is dat samenhangt met de tijd die aan onbetaalde arbeid thuis wordt gespenseerd, of de verdeling daarvan tussen vrouwen en mannen.

Over de combinatie van betaald en onbetaald werk thuis zijn er vele onderzoeken. De attitude van vrouwen en hun partners ten opzichte van betaalde arbeid en zorg, is van belang. Echter ook de houding over de combinatie van betaalde en onbetaalde arbeid. Verder is de manier waarop vrouwen met het combineren van verschillende taken omgaan een factor van betekenis.

De werkomgeving van vrouwen en mannen en de mogelijkheden voor kinderopvang, deeltijdwerk, flexibele arbeidstijden, ouderschaps-, calamiteiten- en zorgverlof zijn factoren die invloed uitoefenen op de mogelijkheid voor vrouwen en mannen om het onbetaalde werk thuis en de betaalde arbeid te combineren. Natuurlijk zijn deze factoren evenzeer van belang voor eenoudergezinnen, waar de mogelijkheid om onbetaalde arbeid thuis te delen volledig ontbreekt.

Bij de verdeling van onbetaalde arbeid tussen partners speelt de verdeling van de betaalde arbeid een belangrijke rol. Op basis van de verschillen tussen paren die voor een ongelijke verdeling van de betaalde arbeid kiezen of die voor een meer gelijke verdeling van betaalde arbeid besluiten, blijken bij de wijze waarop de betaalde arbeid op microniveau wordt verdeeld, de volgende factoren een belangrijke rol te spelen (Keuzenkamp en Hooghiemstra 2000): de houding van mannen ten aanzien van het betaald werken van de vrouw; het opleidingsniveau van de vrouw; de emancipatievriendelijkheid van de werkomgeving van de man; de gezinsfase en de leeftijd; de attitude van de vrouw ten opzichte van betaalde arbeid; de keuze voor uitbesteding van huishoudelijk werk; en de houding van vrouwen over het combineren van betaald en onbetaald werk. Deze resultaten bevestigen de invloed van de attitude van mannen en vrouwen ten aanzien van betaalde en onbetaalde arbeid. De bevindingen sluiten ook aan bij ander onderzoek waaruit naar voren komt dat met name bij hogeropgeleide

vrouwen de kans toeneemt dat zij de taken thuis beter verdelen (Duindam 1994; De Jong en De Olde 1994; Groot en Maassen van den Brink 1997).

Onderzoek van Groenendijk (1998) naar het welbevinden van vrouwen met kinderen (en een partner) en betaalde en onbetaalde arbeid combineren, laat grote verschillen tussen vrouwen zien. Ze onderscheidt vier groepen: vrouwen met een 'positief bestaan', met een 'pittig bestaan', met een 'zorgelijk bestaan' en met een 'zwaar bestaan'. De manier waarop vrouwen met de combinatie van taken omgaan, blijkt een belangrijke rol te spelen bij het welbevinden van vrouwen. Als vrouwen verschillende 'copingstrategieën' – zoals nee zeggen, prioriteiten stellen, relativeren – toepassen, gaat de combinatie ze gemakkelijker af. Opvallend genoeg neemt het opleidingsniveau toe naarmate de combinatie de vrouwen zwaarder valt. Mogelijk wordt dit verklaard doordat het voor lageropgeleide vrouwen vanzelfsprekender is om met werken te stoppen als ze een kind krijgen dan voor hogeropgeleide vrouwen; waardoor bij laagopgeleiden vooral diegenen betaald blijven werken die daarvoor zeer gemotiveerd zijn. Verder hebben hogeropgeleide vrouwen vaker een baan met meer verantwoordelijkheid en speelt het betaalde werk een rol bij het gevoel van eigenwaarde. Ook heeft de steun van de partner invloed. Vrouwen met een positief bestaan krijgen de meeste praktische en emotionele steun. Uit het onderzoek blijkt duidelijk dat sommige vrouwen de combinatie van betaald met onbetaald werk veel minder zwaar vinden dan anderen. Het onderzoek richtte zich alleen op betaald werkende vrouwen met kinderen. Het is waarschijnlijk dat een deel van de vrouwen die moeite hebben met de combinatie, al gestopt is met betaald werken of misschien ziek is geworden. Vooral het belang van copingstrategieën bij uitval voegt een nieuwe dimensie toe aan de eerder beschreven literatuur.

Het zijn de zorgtaken thuis die zich niet zonder meer laten combineren met betaalde arbeid. Een ouder is niet vrij in het kiezen van het moment waarop kinderen aandacht krijgen, terwijl huishoudelijke arbeid op elk gewenst tijdstip kan worden uitgevoerd. Het tekort aan kinderopvangplaatsen (Koopmans en Stavenuiter 1999; Tijdens et al. 2000) is dan ook een belemmerende factor voor de arbeidsparticipatie van vrouwen. Daarnaast is de kinderopvang die er is, vaak slecht afgestemd op de werktijden. Ook naschoolse kinderopvang ontbreekt veel te vaak (Koopmans en Stavenuiter 1999).

Hoger opgeleiden met een hoog gezinsinkomen blijken vaker gebruik te maken van kinderdagverblijven (Groot en Maassen van den Brink 1997: 44). In Nederland is, in tegenstelling tot andere landen, geen relatie gevonden tussen de prijs van formele kinderopvang en het gebruik (Groot en Maassen van den Brink 1997). Onderzoek van Schippers et al. (2000) toont wel aan dat lager opgeleiden kinderopvang als duur ervaren. Verder staat vast dat er wel veel behoefte is aan formele gesubsidieerde kinderopvang bij de groepen die er nu geen gebruik van maken, met name laagopgeleide allochtone vrouwen (Tijdens et al. 2000). De groep die de formele kinderopvang niet benut, is lager opgeleid en wendt zich vaker dan hoger opgeleiden tot de informele opvang door opa en oma. Hiervoor wordt vaak niet betaald. Als hoger opgeleiden gebruikmaken van informele kinderopvang, dan gaat het volgens Schippers et al. (2000) meestal om uitwisseling van opvang met andere ouders, of opvang door de burens of een (betaalde) oppas aan huis. Uit datzelfde onderzoek blijkt dat de toenemende arbeidsparticipatie van vrouwen en de toenemende behoefte van ouderen om als ze eenmaal niet meer

betaald werken weinig verplichtingen aan te gaan, er in de toekomst toe zal leiden dat het steeds moeilijker zal worden om langs informele weg kinderopvang te regelen. Het ontbreken van de mogelijkheid tot deeltijdwerk, de onmogelijkheid tot flexibele arbeidsuren of het ontbreken van (betaalbare) kinderopvang zijn aspecten die door vrouwen die na de geboorte van het eerste kind gestopt zijn met betaald werk, als belangrijke belemmeringen worden gezien voor een voortzetting van hun participatie op de arbeidsmarkt (Groot en Maassen van den Brink 1997). Bij bedrijven die kinderopvang en ouderschapsverlof aanbieden, is de kans dat vrouwen stoppen met werken significant lager. Bepaalde sectoren steken in dat opzicht gunstig af ten opzichte van andere. In dit opzicht zijn het openbaar bestuur, de gezondheids- en de welzijnszorg en de financiële dienstverlening het meest emancipatoir (Keuzenkamp 2000).

B3.2 Informele zorg

De totale omvang van de gegeven informele zorg is in de periode 1980 tot 1999 vrij constant gebleven, tussen de 9% à 12% geeft een dergelijke vorm van hulp (SCP, www.nationaalkompas.nl). De gemiddelde Nederlander ouder dan 12 jaar besteedt veel meer tijd aan betaalde arbeid en onbetaalde arbeid thuis dan aan informele zorg. Degenen die informele zorg verlenen, besteden in 1995 gemiddeld circa 4 uur aan hulp aan familieleden (SCP, bron: TBO, www.nationaalkompas.nl).

Van de zorgverleners is ruim twee derde vrouw en een derde man (De Boer et al. 1994; Timmermans 2001)³. Vanaf 55 jaar blijken de verschillen tussen vrouwen en mannen overigens verdwenen. Waarschijnlijk heeft dit te maken met het feit dat mannen vooral informele zorg bieden aan hun partners (De Boer et al. 1994:156). Bovendien heeft 36% van de mannen boven de 50 jaar geen betaald werk meer (De Klerk 2001), waardoor ze meer tijd hebben voor informele zorg. Het zijn vaak de vrouwen tussen de 35 en 55 jaar die informele zorg verlenen (De Boer et al. 1994). De tijd die tezamen aan eigen huishouden, betaalde arbeid en opleiding wordt besteed, speelt wel een rol voor het verlenen van informele zorg. Vrouwen en vooral mannen die minder dan 25 uur per week aan betaalde arbeid, opleiding en het reguliere werk in het eigen huishouden spenderen, zijn oververtegenwoordigd in de groep zorgverleners. Terwijl mannen en vrouwen die 55 uur of meer aan deze werkzaamheden besteden in deze groep ondervertegenwoordigd zijn (De Boer et al. 1994).

Uit een analyse van Dekker (1999b), gericht op de identificerende kenmerken van de zorgverleners, blijkt het belangrijkste onderscheidende kenmerk bij het al dan niet verlenen van informele zorg sekse te zijn, gecombineerd met leeftijd en kerkgang⁴. Zo'n 2% van de jonge vrouwen met kinderen die niet naar de kerk gaan, geeft informele zorg; terwijl 40% van de vrouwen van middelbare leeftijd die frequent naar de kerk gaan, informele zorg verstrekt (Dekker 1999b).

In een recent onderzoek van Timmermans (2001) is een verkenning naar de belangstelling voor betaald langdurig zorgverlof uitgevoerd. Uit dit onderzoek blijkt dat het al dan niet kennen van een hulpbehoevende in het sociale netwerk het belangrijkste verklarende kenmerk is voor het verlenen van informele zorg. Mannen kennen overigens minder vaak iemand met een hulpvraag dan vrouwen (Timmermans 2001). Bijna de

helpt van degenen met een hulpvraag in het eigen netwerk, geeft ook hulp. In eerdere onderzoeken is de hulpvraag meestal niet in de analyses opgenomen. De relatie tussen de hulpgever en hulpvrager speelt een belangrijke rol. Partners en naaste familie worden vaker geholpen.

Ook in dit onderzoek blijkt dat vrouwen en mensen boven de 35 vaker hulp geven (Timmermans 2001). Uit dit onderzoek komt een ander beeld naar voren dan uit het onderzoek van De Boer (1994) als het gaat om de deelname aan de arbeidsmarkt (voltijd, deeltijd of geen betaalde arbeid); deze factor heeft in de multivariate analyse geen zelfstandig effect op het al dan niet verlenen van informele zorg.

Het verlenen van informele zorg is voor ongeveer een vijfde van degenen die dat verlenen – voor vrouwen vaker dan voor mannen – een reden om minder betaald te werken, om te stoppen met betaald werken of om niet meer uren betaald te willen werken. Voor ruim een tiende van de zorgverleners zonder betaald werk is het verlenen van informele zorg een reden om de arbeidsmarkt niet te betreden (Timmermans et al. 2001).

In het onderzoek over het zorgverlof is tevens onderzocht wat de subjectieve tijdsbelasting is die mensen ervaren en of deze wordt beïnvloed door het verlenen van de zwaardere vormen van informele zorg.

Mensen die zorg verlenen, voelen zich zwaarder belast en dit geldt voor vrouwen in sterkere mate dan voor mannen. Het hebben van kinderen of een betaalde baan leidt binnen de groep van zorgverleners niet tot een toename van de ervaren tijdsbelasting. De inhoud van de zorg (wordt er een emotioneel beroep op iemand gedaan) en de omvang van de zorg (gaat het om 17 uur of meer in de week) zijn veel belangrijker voor de ervaren tijdsbelasting van zorgverleners. Alleen als de groep zorgverleners die betaald werken afzonderlijk wordt geanalyseerd, zien we dat degenen met een baan van 33 uur of meer zwaarder belast zijn dan degenen met een kleinere baan.

Op zich lijkt de veronderstelling redelijk dat informele hulp en de formele thuiszorg elkaar aanvullen of soms elkaar vervangen. Uit literatuuronderzoek blijkt dat niet eenduidig kan worden vastgesteld of thuiszorg en informele hulp elkaar kunnen vervangen of dat zij elkaar vooral aanvullen. Een combinatie van informele en formele zorg komt namelijk slechts in ruim een tiende van de gevallen voor. Meestal krijgt men of informele hulp (ruim 50%) of thuiszorg (bijna 40%) (Timmermans 2001).

In de grotere onderzoeken is geen onderscheid gemaakt naar autochtone en allochtone Nederlanders. Informatie over de wijze waarop migranten in Nederland informele zorg verlenen, is alleen in verschillende kwalitatieve onderzoeken te vinden. In veel van de landen waar migranten vandaan komen, bestaat geen stelsel voor formele zorg. Ouderen worden door familie verzorgd. Zorg als familieplicht bestaat vooral bij islamitische Turkse en Marokkaanse families. Binnen de Surinaamse en Antilliaanse gemeenschap wordt meer gesproken van een traditie en wordt positiever over de professionele zorg gedacht dan binnen de Turkse en Marokkaanse gemeenschap (Merens et al. 1999). Of de eerder beschreven kenmerken een rol spelen bij het verlenen van informele zorg door verschillende etnische groepen, kan niet worden vastgesteld.

Het is aannemelijk dat de eerder beschreven seksespecifieke attitudes ten opzichte van zorg en arbeid ook een rol spelen bij het verlenen van informele zorg. Vrouwen zijn opgevoed met het idee dat ze zorg zullen verlenen en vaak wordt dat ook van hen verwacht. Voor hen is het een vanzelfsprekendheid en ook een plicht, die mogelijk door anderen laag gewaardeerd wordt (Van der Lyke 2001). Dit geldt in mindere mate voor mannen. Mannen hebben veelal de rol van kostwinner. Zorgen is voor hen iets dat minder gebruikelijk is en daardoor krijgen zij waarschijnlijk meer waardering van hun omgeving dan vrouwen in een vergelijkbare situatie (Van der Lyke 2000).

Het verschil in de betekenis van informele zorg voor vrouwen en mannen kan een verklaring zijn voor het feit dat vrouwen het verlenen van informele zorg qua subjectieve tijdsbelasting zwaarder vinden dan mannen (Timmermans 2001). Mogelijk neemt voor mannen de zorg binnen de eigen huishouding een aparte plaats in (kinderen en partners), terwijl mannen minder geneigd zijn om andere vormen van informele zorg te verlenen. Het gegeven dat vrouwen twee derde van de informele zorg verlenen en dat mannen minder hulpvragers kennen, wijst op het belang van de seksespecifieke rolverdeling. Net als het feit dat sekse, afgezien van de hulpvraag, een heel belangrijk onderscheidend kenmerk is in de analyses over informele zorg.

De informele zorg, zoals gemeten in het onderzoek naar zorgverlof, richt zich meestal op naaste familie en is tevens grotendeels tijdelijk van aard. Dit kan een van de redenen zijn waarom in dit onderzoek betaalde arbeid en de tijd die daaraan wordt besteed, weinig effect heeft op het verlenen van informele zorg. Een andere verklaring voor het gegeven dat betaalde arbeid of kenmerken als flexibele werktijden geen zelfstandig effect hebben op de ervaren tijdsbelasting van zorgverleners, is dat zorgverleners die zich te veel overbelast voelden hun werksituatie al hebben aangepast. Misschien is de totale tijdsbelasting, de tijd besteed aan betaalde en onbetaalde arbeid en scholing, een betere indicator dan betaalde arbeid op zich. In ieder geval speelt deze factor wel een rol in eerder onderzoek van De Boer (1994), hoewel in dat onderzoek weer geen multivariate analyse is uitgevoerd. We concluderen hieruit dat de hoeveelheid tijd die iemand beschikbaar heeft, waarschijnlijk wel enig effect heeft op het verlenen van informele zorg en vooral ook op het aantal uur dat iemand ervoor uittrekt. Misschien is de betekenis ervan minder groot als het om ernstige ziekten bij naaste familie of de partner gaat.

Daarnaast is het aannemelijk dat tijd alleen niet voldoende is; ook het moment van de dag waarop hulp nodig is, kan bepalend zijn. Boodschappen kunnen vrijwel op elk gewenst moment van de dag worden gedaan, maar dat gaat niet op voor bijvoorbeeld hulp bij het aankleden. Faciliteiten als kinderopvang, zorgverlof, deeltijdwerk en dergelijke zouden een rol kunnen spelen bij het verlenen van informele zorg. Het is de vraag of bijvoorbeeld kinderopvang alleen voor betaald werkenden beschikbaar zou moeten zijn of ook voor degenen die informele zorg verlenen en thuis veel tijd kwijt zijn aan vooral de zorg voor kinderen.

B3.3 Vrijwilligerswerk

De deelname aan het vrijwilligerswerk is over het totaal gezien in de periode 1975 tot 1995 vrij stabiel. Het deelnamepercentage schommelt rond de 30% (De Hart 1999). Ander onderzoek laten overigens hogere deelnamepercentages zien, hetgeen onder meer verklaart kan worden door de verschillen in dataverzameling.

Binnen verschillende subgroepen hebben zich in de periode 1975-1995 wel schommelingen voorgedaan. Mensen die niet of minder dan 20 uur betaald werken en die niet studeren, zijn veel vaker en veel meer vrijwilligerswerk gaan doen, terwijl de participatiegraad voor degenen die meer dan 20 uur betaald werken, is gedaald (De Hart 1999).

Gepensioneerde mannen hebben de hoogste participatiegraad, daarna volgen de vrouwen die niet of minder dan 20 uur betaald werken, en op de derde plaats komen werklozen en arbeidsongeschikten en mannen die meer dan 20 uur betaald werken. Vrouwen die meer dan 20 uur betaald werken en studenten, sluiten de rij (De Hart 1999). Uit de data van het Culturele veranderingenonderzoek uit 1996 en 1998 blijkt eveneens dat de participatiegraad van mensen die geen scholing volgen en die geen onbetaalde arbeid verrichten, hoger ligt dan bij de anderen (SCP 2000).

Kijken we naar de uren die per week aan vrijwilligerswerk worden besteed, dan doen werklozen en arbeidsongeschikten (waarin een oververtegenwoordiging van mannen) en gepensioneerde mannen het meest (De Hart 1999). Mannen horen dan ook vaker dan vrouwen tot de groep die meer dan 25 uur per week aan vrijwilligerswerk besteden (De Hart 1999).

De gevonden participatiegraad en de tijdsbesteding van verschillende groepen stroken met de constatering dat mensen die in totaal veel tijd kwijt zijn aan betaalde arbeid, onderwijs en huishouden, minder deelnemen aan vrijwilligerswerk en als ze dit werk doen er minder uren aan besteden (De Hart 1999). Personen met weinig vaste dagelijkse verplichtingen participeren vaker in het vrijwilligerswerk dan mensen met veel verplichtingen. Een uitzondering vormen mensen met een laag inkomen uit een uitkering. Binnen deze groep is het aandeel van vrijwilligers lager dan bij werkenden met een hoog of een middeninkomen (RMO 1997).

Voor de meeste groepen hangt de tijd die mensen beschikbaar hebben, samen met het al dan niet deelnemen aan vrijwilligerswerk en dit lijkt in de loop der jaren ook een grotere rol te zijn gaan spelen.

Gemiddeld genomen besteden mannen iets meer tijd aan vrijwilligerswerk dan vrouwen. Mannen van 18 jaar en ouder die vrijwilligerswerk doen, spenderen hier gemiddeld 6 uur per week aan en vrouwen 4 uur (De Hart 1999). De deelnamepercentages van vrouwen en mannen verschillen echter nauwelijks. Iets minder dan een derde van de vrouwen van 18 jaar en ouder, en een derde van de mannen doen een vorm van vrijwilligerswerk. Binnen de verschillende sectoren van het vrijwilligerswerk worden grotere verschillen tussen mannen en vrouwen gevonden. Mannen werken vaker vrijwillig in de sport- en recreatiesector en in het bestuurswerk. Vrouwen werken vaker vrijwillig op scholen, in de kinderopvang en in het jeugdwerk. En mannen horen wat vaker tot de groep vrijwilligers die meer dan 25 uur per week dit werk doen dan vrouwen (Dekker 1999).

In 1995 zijn de verschillen naar opleidingsniveau aanzienlijk afgenomen. Hoogopgeleiden hadden in 1975 de hoogste participatiegraad, de helft van hen deed vrijwilligerswerk. In 1995 ligt het deelnamepercentage op 35% voor hoogopgeleiden en is vergelijkbaar met dat van degenen met een middelbare opleiding en iets hoger dan dat van lager opgeleiden (27%). Het opleidingsniveau blijft desalniettemin een van de onderscheidende achtergrondkenmerken. In het meest recente TBO van 2000 lijkt een

kentering zichtbaar. De verschillen naar opleidingsniveau lijken verder te verdwijnen. Het onderzoek *Culturele veranderingen* van 1998 laat deze trend echter niet zien (SCP 2000).

De leeftijd is een ander kenmerk dat samenhangt met de participatiegraad en het aantal uren dat als vrijwilliger wordt gewerkt. Het zijn vooral de jongeren tot 35 jaar die minder aan vrijwilligerswerk doen (De Hart 1999).

De verschillen tussen groepen naar verschillende achtergrondkenmerken die op basis van de data van *Culturele Veranderingen* worden gevonden (SCP 2000), komen overeen met de resultaten van het SCP-onderzoek *Vrijwilligerswerk vergeleken*, waarop we ons in deze bijlage vooral baseren.

De verschillende migrantengroepen doen vooral vrijwilligerswerk binnen eigen organisaties. De betrokkenheid bij de eigen gemeenschap speelt daarbij een belangrijke rol. Bij veel organisaties zijn het juist migranten met betaald werk die zich inzetten, maar er zijn ook voorbeelden waarin juist oudere werklozen en arbeidsongeschikte mannen een organisatie draaiende houden (Lindo et al. 1997). Er is geen representatief beeld te geven van de participatiegraad. Ook is niets gevonden over de verschillen tussen vrouwen en mannen uit de diverse migrantengroepen.

De deelname van migranten van Turkse, Marokkaanse, Molukse en Surinaamse afkomst binnen de vrijwilligersorganisaties waaraan ook de Nederlandse autochtone bevolking deelneemt, is zeer gering. Dit wordt vooral verklaard doordat migranten zich niet in de doelstellingen van het algemene vrijwilligerswerk herkennen en dat kan deels worden toegeschreven aan hun lage sociaal-economische positie (Lindo et al. 1997).

Uit een analyse waarin de deelname aan alle soorten van vrijwilligerswerk wordt afgezet tegen de verschillende achtergrondvariabelen, blijken een regelmatige kerkgang gecombineerd met leeftijd en opleidingsniveau de belangrijkste onderscheidende variabelen (De Hart 1999). Van de laagopgeleide ouderen die niet naar de kerk gaan, doet 15% vrijwilligerswerk, terwijl van iets minder oude hoogopgeleide mensen die regelmatig naar de kerk gaan 80% vrijwilligerswerk doet (Dekker 1999b). Sekse en de tijd die aan betaalde arbeid, onbetaalde arbeid thuis en onderwijs wordt besteed, spelen geen rol als onderscheidend kenmerk. Dat sekse geen onderscheidend kenmerk is, stemt overeen met de gepresenteerde cijfers. Het is echter aannemelijk dat de factor beschikbare tijd indirect een rol speelt. Er is een samenhang tussen leeftijd, en betaald werken en onbetaald werk thuis. Het deelnamepercentage van ouderen aan betaalde arbeid ligt veel lager dan van degenen die jonger zijn. Oudere vrouwen zijn vaker dan hun jongere seksegenoten alleen huisvrouw, terwijl oudere mannen vaker werkloos of arbeidsongeschikt zijn.

Vrijwilligerswerk wordt in georganiseerd verband verricht. Het eigen sociale netwerk speelt een rol bij de stap tot participatie: ruim twee derde van de vrijwilligers is gevraagd om deel te nemen (Dekker 1999). Het netwerk is onder andere ook de reden waarom mensen die regelmatig naar de kerk gaan vaker vrijwilligerswerk doen dan anderen. Mensen beginnen om redenen van uiteenlopende aard aan vrijwilligerswerk. De persoonlijke behoefte of de behoefte van bekenden is de meest genoemde. Het structureren van de dag speelt voor bijna een kwart van de vrijwilligers een rol, terwijl ook een

kwart wijst op de eigen sociale, politieke of religieuze overtuigingen. Een zesde wil mensen ontmoeten en gaat daarom vrijwilligerswerk doen. De relatie met betaald werk wordt door circa een tiende van de mensen genoemd als een van de redenen om met vrijwilligerswerk te beginnen (Dekker 1999). In een ander recent onderzoek naar mensen van 16 tot 65 jaar, noemt 33% het opdoen van werkervaring als een motief voor vrijwilligerswerk. Mensen jonger dan 35 jaar noemen dit motief overigens vaker dan mensen boven de 35 jaar (SCP 2000). Het verschil tussen beide onderzoeken kan deels worden verklaard doordat het andere onderzoek zich ook uitstrekt tot degenen boven de 65 jaar. Het blijkt dat er onder de bijstandsontvangers en degenen met een werkloosheidsuitkering die wel en die geen vrijwilligerswerk verrichten, geen verschil is in de kans op het vinden van een betaalde baan. Vrijwilligerswerk lijkt in het algemeen niet tot een grotere kans op betaald werk te leiden, maar tot een lagere kans op betaald werk (SCP/CBS 2000). De verklaring daarvoor moet gezocht worden in het gegeven dat vrijwilligerswerk vaak door ouderen wordt gedaan die niet meer betaald willen werken (SCP/CBS 2000).

Het sociale netwerk (gevraagd worden) en de intrinsieke motivatie (de plicht, de ethiek), en het opdoen van werkervaring zijn belangrijke drijfveren om de stap naar het vrijwilligerswerk te maken.

De seksspecifieke rolverdeling lijkt vooral een rol te spelen bij de keuze van het type vrijwilligerswerk. Vrouwen blijven vaker zorgen dan mannen. De rolverdeling tussen mannen en vrouwen werkt waarschijnlijk ook indirect door in het gegeven dat mannen vaker tot de groep horen die meer dan 25 uur vrijwilligerswerk doet dan vrouwen. Het is waarschijnlijk dat deze groep mannen over het algemeen geen betaald werk verricht. Vrouwen die niet-betaald werken, besteden meer tijd aan het huishoudelijke werk (en eventueel aan informele zorg). En hoewel ook mannen die niet-betaald werken meer tijd kwijt zijn aan het huishouden dan hun betaald werkende seksegenoten, besteden zij daaraan toch minder tijd dan vrouwen. Voor hen kan het vanzelfsprekender zijn hun bezigheden voor een deel ook buitenshuis te zoeken. De maatschappelijke betekenis (status) van de verschillende soorten vrijwilligerswerk zou daarbij een rol kunnen spelen.

Er zijn aanwijzingen dat tegenwoordig het meeste vrijwilligerswerk wordt gedaan door mensen die niet of slechts weinig uren betaald werken. De totale tijdsdruk van betaalde arbeid, onbetaalde arbeid thuis en van scholing is medebepalend voor de participatie. Bepaalde soorten vrijwilligerswerk kosten veel tijd of worden overdag uitgevoerd en laten zich daarom moeilijk combineren met een (voltijd)baan. Over de rol van faciliteiten als kinderopvang of flexibele arbeidsuren bij deelname aan bepaalde vormen vrijwilligerswerk, is geen onderzoek gevonden.

Noten

- 1 In het vervolg op de tekst over onbetaalde arbeid thuis wordt vaak over zorg aan kinderen gesproken. De tijdsbesteding in uren is gebaseerd op de Tijdsbestedingsonderzoeken. Bij zorg is in deze onderzoeken niet alleen gekeken naar de zorg voor kinderen, maar ook naar de zorg voor andere huisgenoten. De gehanteerde definitie overlapt deels de definitie die meestal voor informele zorg wordt gehanteerd. De zorg voor bijvoorbeeld een hulpbehoevende partner wordt over het algemeen tot de informele zorg gerekend, terwijl de extra zorg voor een partner in de Tijdsbestedingsonderzoeken niet onder de informele zorg valt.
- 2 Voor mannen die aan het hoofd staan van een eenoudergezin zijn deze cijfers niet bekend.
- 3 In het onderzoek van De Boer is gebruikgemaakt van het AVO (1991), waarbij ook de zorg in georganiseerd verband is meegeteld. Volgens de gebruikelijke definities valt deze vorm van zorg onder vrijwilligerswerk. Verder werden ook de data van het TBO (1990) geanalyseerd en daarbij valt de informele zorg aan huisgenoten buiten de definitie. De operationalisatie van informele zorg in het onderzoek van Timmermans gaat wel uit van de eerder gegeven definitie van informele zorg.
- 4 Uit ander onderzoek blijkt dat ook mensen met een sterke politieke voorkeur vaker informele zorg verlenen (Daal 1990) en dit kenmerk is niet opgenomen de analyses van Dekker. Verder bevatte de gebruikte data geen gegevens over de aard van de hulpvraag of de relatie tussen hulpgever en hulpverlener.

Aanvullend voorzieningengebruik onderzoek (AVO)

Het AVO is een vierjaarlijks onderzoek om gegevens te verkrijgen over het gebruik van een groot aantal maatschappelijke en culturele voorzieningen door de Nederlandse bevolking. Het onderzoek richt zich zowel op meting van het gebruik van voorzieningen als op meting van een breed scala van kenmerken die een huishouden en de individuele personen binnen een huishouden karakteriseren.

Doelpopulatie	NL-bevolking van 6 jaar en ouder, zelfstandig wonend.
Soort onderzoek	enquête.
Steekproefeenheid	huishouden.
Entiteiten	personen en huishoudens.
Steekproefkader	PTT-afgiftepuntenbestand.
Steekproefmethode	tweetrapssteekproef: gemeenten/adressen; stratificatie naar gemeentegrootte.
Steekproefomvang	in 1999: 9.216 huishoudens.
Respons	in 1999: 6.125 huishoudens; 13.490 personen (66%).
Verzamelmethode	mondellinge + schriftelijke vragenlijst.
Opdrachtgever	Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP).
Frequentie	vierjaarlijks, vanaf 1979.
Weging personen:	naar leeftijd/geslacht/burgerlijke staat/urbanisatiegraad (vanaf 1995 'stedelijkheid'); huishoudens: naar weefactor hoofd huishouden.
Berichtgevers	voor sommige kinderen een van de ouders.
Verslagperiode	het gebruik van voorzieningen wordt gepeild voor een voorgaande periode, variërend van enkele maanden tot enkele jaren.

Culturele veranderingen (CV)

Het doel van het onderzoek Culturele Veranderingen in Nederland is het systematisch peilen van meningen onder de Nederlandse bevolking om inzicht te krijgen in de culturele veranderingen. Het onderzoek is gebaseerd op enquêtevragen uit een aantal onderzoeken die vóór 1975 zijn gehouden en wordt in principe jaarlijks herhaald. Het steekproefaantal wordt zodanig gekozen dat de nettorespons rond de 2.000 personen ligt.

Doelpopulatie	NL-bevolking vanaf 16 jaar.
Soort onderzoek	enquête.
Steekproefeenheid	persoon.
Entiteiten	personen.
Steekproefkader	voor de adressensteekproef: postcodebestand.
Steekproefmethode	gestratificeerde drietrapssteekproef: gemeenten, adressen, personen.

Verzamelmethode	mondelinge en vanaf 1988 ook schriftelijke vragenlijst; vanaf 1998 wordt de mondelinge vragenlijst met behulp van de computer afgenomen (CAPI).
Opdrachtgever	Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP).
Frequentie	1975, jaarlijks herhaald vanaf 1979, m.u.v. 1982, 1984 en 1990; na 1999 tweejaarlijks.
Weging	geen.

Mini-TBO

Zie onder POLS.

Nationaal scholierenonderzoek (NSO)

In het kader van het project 'Nationaal Scholierenonderzoek, een monitor op de toekomst' worden scholieren in het voortgezet onderwijs geënquêteerd, en vanaf 1999 ook scholieren in groep 8 van het basisonderwijs. Doel van het project is het in kaart brengen van gedrag, gezondheid, opvattingen en ideeën over financiën, leefwijze en toekomst van de huidige generatie scholieren.

Doelpopulatie	scholieren in het voortgezet onderwijs; vanaf 1999 ook scholieren in groep 8 van het basisonderwijs.
Soort onderzoek	enquête.
Steekproefeenheid	school.
Entiteiten	personen.
Steekproefmethode	clustersteekproef school/klas; mailing naar alle onderwijsinstellingen; representatieve selectie uit aanmeldingen.
Verzamelmethode	schriftelijke vragenlijst.
Opdrachtgever	1984 en 1990: Nationaal Instituut voor Budgetvoorlichting (NIBUD), Econometrisch Instituut van de Erasmus Universiteit en Keesings Onderwijsbladen 1992 tot 1996: Nationaal Instituut voor Budgetvoorlichting (NIBUD), Stichting Economisch Onderzoek van de Universiteit van Amsterdam (SEO) en het Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP); 1999: Nationaal Instituut voor Budgetvoorlichting (NIBUD), ministerie van VWS en het Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP).
Frequentie	1984 en vanaf 1990 in principe tweejaarlijks.
Weging	herweging naar provincie, denominatie en schooltype/leerjaar op basis van CBS-onderwijsstatistieken.

Onderzoek gezinsvorming (OGV)

Het doel van het Onderzoek Gezinsvorming is om informatie te verzamelen over het verloop van relatie- en gezinsvorming in Nederland als aanvulling op de aan de bevolkingsregisters gelieerde bevolkingsstatistieken en als bouwsteen voor de door het CBS uit te brengen nationale bevolkingsprognoses. Onderwerpen die aan bod komen, zijn onder meer: relatievorming, kinderen krijgen, werken van de vrouw in combinatie met kinderen krijgen, geboorteregulering methoden. Het Onderzoek Gezinsvorming is voor het eerst gehouden in 1974, daarna in 1977, 1982, 1985,

1988, 1993 en 1998. Bij de eerste twee keer zijn alleen gehuwde vrouwen ondervraagd. Het onderzoek uit 1985 was een vervolgonderzoek van respondenten uit 1982. In de laatste edities is de leeftijdsgroep die ondervraagd is, verruimd.

Doelpopulatie	personen tussen de 18 en 52 jaar.
Soort onderzoek	enquête.
Steekproefeenheid	persoon.
Steekproefkader	GBA.
Verzamelmethode	CAPI.
Opdrachtgever	CBS.
Frequentie	vijfjaarlijks.
Berichtgevers	personen (maximaal drie per huishouden, waarbij de vrouw voorrang krijgt op de andere leden).
Nettorespons	5.000 mannen en 5.500 vrouwen.
Weging	naar geboortjaar, burgerlijke staat, positie in het huishouden, nationaliteit, gemeentegrootte en, uitsluitend voor vrouwen, naar kindertal.

Permanent onderzoek naar de leefsituatie (POLS)

POLS is een groot, continu onderzoek van het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) naar verschillende onderwerpen betreffende de leefsituatie, zoals gezondheid, arbeidsomstandigheden, rechtsbescherming, veiligheid, tijdsbesteding en wonen. Deze informatie komt beschikbaar over allerlei groepen in de bevolking. POLS bestaat uit verschillende modules. Alle respondenten krijgen een basisvragenlijst voorgelegd. De vragenlijsten voor de verschillende modules worden aan een deel van de respondenten voorgelegd. In POLS zijn verschillende oudere onderzoeken geïntegreerd: het DLO (Doorlopend leefsituatieonderzoek), de ERV (Enquête rechtsbescherming en veiligheid), de Gezondheidsenquête (GEZ) en het Woningbehoefteonderzoek (WBO).

Doelpopulatie	NL-bevolking van 0 jaar en ouder in particuliere huishoudens.
Soort onderzoek	enquête.
Steekproefeenheid	persoon.
Entiteiten	personen.
Steekproefkader	gemeentelijke basisadministratie (GBA).
Steekproefmethode	tweetrapssteekproef: gemeenten, personen; stratificatie naar gemeente; maandelijkse deelsteekproeven.
Opdrachtgever	Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS).
Uitvoerder veldwerk	Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS).
Frequentie	continu, vanaf 1997.
Berichtgever	bij kinderen jonger dan 12 jaar is het interview afgenomen met een ouder of verzorger; de vragen voor de hoofdkostwinner over de inkomenssituatie van het huishouden kunnen door iemand anders zijn beantwoord.

Basisvragenlijst

De basisvragenlijst van POLS bevat vragen naar achtergrondkenmerken en naar algemene leefsituatiekenmerken.

Verzamelmethode	computerondersteunde mondelinge vragenlijst (CAPI) en computerondersteunde telefonische enquête (CATI).
Weging	naar leeftijd en geslacht, burgerlijke staat, stedelijkheidsgraad, COROP-gebied, huishoudgrootte.
Steekproefomvang	1997: 55.675 personen. 1998: 151.680 personen. 1999: 76.054 personen.
Respons	1997: 34.439 personen (62%). 1998: 80.789 personen (53%). 1999: 42.605 personen (56%).

Recht en Participatie (REP)

Het onderdeel participatie van POLS bevat gegevens over onveiligheid, preventie en politiehulp en over maatschappelijke participatie van respondenten van de module Recht en Participatie. In 1997 is een selectie van Participatie opgenomen in het bestand Vrijwilligerswerk.

Doelpopulatie	NL-bevolking van 12 jaar en ouder in particuliere huishoudens
Verzamelmethode	computerondersteunde mondelinge vragenlijst (CAPI)
Weging	naar leeftijd en geslacht, burgerlijke staat, stedelijkheidsgraad, COROP-gebied, huishoudgrootte
Steekproefomvang	1997: 6.671 personen 1998: 8.704 personen 1999: 8.827 personen
Respons	1997: 3.777 personen (57%); 2.905 personen in het bestand Vrijwilligerswerk 1998: 4.794 personen (55%) 1999: 4.767 personen (54%)

Tijdsbestedingsonderzoek (mini-TBO)

In dit onderzoek wordt de dagelijkse tijdsbesteding gemeten. Het mini-TBO maakt deel uit van de POLS-module Recht en Milieu (REM). Daarnaast wordt aan respondenten in de POLS-module Ongevallen in Nederland Expositie (OiNE) die op vrijdag zijn ondervraagd, gevraagd het dagboekje in te vullen.

Doelpopulatie	NL-bevolking van 12 jaar en ouder in particuliere huishoudens.
Verzamelmethode	computerondersteunde mondelinge vragenlijst (CAPI) en dagboekje.
Weging	naar leeftijd en geslacht, burgerlijke staat, provincie-plus, stedelijkheidsgraad en tijdsbesteding.
Veldwerkperiode	maandelijks deelsteekproeven in 1997.
Steekproefomvang	1997: 5.858 personen. 1999: 7.358.
Respons	1997: 4.960 personen (85%). 1999: 5.641 (77%).

Recht en participatie (REP)

Zie onder POLS.

Sociaal-economisch panelonderzoek (SEP)

In 1984 is het Centraal Bureau voor de Statistiek gestart met het Sociaal-economisch panelonderzoek (SEP). Doel van het onderzoek is een samenhangend beeld te geven van de sociaal-economische situatie van huishoudens en personen, met name van veranderingen daarin. Daartoe worden circa 5.000 huishoudens in de tijd gevolgd. Met tussenpozen worden alle huishoudleden van 16 jaar of ouder ondervraagd over onderwerpen die betrekking hebben op de sociaal-economische situatie van het huishouden en van de personen zelf. Afhankelijk van de aard van het onderwerp worden vragen gesteld aan een persoon uit het huishouden (bij voorkeur het hoofd) of aan alle tot het huishouden behorende personen van 16 jaar en ouder. Van alle personen, dus ook van die onder de 16 jaar, worden de belangrijkste persoonsgegevens voor het onderzoek verzameld. In het SEP zijn gegevens opgenomen over demografische kenmerken, opleiding, arbeidssituatie, inkomen, wonen, consumptie, bezit, schuld en welvaartsbeleving.

Doelpopulatie	NL-bevolking van 16 jaar en ouder, zelfstandig wonend.
Soort onderzoek	enquête.
Steekproefeenheid	adres.
Entiteiten	personen en huishoudens.
Steekproefkader	PTT-afgiftepuntenbestand.
Steekproefmethode	tweetrapssteekproef: gemeenten, adressen.
Verzamelmethode	mondelijke vragenlijst, vanaf 1991 computerondersteund (CAPI).
Steekproefomvang	tot april 1986 circa 4.000 huishoudens en na april 1986 circa 5.000 huishoudens.
Respons	oorspronkelijke respons circa 50%; jaarlijkse uitval circa 5%.
Opdrachtgever	Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS).
Frequentie	jaarlijks, tot 1990 tweemaal per jaar.
Weging	naar gemeentegrootte, leeftijd, geslacht en burgerlijke staat.
Berichtgever	de vragen op huishoudniveau zijn aan één persoon in het huishouden (bij voorkeur het hoofd) gesteld.
Verslagperiode	de uitgebreide inkomensvragen hebben betrekking op het voorafgaande kalenderjaar.

Sociale positie en voorzieningengebruik allochtonen (SPVA)

Het onderzoek naar de sociale positie en het voorzieningengebruik van allochtonen is opgezet om de positie van de vier grootste minderheidsgroeperingen, Turken, Marokkanen, Surinamers en Antillianen, regelmatig in kaart te brengen. Het wordt in de eerste plaats gebruikt om te onderzoeken in welke mate personen uit de minderheden naar evenredigheid participeren in de maatschappelijke kerninstituties onderwijs en arbeidsmarkt.

Doelpopulatie	allochtone bevolkingsgroepen in Nederland: Turken, Marokkanen, Surinamers en Antillianen.
Soort onderzoek	enquête.
Steekproefeenheid	huishouden.
Entiteiten	huishoudens en personen.
Steekproefkader	gemeentelijke bevolkingsregisters.
Steekproefmethode	tweetrapssteekproef: gemeenten, huishoudens.
Verzamelmethode	mondelijke vragenlijst.

Opdrachtgever	Instituut voor Sociologisch-Economisch Onderzoek (ISEO); vanaf 1998 Instituut voor Sociologisch-Economisch Onderzoek (ISEO) en Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP).
Frequentie	onregelmatig sinds 1988.
Berichtgevers	hoofd huishouden voor de algemene vragenlijst; overige leden van het huishouden ouder dan twaalf jaar krijgen een verkorte vragenlijst.

SPVA 1998

Veldwerkperiode	eerste helft 1998.
Aantallen	7.553 huishoudens; 14.483 personen.
Respons	variërend van 48% tot 61%.

Tijdsbestedingsonderzoek (TBO)

Het Tijdsbestedingsonderzoek is een vijfjaarlijks onderzoek onder de Nederlandse bevolking. Het onderzoek bevat naast achtergrondvragen algemene vragen over tijdsbesteding. Bovendien wordt de respondent gevraagd om gedurende één week in een dagboek per kwartier bij te houden aan welke activiteiten dat besteed is.

Doelpopulatie	NL-bevolking van 12 jaar en ouder.
Soort onderzoek	enquête.
Steekproefeenheid	persoon.
Entiteiten	personen.
Steekproefkader	PTT-afgiftepuntenbestand.
Steekproefmethode	enkelvoudige aselechte steekproef.
Verzamelmethode	mondelijke en schriftelijke vragenlijst plus dagboek.
Opdrachtgever	Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP) en anderen.
Frequentie	vijfjaarlijks, sinds 1975.
Weging	naar leeftijd, geslacht, urbanisatiegraad, plaats in het gezin en werkzaamheid.

TBO 2000

Veldwerkperiode	oktober 2000-november 2000.
Verslagperiode	dagboek: 1-7 oktober en 8-14 oktober 1995.
Respons	3.227 personen (25%).

- Ament et al. (1999)
P.C.J.M. Ament, C.A.M. van Berkel, T.L.L. Boves en C.L.E. Schobben. Bijzondere groepen. In: Armoedemonitor 1999. Den Haag/Voorburg: Sociaal en Cultureel Planbureau/CBS, 1999.
- Bakker et al. (1999)
B.F.M. Bakker, K.G. Tijdens en J.W. Winkels. Explaining wage differences: in Netherlands official statistics. In: Quarterly Journal of the Central Bureau of Statistics 14 (1999) 4 (36-41).
- Beets et al. (1997)
G.C.N. Beets, A.C. Liefboer en J. de Jong Gierveld. Combining employment and parenthood. A longitudinal study of intentions of Dutch young adults. In: Population research and Policy Review 16 (1997) 5 (457-474).
- De Boer et al. (1994)
A.H. de Boer, J.C. Hessing-Wagner, M. Mootz en I.S. Schoenmakers-Silkinoja. Informele Zorg. Een verkenning van huidige en toekomstige ontwikkelingen. Rijswijk: Sociaal en Cultureel Planbureau, 1994.
- Breedveld (2000)
K. Breedveld. Verdienen en verdelen. In: S. Keuzenkamp en E. Hooghiemstra (red.). Kunst van het combineren. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau, 2000 (SCP-publicatie 2000/4).
- Breedveld en Van den Broek (2001)
K. Breedveld en A. van den Broek (red.). Trends in de tijd. Een schets van recente ontwikkelingen in tijdsbesteding en tijdsordening. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau, 2001.
- Brouns en Scholten (1997)
Margo Brouns en Monika Scholten. Een kwestie van mannelijkheid. Een onderzoek naar mannelijkheid, normativiteit en beleid. Den Haag: VUGA Uitgeverij bv, 1997.
- Brouwer et al. (1992)
L. Brouwer, B. Lalmahomed en H. Josias. Andere tijden, andere meiden. Een onderzoek naar het weglopen van Marokkaanse, Turkse, Hindoestaanse en Creoolse meisjes. Utrecht: Uitgeverij Jan van Arkel, 1992.
- Bruyn-Hundt (1997)
M. Bruyn-Hundt. De economische waarde van onbetaalde arbeid. In: M. Niphuis-Nell (red.). De sociale atlas van de vrouw, deel 4. Veranderingen in de primaire leefstijl. Rijswijk/Den Haag: SCP/VUGA Uitgeverij bv, 1997.
- Cuelenaere (1997)
B. Cuelenaere. Verder na langdurig ziekteverzuim. Een onderzoek naar trajecten van mannen en vrouwen. Rotterdam: Erasmus Universiteit, 1997.
- Cuelenaere (2000)
B. Cuelenaere. In: LISV. Vrouwen, (werk)omstandigheden en arbeidsongeschiktheid. Amsterdam: Landelijk instituut sociale verzekeringen, 2000.
- Daal (1990)
H.J. Daal. Vrijwilligerswerk en informele hulp in Nederland. Den Haag: Nimawo, 1990.
- Dekker (1999)
P. Dekker (red.). Vrijwilligerswerk vergeleken. Civil society en vrijwilligerswerk III. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau/Elsevier, 1999.
- Dekker (1999b)
P. Dekker. Vrijwilligerswerk en informele zorg. Wie doet wat? Een analyse van Nederlandse enquêtegegevens 1993-1998. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau, 1999.
- Duindam (1997)
V. Duindam. Zorgende vaders: Over mannen en ouderschap, zorg, werk en hulpverlening. Amsterdam: Uitgeverij Van Gennep BV, 1997.
- Engelen et al. (1999)
M. Engelen, S. Bunt en L. Samson. Activeringsinstrumenten in de bijstandswet. Den Haag: ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, 1999.

- Fourage et al. (1999)
D.J.A.G. Fourage., M.J.M. Kerkhofs, A.M. de Voogd-Hamelink, J.P.M. Vosse en C.J. de Wolff. Trendrapport Aanbod van arbeid 1999. Tilburg: Organisatie voor Strategisch Arbeidsmarkt-onderzoek, 1999.
- Fourage et al. (2001)
D.J.A.G. Fourage., M.J.M. Kerkhofs, A.M. de Voogd-Hamelink, J.P.M. Vosse en C.J. de Wolff. Trendrapport Vraag naar arbeid 2000. Tilburg: Organisatie voor Strategisch Arbeidsmarkt-onderzoek, 2001.
- Goossens (2000)
N. Goossens. Werken en zorgen in de 21e eeuw: Een oriënterend onderzoek naar de mening van jongeren over werk, huishoudelijke en zorgtaken in deze eeuw. Gouda: BART, 2000.
- Van de Graaf en Hoppe (1989)
Henk van de Graaf en Rob Hoppe. Beleid en politiek. Een inleiding tot de beleidswetenschap en de beleidskunde. Muiderberg: Uitgeverij Coutinho b.v., 1989.
- Groenendijk (1998)
H. Groenendijk. Werken en zorgen: de moeite waard. Een onderzoek naar het welbevinden van buitenshuis werkende moeders. Utrecht: Uitgeverij Jan van Arkel, 1998.
- Groot en Maassen van den Brink (1997)
W. Groot en H. Maassen van den Brink. Verlate uittrekking. Oorzaken van uittrekking uit het arbeidsproces ruim na de geboorte van het eerste kind. Den Haag: ministerie van SZW, 1997.
- Te Grotenhuis (1995)
H. te Grotenhuis, J. Geerlof en C. Speet. De herverdeling van onbetaalde arbeid. Een literatuurstudie. Den Haag: ministerie van SZW, 1995.
- Grünell (1997)
M. Grünell. Mannen die zorgen, zijn de kerels van morgen. Hoe jongens, dertigers en vijftig-plussers zich laten aanspreken op het onbetaalde werk. Utrecht: Uitgeverij Jan van Arkel, 1997.
- De Hart (1999)
J. de Hart. Vrijwilligerswerk vanuit tijdbudgetperspectief. In: P. Dekker (red.). Vrijwilligerswerk vergeleken. Civil society en vrijwilligerswerk III. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau/Elsevier, 1999.
- Hoff en Hooghiemstra (1999)
S.J.M., Hoff, en B.T.J. Hooghiemstra. Feminisering van de armoede. Vrouwen als risicogroep. In: Armoedemonitor 1999. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau/Elsevier, 1999.
- Hoogerwerf (1984)
Hoogerwerf, Andries. Beleid berust op veronderstellingen. De beleidstheorie. In: Acta Politica (1984) 19 (32-44).
- De Jong en De Olde (1994)
A. de Jong en C. de Olde. Hoe ouders het werk delen. Onderzoek naar de totstandkoming van de verdeling van het betaalde werk en het werk thuis tussen partners met jonge kinderen. Den Haag: ministerie van SZW, 1994.
- Keuzenkamp (2000)
S. Keuzenkamp. Arbeidsmarkt en verdienestypen. Een dwingende relatie? In: S. Keuzenkamp en E. Hooghiemstra (red.). De kunst van het combineren. Taakverdeling onder partners. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau, 2000 (SCP-publicatie 2000/4).
- Keuzenkamp en Hooghiemstra (2000)
S. Keuzenkamp en E. Hooghiemstra (red.). De kunst van het combineren. Taakverdeling onder partners. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau, 2000 (SCP-publicatie 2000/4).
- Keuzenkamp en Oudhof (2000)
S. Keuzenkamp en K. Oudhof. Emancipatiemonitor 2000. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau, 2000 (SCP-publicatie 2000/5).
- Keuzenkamp en Teunissen (1990)
Saskia Keuzenkamp en Anneke Teunissen. Emancipatie ten halve geregeld. Continuïteit en inmenging in het emancipatiebeleid. Den Haag: VUGA Uitgeverij bv, 1990.
- De Klerk (2001)
M.M.Y. de Klerk. Rapportage ouderen 2000. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau, 2001 (SCP-publicatie 2001/11).

- Knijn (1997)
T. Knijn. Keuze voor en beleving van moederschap en vaderschap. In: M. Niphuis-Nell (red.). Sociale atlas van de vrouw, deel 4. Veranderingen in de primaire leef sfeer. Rijswijk/Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau/VUGA Uitgeverij bv, 1997.
- Knijn en Van Wel (1999)
T. Knijn en F. van Wel. Zorgen voor de kost. Alleenstaande moeders en de nieuwe bijstandswet. Utrecht: SWP, 1999.
- Koopmans en Stavenuiter (1999)
I. Koopmans en M.M.J. Stavenuiter. Meer werken, minder zorgen: Arbeid en zorg in wetgeving en CAO's. Breukelen: NYFER, 1999.
- Lindo et al. (1997)
F. Lindo, A. van Heelsum en R. Penninx. Op zoek naar eigen kracht. Vrijwilligerswerk en burgerschap onder minderheden. Rijswijk: RMO/Sdu Uitgevers, 1997.
- Van der Lippe (1997)
T. van der Lippe. Verdeling van onbetaalde arbeid, 1975-1995. In: M. Niphuis-Nell, Sociale atlas van de vrouw, deel 4. Veranderingen in de primaire leef sfeer. Rijswijk/Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau/VUGA Uitgeverij bv, 1997.
- Van der Lyke (2000)
S. van der Lyke. Georganiseerde liefde. Publieke bemoeienis met zorg in de privé sfeer. Utrecht: Uitgeverij Jan van Arkel, 2000.
- Maassen van den Brink en Groot (1999)
H. Maassen van den Brink en W. Groot. De sociaal-economische emancipatie index. Den Haag: ministerie van SZW, 1999.
- Mandos et al. (2000)
E. Mandos, E. Flapper en C. van der Werf. Wiw-statistiek; jaarrapport 1999. Den Haag: Research voor Beleid/ministerie van SZW, 2000.
- Mossink en Nederland (1993)
Marijke Mossink en Trudi Nederland. Beeldvorming in beleid. Een analyse van vrouwelijkheid en mannelijkheid in beleidsstukken van de rijksoverheid. Den Haag: VUGA Uitgeverij bv, 1993.
- Merens et al. (1999)
A. Merens, P. Tesser en F. van Dugteren. Ouderen uit de minderheden. In: M.M.Y. de Klerk en J.M. Timmermans (red.). Rapportage ouderen 1998. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau/Elsevier, 1999.
- Niphuis-Nell (1997)
M. Niphuis-Nell (red.). Sociale Atlas van de vrouw, deel 4. Veranderingen in de primaire leef sfeer. Rijswijk/Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau/VUGA Uitgeverij bv, 1997.
- Niphuis-Nell en De Beer (1997)
M. Niphuis-Nell en P. de Beer. Verdeling van arbeid en zorg. In: C.S. van Praag en M. Niphuis-Nell (red.) Het gezinsrapport. Een verkennende studie naar het gezin in een veranderende samenleving. Rijswijk/Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau/VUGA Uitgeverij bv, 1997.
- De Olde en Slinkman (1999)
C. de Olde en E. Slinkman. Het glazenplafond. Een inventarisatie van cijfers, literatuur en onderzoek met betrekking tot de doorstroom van vrouwen naar de top. Den Haag: ministerie van SZW, 1999.
- Oudejans en Meesters (2000)
A. Oudejans en M.J. Meesters. Opleiding en scholing in zorg en welzijn. Tilburg: Organisatie voor Strategisch Arbeidsmarktonderzoek, 2000.
- RMO (1997)
RMO. Uitsluitend vrijwillig? Maatschappelijk actief in vrijwilligerswerk. Den Haag: Sdu Uitgevers, 1997.
- RMO/RVZ (1999)
Achtergrondstudies bij zorgarbeid in de toekomst. Gevolgen van demografische ontwikkelingen voor de zorg. Den Haag: Sdu Uitgevers, 1999.
- Schippers et al. (2000)
J. Schippers, A. van Doorne-Huiskens, C. Remery en P. Dykstra. En als oma nu ook een baan heeft... Informele kinderopvang in kaart gebracht. In: DEMOS 16 (2000) 7.
- SCP (1998)
Sociaal en Cultureel Rapport 1998. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau/Elsevier, 1998.

- SCP (2000)
Sociaal en Cultureel Rapport 2000. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau, 2000.
- SCP/CBS (1999)
Armoedemonitor 1999. Den Haag/Voorburg: Sociaal en Cultureel Planbureau/Centraal Bureau voor de Statistiek, 1999.
- SCP/CBS (2000)
Armoedemonitor 2000. Den Haag/Voorburg: Sociaal en Cultureel Planbureau/Centraal Bureau voor de Statistiek 2000 (SCP-publicatie 2000/6).
- SZW (2000)
Sociale Nota 2000. Den Haag: ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, 2000.
- Tijdens et al. (2000)
K. Tijdens, T. van der Lippe en E. de Ruijter. Huishoudelijke arbeid en de zorg voor kinderen, hervedelen of uitbesteden? Den Haag: Elsevier, 2000.
- Timmermans et al. (2001)
J.M. Timmermans, A.H. de Boer, C. van Campen, M.M.Y. de Klerk, J.S.J. de Wit en I.B. Woittiez. Vrij om te helpen. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau, 2001 (SCP-publicatie 2001/6).
- Tjadens en Duijnsteek (1999)
Mantelzorgondersteuning in Nederland anno 1998. Een stand van Zaken. In: Achtergrondstudies bij Zorgarbeid in de toekomst. Gevolgen van demografische ontwikkelingen voor de zorg (RMO/RVZ). Den Haag: Sdu Uitgevers, 1999.
- TK (1998/1999a)
Nota Arbeid en zorg. Tweede Kamer, vergaderjaar 1998/1999, 26447, nr. 2.
- TK (1998/1999b)
Actieplan emancipatietaakstellingen departementen 1999-2002. Tweede Kamer, vergaderjaar 1998/1999, 26206 nr. 11.
- Veldheer et al. (1988)
V. Veldheer, A. van Kalmthout en M. Niphuis-Nell. Van emancipatiewerk naar emancipatiebeleid. Evaluatie van de Tijdelijke rijksbijdrageregeling ter stimulering van emancipatiewerk. Rijswijk: Sociaal en Cultureel Planbureau, 1988.
- Verloo en Roggeband (1994)
Mieke Verloo en Conny Roggeband. Emancipatie-effectrapportage. Theoretisch kader, methodiek en voorbeeldrapportages. Den Haag: VUGA Uitgeverij b.v., 1994.
- Warmerdam et al. (1999)
J. Warmerdam, M. Olde Monnikhof, H. Moerle en I. Bakker. Scholing van werkzoekenden. Nijmegen/Den Haag: ITS/ministerie van SZW, 1999.

Werkprogramma

Het Sociaal en Cultureel Planbureau stelt elke twee jaar zijn Werkprogramma vast. De tekst van het lopende programma (2000-2001) is te vinden op de website van het SCP: www.scp.nl.

SCP-publicaties

Onderstaande lijst bevat een selectie van publicaties van het Sociaal en Cultureel Planbureau. Deze publicaties zijn verkrijgbaar bij de boekhandel (prijswijzigingen voorbehouden). Een complete lijst is te vinden op de website van het SCP: www.scp.nl.

Sociale en Culturele Rapporten

Sociaal en Cultureel Rapport 1998. ISBN 90-5749-114-1 (f 90,50/EUR 41)

Sociaal en Cultureel Rapport 2000. ISBN 90-377-0015-2 (f 75,00/EUR 34)

The Netherlands in a European Perspective. Social & Cultural Report 2000. ISBN 90-377-0062 4 (English edition 2001) (\$ 99.50)

Nederlandse populaire versie van het SCR 1998

Een kwart eeuw sociale verandering in Nederland; de kerngegevens uit het Sociaal en Cultureel Rapport. Carlo van Praag en Wilfried Uitterhoeve. ISBN 90-6168-662-8 (f 24,50/EUR 11)

Engelse populaire versie van het SCR 1998

25 years of social change in the Netherlands; Key data from the Social and Cultural Report. Carlo van Praag and Wilfried Uitterhoeve. ISBN 90-6168-580-x (f 24,50/EUR 11)

Nederlandse populaire versie van het SCR 2000

Nederland en de anderen; Europese vergelijkingen uit het Sociaal en Cultureel Rapport 2000. Wilfried Uitterhoeve. ISBN 90-5875-141-4 (f 29,50/EUR 13,40).

SCP-publicaties 2001

2001/1 *Gewenste groei. Bevolkingsgroei en sociaal-ruimtelijke ontwikkelingen in ex-groei-kernen* (2001). ISBN 90-377-0031-4 (f 35,00/EUR 15,90).

2001/2 *Noch markt, noch staat. De Nederlandse non-profitsector in vergelijkend perspectief* (2001). ISBN 90-377-0027-6 (f 60,00/EUR 27,30).

- 2001/3 *Onderwijs in allochtone levende talen. Een verkenning in zeven gemeenten* (2001). ISBN 90-377-0050-0 (f 30,00/EUR 13,60).
- 2001/4 *Verstandig verzorgd. Een empirisch onderzoek naar de efficiëntie van de intramurale zorg voor verstandelijk gehandicapten* (2001). ISBN 90-377-0051-9 (f 25,00/EUR 11,35).
- 2001/5 *Trends in de tijd. Een schets van recente ontwikkelingen in tijdsbesteding en tijdsordening* (2001). ISBN 90-377-0068-3 (f 35,00/EUR 15,90)
- 2001/6 *Vrij om te helpen. Verkenning betaald langdurig zorgverlof* (2001). ISBN 90-377-0053-5 (f 40,00/EUR 18,20).
- 2001/8 *Zo gewoon mogelijk. Een onderzoek naar draagvlak en draagkracht voor de vermaatschappelijk in de geestelijke gezondheidszorg* (2001) ISBN 90-377-0071-3 (f 66,09/EUR 30)
- 2001/10 *Over werken in de postindustriële samenleving* (2001). ISBN 90-377-0057-8 (f 75,00/EUR 34,10).
- 2001/11 *Rapportage ouderen 2001. Veranderingen in de leefsituatie* (2001). ISBN 90-377-0059-4 (f 65,00/EUR 29,55).
- 2001/13 *De stad in de omtrek* (2001). ISBN 90 377 0060 8, (f 40,00/EUR 18,20).
- 2001/14 *De sociale staat van Nederland 2001*. ISBN 90-377-0067-5 (f 79,50/EUR 36,15.)
- 2001/17a *Rapportage minderheden 2001. Deel 1 Vorderingen op school*. ISBN 90-377-0075-6 (f 49,50/EUR 22,50).
- 2001/17b *Rapportage minderheden 2001. Deel 2 Meer werk*. ISBN 90-377-0077-2 (f 32,50/EUR 14,80).
- 2001/17 *Deel 1 en 2 Rapportage minderheden 2001*. ISBN 90-377-0078-0 (f 72,50/EUR 32,95).
- 2001/18 *Armoedemonitor 2001* (2001) ISBN 90-377-0069-1 (f 45,00/EUR 20,42)

Onderzoeksrapporten 2001

- 2001/7 *Geleidelijk digitaal* (2001). ISBN 90-377-0083-7 (EUR 12)
- 2001/9 *Het beeld van de wetenschap* (2001). ISBN 90-377-0056-x (f 30/EUR 13,60).
- 2001/15 *Een model voor de strafrechtelijke keten* (2001). ISBN 90-377-0066-7 (f 40/EUR 18,20)
- 2001/16 *Efficiency of Homes for the Mentally Disabled in the Netherlands* (2001). ISBN 90-377-0064-0 (f 25/EUR 11,35)
- 2001/21 *De leefsituatie van allochtone ouderen in Nederland* (2001). ISBN 90-377-0080-2 (EUR 12,90)

Onderzoeksrapporten 2002

- 2002/1 *Onbetaalde arbeid op het spoor*. ISBN 90-377-0073-x (EUR 13)

Werkdocumenten (rechtstreeks te verkrijgen bij het SCP)

- 67 *De vraag naar kinderopvang* (2001) (f 15/EUR 6,80).
68 *Trends en determinanten in de sport* (2000) (f 15/EUR 6,80).
69 *De toekomst van de AWBZ* (2001) (f 15/EUR 6,80).
70 *The non-profit sector in the Netherlands* (2001) (f 15/EUR 6,80).
71 *Oudkomers in beeld* (2001) (f 15/EUR 6,80).
72 *Het nieuwe consumeren* (2001) (f 15/EUR 6,80).
73 *Voorstudie onderzoek 0-12-jarigen* (2001) (f 15/EUR 6,80).
74 *Maten voor gemeenten* (2001) (f 15/EUR 6,80).
75 *Ontwikkelingen in reïntegratie van uitkeringsontvangers* (2001)
(f 30/EUR 13,60).
76 *Tussenrapport Onderwijs in Allochtone Leven Talen* (2001) (f 15/EUR 6,80)
77 *Ruime kavel of compacte stad?* (2001) (f 15/EUR 6,80)
78 *Verslaglegging van de modellering van de ouderenzorg ten behoeve van het ramingsmodel zorg* (EUR 6,80)

Overige publicaties

On Worlds of Welfare. Institutions and their effects in eleven welfare states.
ISBN 90-377-0049-7 (\$ 19.95/EUR 22). (Integrale vertaling van *De maat van de verzorgingsstaat.*)

Report on the Elderly 2001. ISBN 90-377-0082-9 (EUR 34) (integrale vertaling van *Rapportage ouderen 2001*).

Essay *Waarom blijven boeren?* (2001). ISBN 90-377-0084-5 (EUR 4,5)

Doelmatigheid in de publieke sector in perspectief (2001). ISBN 90-377-0081-0 (EUR 70)