

De onbetaalde zorg toets

Door: Thera van Osch (Stichting voor de Zorgeconomie)

Datum: 5 oktober 2007.

De onbetaalde zorgarbeid is van vitaal belang voor de samenleving. Het is de basis van de economie en ook de grootste sector van de economie. De sector van onbetaalde arbeid is groter dan alle overige sectoren van betaalde arbeid bij elkaar. Van het totale arbeidsvolume in Nederland is momenteel circa 51% onbetaalde arbeid en 49% betaalde arbeid.

Daarom is het onbegrijpelijk dat deze gigantische sector van onbetaalde arbeid totaal wordt doodgezwegen in het beleid van de overheid. Het woord onbetaalde arbeid of onbetaalde economie komt niet één keer voor in de Miljoenennota. Het komt ook niet voor in de macro-economische analyses die de overheid gebruikt als basis voor zijn sociaal economisch beleid, zoals de jaarlijkse Macro Economische Verkenning van het Centraal Planbureau, die met Prinsjesdag uitkomt met prognoses over de komende periode.

In de laatste MEV is een speciale bijlage toegevoegd over de arbeidsmarktparticipatie van vrouwen. De economen van het CPB berekenden dat dankzij de toename van vrouwen op de arbeidsmarkt, de economische groei jaarlijks met 0,6% is gestegen vanaf 1990. Vervolgens klagen ze dat vrouwen in Nederland niet méér zijn gaan werken, want dan zou de economische groei nog hoger zijn uitgevallen. Ik citeer uit MEV: *“Als de 1 miljoen vrouwen die sinds 1990 op de arbeidsmarkt zijn gekomen, net zoveel uren waren gaan werken als mannen, dan had dit de economische groei met nog eens 0,2% -punt per jaar verhoogd.”*, aldus de economen in de Macro Economische Verkenning.

Hoezo, net zo veel uren waren gaan werken als mannen? Vrouwen werken toch al evenveel, zo niet meer uren dan mannen?

In hun blinde focus op de economische groei, gaan deze economen volledig voorbij aan alle onbetaalde arbeid die vrouwen verrichten. Het komt zelfs niet in hen op. Voor hen telt werk alleen mee als het betaald is. Heb je geen betaalde baan, dan classificeren economen je als inactief. Onbetaalde arbeid komt niet voor in hun vocabulaire. Doorgewinterde economen echter zijn volstrekt blind voor de onbetaalde economie.

Een van de grootste misvattingen van de gangbare economie is, dat onbetaalde arbeid geen waarde heeft. Economen tellen alleen de arbeid mee die een prijs (loon/salaris) heeft op de arbeidsmarkt. Omdat onbetaalde arbeid geen prijs heeft, is deze arbeid volgens economen niet schaars. Het is vergelijkbaar met de lucht die je inademt, gratis, omdat het overvloedig aanwezig is. Onbetaalde arbeid wordt daarom niet meegenomen in het economische model, dat de regering gebruikt als basis voor het macro-economische beleid. Dit model veronderstelt namelijk dat je onbeperkt gebruik kan maken van onbetaalde arbeid zonder dat het effect heeft op de economie. Vanuit die visie raakt onbetaalde arbeid nooit uitgeput en draagt niets bij aan de economie. Er wordt ook geen rekening mee gehouden bij het uitstippelen van economisch beleid door de regering.

Veel regeringen hebben de afgelopen decennia dankbaar gebruik gemaakt van deze economische misvatting, door de kosten voor gezondheidszorg, onderwijs en welzijn af te wentelen op de onbetaalde economie, d.w.z. op de mantelzorgsters, ouders, grootouders en vrijwilligers. Ook nu wordt met de WMO onder het mom van ‘burgerlijke verantwoordelijkheid’ weer een groot deel van de zorgarbeid afgewenteld op de onbetaalde zorgsector.

De onbetaalde zorgsector wordt voor een groot deel gedragen door 55-plussers, 65-plussers en zelfs 75-plussers. Zij zorgen voor elkaar, voor hun kinderen en kleinkinderen, en nemen

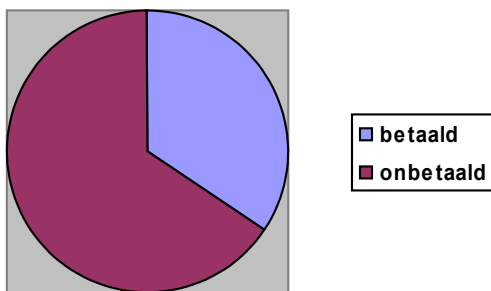
een groot deel van de mantelzorg en het vrijwilligerswerk op zich. Als er wordt gesproken over de vergrijzing, wordt deze enorme bijdrage van ouderen aan de economie volledig over het hoofd gezien of als vanzelfsprekend beschouwd. Niemand overdenkt de consequenties van de vermindering van deze onbetaalde zorgarbeid wanneer we de vergrijzing voorbij zijn en er minder ouderen zullen zijn om mantelzorg, vrijwilligerswerk en zorg voor nieuwe generaties op zich te nemen.

De vrouwenbeweging is al meer dan 100 jaar bezig om het belang en de waarde van de onbetaalde arbeid onder de aandacht van economen en politici te brengen. Dit heeft ondermeer geleid tot veel discussies over het vaststellen en meten van de waarde van de onbetaalde arbeid. Overeenstemming is hierover nooit bereikt.

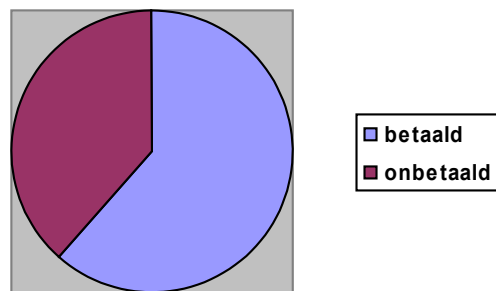
Als we kijken naar de verhouding tussen de hoeveelheid betaalde en onbetaalde arbeid, dan zien we schommelingen in de tijd. Betaalde en onbetaalde arbeid houden elkaar in stand en kunnen elkaar vervangen. Onbetaalde arbeid kan vervangen worden door betaalde arbeid, zoals schoonmaakwerk, klussen in huis of kinderopvang. Een deel van de onbetaalde zorgarbeid is echter moeilijk of niet vervangbaar omdat er menselijke waarden aan vast zitten die niet te koop zijn op de markt. We noemen dit de intrinsieke waarde van zorgarbeid. De intrinsieke waarde van zorg verwijst naar de zingeving van het leven. De liefde van een ouder voor haar/zijn kind is bijvoorbeeld een onvervangbaar aspect van de zorgarbeid, dat niet op de markt te koop is. Iedere samenleving heeft tijd nodig om deze onvervangbare zorg in stand te kunnen houden. Dit betekent dat economisch beleid gericht moet worden op een gezonde balans tussen betaalde en onbetaalde arbeid voor iedereen.

Op dit moment doen vrouwen nog steeds het merendeel van de onbetaalde zorgarbeid. Uit het onderzoek van de FNV-Vrouwenbond (project "Equalising Care") blijkt dat mannen en vrouwen gemiddeld ongeveer evenveel uur per dag werken, maar dat het werk van vrouwen grotendeels onbetaald is, terwijl het werk van mannen grotendeels betaald is.

Vrouwen: Verhouding
Betaalde-onbetaalde arbeid



Mannen: Verhouding
Betaalde-onbetaalde arbeid



Vrouwen worden onevenredig benadeeld door deze ongelijke verdeling van betaalde en onbetaalde arbeid. Ze hebben lagere inkomsten, maken minder kans op promotie, en ze bouwen minder pensioen op, terwijl ze toch even lange werkdagen maken als mannen.

De verhouding tussen betaalde en onbetaalde arbeid wisselt ook in verschillende levensfasen. Uit cijfers van verschillende landen blijkt dat vooral in de middenfase van het leven de onbetaalde zorgverlening van vrouwen erg hoog is, terwijl zij zelf nauwelijks zorg ontvangen. Over het hele leven genomen verlenen vrouwen meer onbetaalde zorg dan dat

zij ontvangen. Voor mannen is dat omgekeerd; zij ontvangen gemiddeld meer onbetaalde zorg in de verschillende fases van hun leven dan dat ze verlenen.

Zolang deze ongelijke situatie blijft voortbestaan is zorgverevening nodig ter compensatie van degenen die meer onbetaalde zorgarbeid verrichten dan het maatschappelijke gemiddelde. Daarvoor is het noodzakelijk dat onbetaalde arbeid zichtbaar wordt gemaakt en dat de overheid een geschikt instrument ontwikkeld om zorgarbeid te verevenen. Met zo'n instrument zouden mensen die een onevenredig groot deel van de onbetaalde zorgarbeid op zich nemen financieel gecompenseerd moeten worden.

De vraag is echter: Moeten we per sé de onbetaalde arbeid uitdrukken in geld om de waarde ervan te kunnen bepalen? Kunnen we de onbetaalde arbeid niet op een andere manier zichtbaar maken? Kunnen we een instrument ontwikkelen dat de overheid kan gebruiken om rekening te houden met onbetaalde arbeid in het economische beleid zonder dat we weten hoeveel de geldwaarde is van de onbetaalde arbeid?

Eigenlijk is het antwoord heel simpel. We hoeven onbetaalde arbeid helemaal niet in geld uit te drukken. We kunnen het uitdrukken in uren. Dat geeft het volume aan van de onbetaalde arbeid. Deze cijfers zijn al voorhanden, omdat regeringen van landen die zijn aangesloten bij de Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling (OESO) deze gegevens verplicht moeten bijhouden. Het probleem is dat er beleidsmatig nauwelijks iets met deze cijfers gedaan wordt. Ze verdwijnen in een la.

Hoe kunnen we ervoor zorgen dat deze cijfers wel gebruikt worden in het sociaal economisch beleid van de overheid?

Daarvoor zouden we een Betaalde-Onbetaalde Arbeidsquote moeten invoeren, de BOA-quote.

De BOA-quote is de verhouding tussen het volume van de betaalde arbeid, gedeeld door het volume van de totale arbeid. De BOA-quote drukt uit welk percentage van de totale arbeidstijd maatschappelijk wordt erkend in geldtermen.

$$\text{BOA-quote} = \frac{\text{Volume Betaalde Arbeid}}{\text{Volume Betaalde Arbeid} + \text{Volume Onbetaalde Arbeid}} \times 100\%$$

Met deze BOA-Quote maken we direct zichtbaar welk deel van de totale arbeid betaald is. In Nederland is dat bijna de helft van alle arbeid. De gemiddelde BOA-quote ligt daarom rond de 50%. Dat wil zeggen dat gemiddeld voor de Nederlandse bevolking tussen de 15 en 65 jaar geldt, dat ongeveer de helft van hun arbeidsuren bestaat uit betaalde arbeid. Helaas houdt het verzamelen van cijfers over onbetaalde arbeid op bij de 65 jaar. Als we de onbetaalde arbeid van de 65-plussers meerekenen, komt de BOA-quote lager uit, want dan is de betaalde arbeid nog een kleiner deel van de totale arbeid.

Zo'n cijfer maakt direct duidelijk hoe vitaal het belang is van de onbetaalde arbeid voor de economie als geheel.

Verder is de BOA-quote ook een handige indicator om de gevolgen van sociaaleconomisch beleid te laten zien. Vrijwel alle beleidsmaatregelen van de overheid hebben gevolgen voor zowel de betaalde als onbetaalde economie. Of het nu gaat om wegebouw, ruimtelijke

ordening, onderwijs, gezondheidszorg, steeds zal er een effect zijn voor de betaalde en voor de onbetaalde economie:

- Meer wegen en drukker verkeer kan bijvoorbeeld leiden tot meer onbetaalde zorgarbeid want het wordt te gevaarlijk op straat om kleine kinderen zonder toezicht buiten te laten.
- Ruimtelijke ordening heeft invloed op de afstand woon-werkverkeer, op toegankelijkheid van diensten, op leefbaarheid en andere aspecten die de combinatie van arbeid en zorg beïnvloeden.
- Dankzij de ontwikkeling van een goed onderwijssysteem is de onbetaalde zorgarbeid enorm verminderd, maar deze kan weer toenemen wanneer niet alle kinderen toegang krijgen tot onderwijs, of wanneer het onderwijs alleen goed kan blijven draaien met de inzet van vrijwilligerswerk van ouders
- Bezuinigingen in de gezondheidszorg kunnen ertoe leiden dat de zorg voor zieken, ouderen of mensen met een handicap moet worden overgenomen door partners, familieleden, burens of bekenden.

Dit zijn enkele voorbeelden van de impact van overheidsbeleid op de verhouding tussen de betaalde en onbetaalde economie. Het zou geen overbodige luxe zijn wanneer het CPB elk jaar doorrekent wat de gevolgen zijn van het overheidsbeleid voor de verhouding tussen de betaalde en onbetaalde arbeid, de BOA.

Voor vakbondsorganisaties, vrouwenorganisaties, patiëntenorganisaties, organisaties van mantelzorgers en vrijwilligersorganisaties is het belangrijk te weten wat de gevolgen zijn van overheidsbeleid op de onbetaalde zorgarbeid. Ingeval bezuinigingen onevenredig worden afgewenteld op de onbetaalde sector, kunnen deze organisaties dit aantonen met de BOA-quote. Vervolgens kunnen zij onderhandelen over verbetering van de financiële beloning van zorgarbeid, of over zorgverevening van degenen die door de bezuinigingen extra belast worden met onbetaalde zorgarbeid.

De BOA-quote kan dus gebruikt worden als:

- instrument om te toetsen wat de gevolgen van overheidsbeleid zijn voor de onbetaalde arbeid,
- onderhandelingsinstrument voor de organisaties die opkomen voor erkenning en herwaardering van de onbetaalde arbeid.

Met de BOA-quote kan de regering ook beter beoordelen hoe de verdeling van betaalde en onbetaalde arbeid van mannen en vrouwen van verschillende leeftijden en achtergronden zich ontwikkelt. Het berekenen daarvan is niet moeilijk. We hebben dat voor een aantal landen al uitgerekend in het kader van het project 'Equalising Care'. Bij het bestuderen van de cijfers zagen we dat mannen en vrouwen ongeveer evenveel uren per week werken, soms werken vrouwen iets meer, soms mannen iets meer. Het verschil tussen mannen en vrouwen zit dus niet zozeer in het aantal uren dat ze gemiddeld per week werken, maar meer in de financiële beloning van het werk. In de 4 landen die deelnemen aan het FNV-project blijkt dat de BOA-quote van vrouwen veel lager is dan die van mannen:

| Landen | BOA-Quote | |
|--------------------------|-----------|--------|
| | Vrouwen | Mannen |
| Verenigd Koninkrijk (UK) | 37,5% | 65,2% |
| Nederland | 37,3% | 60,1% |
| Polen | 33,3% | 64,2% |
| Spanje | 33,0% | 74,2% |

We zien dat de BOA-quote ook goed gebruikt kan worden voor het vergelijken van de positie van mannen en vrouwen in verschillende landen:

- In Polen en Spanje krijgen vrouwen zo'n 33% van hun werk betaald. In Nederland en Groot Brittanië (UK) is dat circa 37%. De belangrijkste oorzaak van dit verschil is dat vrouwen in Nederland en in de UK gemiddeld minder tijd per week besteden aan onbetaalde arbeid dan de vrouwen in Polen en Spanje.
- Mannen in Nederland krijgen circa 60% van hun totale werkuren betaald, in Polen 64%, in de UK 65% en in Spanje zelfs 75%. Het grote verschil tussen de Nederlandse en Spaanse mannen is, dat Spaanse mannen per week gemiddeld meer uren betaald werken en minder uren onbetaald vergeleken met de Nederlandse mannen.

Terug naar Nederland zien we dat de BOA-quote voor vrouwen (37,3%) lager is dan de maatschappelijk gemiddeld quote van 50%, terwijl die van de mannen (60,1%) boven het maatschappelijke gemiddelde ligt.

Als we willen we dat de betaalde en onbetaalde arbeid evenredig wordt verdeeld onder mannen en vrouwen, dan zijn er twee mogelijkheden: Of we wachten tot Sint Juttemis, of we nemen nu maatregelen voor zorgverevening. In de praktijk blijkt namelijk dan mannen niet geneigd zijn evenveel onbetaalde zorgarbeid op zich te nemen als vrouwen. Het schiet niet op.

Daarom pleit ik ervoor om niet langer te wachten, en nu al over te gaan tot zorgverevening. Daarvoor kun je de landelijk gemiddelde BOA-quote vergelijken met de individuele BOA-quote van mannen en vrouwen. Mensen die een onevenredig groot deel van de onbetaalde zorgarbeid op zich nemen krijgen hiervoor een fiscale tegemoetkoming, zoals een zorgtoelage. Hebben ze deze zorgtoelage niet meteen nodig, dan kunnen ze deze in een levensloopregeling of pensioenvoorziening stoppen. Op die manier vindt een verevening plaats tussen degenen die meer dan gemiddeld bijdragen aan de onbetaalde zorgeconomie en zij die minder dan gemiddeld bijdragen.

Er moet een recht komen op zorgverevening, zodat degenen die meer dan gemiddeld bijdragen aan de onbetaalde zorgarbeid, recht krijgen op een zorgtegoed. Met het toekennen van zorgtegoed erkent de regering het belang van de economische en sociale bijdrage van onbetaalde zorgarbeid. Nu erkent de regering dat belang ook wel, maar het blijft bij lipservice.

Zorgtegoeden zijn fiscale tegemoetkomingen op basis van het aantal uren onbetaalde zorgarbeid boven de maatschappelijk gemiddelde onbetaalde zorgarbeid per hoofd van de bevolking. Dit zorgtegoed is een compensatie voor de tijd die besteed is aan onbetaalde zorgarbeid, inkomensderving als gevolg van zorgverantwoordelijkheden en het missen van kansen voor het opbouwen van pensioen.

Het is natuurlijk wel van belang dat je goed definieert wat er onder *onbetaalde maatschappelijk noodzakelijk zorgarbeid* valt. Mantelzorg, zorg voor kleine kinderen, zorg voor mensen met een handicap of voor ouderen valt hier uiteraard wel onder. Het strijken van de overhemden van een gezonde volwassen man die dat zelf ook kan doen, heeft meer het karakter van onbetaalde dienstverlening. Het is geen noodzakelijke zorg omdat het niet om een hulpbehoevende man gaat. Zo'n zorgtegoed is dus niet bedoeld om het traditionele kostwinnersmodel in stand te houden. Evenmin is het bedoeld om onbetaalde arbeid voor persoonlijke belangen nog eens extra te belonen. Zo is het bouwen of verbouwen van je eigen huis is weliswaar onbetaalde arbeid, maar geen noodzakelijke zorgarbeid. Overheid en maatschappelijke organisaties zullen in overleg met elkaar moeten vaststellen welke onbetaalde arbeid deel zal uitmaken van de BOA-quote en in aanmerking komt voor zorgverevening.

Om de informatie over het gebruik van tijd over betaalde arbeid, onbetaalde arbeid en vrije tijdsbesteding geactualiseerd te houden, is het noodzakelijk om elk jaar hiernaar een tijdsbestedingonderzoek in te stellen. Zo'n tijdsbestedingonderzoek (Time Use Survey) moet even normaal worden als jaarlijks arbeidsmarktonderzoek of economische conjunctuuronderzoek.

De methoden voor het jaarlijkse tijdsbestedingonderzoek moet een combinatie zijn van het bijhouden van een tijdsdagboek en de enquête, eventueel aangevuld met de methode van observatie. De enquête alleen is onvoldoende omdat in de praktijk is gebleken dat mannen hun aandeel in de onbetaalde zorgarbeid vaak overschatten, terwijl vrouwen hun aandeel vaak onderschatten. Door het bijhouden van een tijdsdagboek wordt dit probleem ondervangen. Het is van belang om bij de verzameling van de gegevens te letten op gender, leeftijd, met of zonder kinderen, inkomensgroep, stad of platteland, en zo nodig andere specifieke groepen die van belang zijn voor overheidsbeleid. Op basis van dit soort onderzoek kun je na verloop van tijd een zorgstandaard ontwikkelen.

Het is ook aan te raden om de bevolking actief te betrekken bij het verzamelen van de gegevens. Dit kan door maatschappelijke organisaties en belangenorganisaties actief te laten deelnemen aan het onderzoek. Het kan ook via internet; bijvoorbeeld door mogelijk te maken dat iedereen via internet haar of zijn eigen tijdsdagboek kan bijhouden, of door een vragenlijst op internet te zetten, waarmee iedereen de eigen BOA-quote kan berekenen en vergelijken met de maatschappelijke gemiddelde BOA-quote om te weten of zij of hij in aanmerking komt voor zorgverevening.

Samenvattend pleit ik voor het invoeren van de BOA-Quote als standaard beleidsinstrument voor de overheid om:

1. te evalueren wat de bijdrage is van de onbetaalde zorgarbeid aan het welzijn en de welvaart van de mensen
2. te beoordelen in hoeverre de onbetaalde zorgarbeid aanvullend of vervangend is voor betaalde arbeid
3. te beoordelen wat de invloed is van een stijging of daling van de BOA-quote op de maatschappelijke positie van mannen en vrouwen
4. het effect te meten van overheidsbeleid op de onbetaalde zorgarbeid van mannen en vrouwen van verschillende leeftijden en achtergronden
5. een instrument te hebben op basis waarvan de organisaties die opkomen voor erkenning en herwaardering van de onbetaalde arbeid kunnen onderhandelen met de overheid over maatregelen ter verbetering van de positie van vrouwen en mannen die een onevenredig deel van de onbetaalde zorgarbeid uitvoeren
6. om overheidsbeleid aan te passen zodat kan worden voorkomen dat sociale kosten onevenredig worden afgewenteld op de onbetaalde sector van de economie
7. een gezonde sociale balans te bevorderen tussen de betaalde en onbetaalde sector van de economie, speciaal tussen betaalde en onbetaalde zorgarbeid van mannen en vrouwen
8. om een systeem van zorgverevening door te voeren met een fiscale tegemoetkoming op basis van het aantal uren onbetaalde zorgarbeid boven het maatschappelijk gemiddeld onbetaalde zorgarbeid per hoofd van de bevolking.