

De arbeidsmarktparticipatie van vrouwen

Nederland kent een behoudende geschiedenis wanneer het gaat om de arbeidsmarktparticipatie van vrouwen. En nog steeds lijkt er sprake van een achterstand: de arbeidsmarktparticipatie in personen is weliswaar hoog, maar omgerekend in mensjaren is het verschil tussen mannen en vrouwen nog steeds relatief groot. De officiële beleidslijn is dat dit verschil moet verminderen. De vraag is alleen, hoe?

Van verschillende kanten wordt benadrukt dat de arbeidsmarktparticipatie van vrouwen in Nederland omhoog moet. De SER (2006) bijvoorbeeld bepleit een ondernemender, weerbaarder en responsiever sociaal-economisch bestel, "waarin een ieder naar vermogen meedoet". Vooral de vergrijzing noopt, aldus de SER, tot een hogere arbeidsmarktparticipatie. Aangezien de rek er bij mannen grotendeels uit is, verwijst deze oproep vooral naar vrouwen. Het huidige kabinetsbeleid ademt dezelfde sfeer. We moeten meer en vooral langer werken; per dag, per jaar en over de levensloop. De Taskforce DeeltijdPlus dient in dit verband de mogelijkheden te verkennen. De opdracht van deze Taskforce is breed. Het gaat om cultuuraspecten, grote deeltijdbanen, verhoging van de arbeidsparticipatie, scholing en de verdeling van zorgtaken (Participatietop, 2007). Tegelijkertijd lijken verschillende publicaties te suggereren dat de marges hier betrekkelijk smal zijn. Het CPB bijvoorbeeld stelt dat het beleid vrouwen die helemaal niet werken, kan stimuleren om dat wel te doen, maar dat beleid naar verwachting maar in geringe mate vrouwen kan stimuleren om meer uren per week te werken (CPB, 2007). Ook het SCP wijst bij voortdurend op het gewicht van culturele factoren die slecht door beleid te

beïnvloeden zijn. Het arbeidsmarktgedrag van moeders zou vooral worden bepaald door de sociale omgeving en de bestaande opvattingen over werk en kinderopvang. De kosten van kinderopvang blijken nauwelijks van invloed. (Ooms *et al.*, 2007).

Hoe zit dit nu; wat is hier nog de ruimte voor beleid? Wat is de huidige stand van zaken met betrekking tot de arbeidsmarktparticipatie van vrouwen en hoe worden in dit verband de verschillen tussen mannen en vrouwen verklaard? De prangendste vraag is evenwel: is de Nederlandse vrouw beleidsresistent? Is het feitelijke arbeidsmarktgedrag vooral een kwestie van preferenties, die wellicht alleen op lange termijn onder invloed van een ideologische herschikking kunnen worden gewijzigd, of spelen hier ook sociaal-economische dan wel normatieve restricties een rol?

Huidige stand van zaken

Hoewel de arbeidsmarktparticipatie van vrouwen kennelijk achterblijft bij wat wenselijk wordt geacht, kan desalniettemin worden geconstateerd dat de dynamiek de afgelopen jaren aanzienlijk is geweest. Figuur 1 illustreert de veranderingen. De (bruto) arbeidsmarktparticipatie van mannen is grotendeels gelijk gebleven en schommelt rond de 78 procent met een lichte stijging in het laatste decennium en een lichte daling in de meest recente jaren; de arbeidsmarktparticipatie van vrouwen neemt over een periode van 25 jaar spectaculair toe van 33 procent in 1980 tot 59 procent in 2005. Het specifieke van het Nederlandse patroon is dat deze integratie vooral plaatsvindt via deeltijdarbeid. Er zijn ook nog geen indicaties dat dit deeltijdse patroon verandert. Het stijgende onderwijsniveau en de brede acceptatie van arbeidsmarktparticipatie heeft niet geresulteerd in een gelijk

JANNEKE
PLANTENGA
Hoogleraar Econo-
mie aan de Utrecht
University School of
Economics

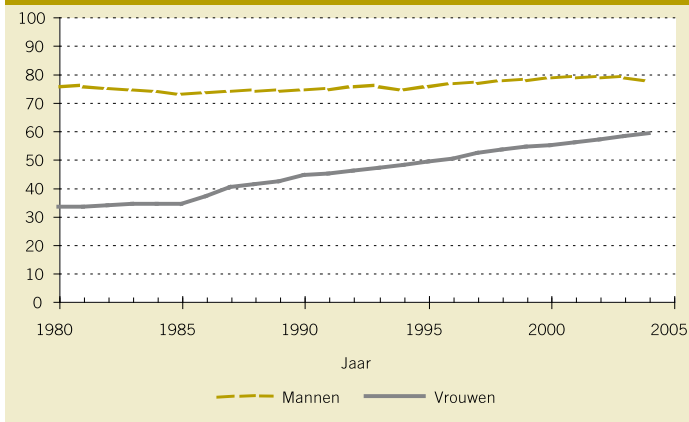
arbeidsstijdenpatroon voor mannen en vrouwen. Figuur 2 geeft de gemiddelde arbeidsduur van mannen en vrouwen op jaarbasis weer. Hier zien we om te beginnen de lange mars omlaag van de mannen: er is sprake van een dalende trend vanwege de verkorting van de voltijdse werkweek op jaarbasis. Ook bij vrouwen is er sprake van een dalende trend. In dit geval daalt het gemiddelde aantal uren op jaarbasis echter vooral als gevolg van het toenemende aandeel deeltijdse aanstellingen. Let wel, de dalende trend in de gemiddelde arbeidsuren van mannen en vrouwen betekent niet dat we met z'n allen minder zijn gaan werken. In tegendeel: het arbeidsvolume is in de periode 1980–2005 toegenomen met circa dertien procent. Die toename is het gevolg van het feit dat er meer personen actief zijn geworden op de arbeidsmarkt; per participerend persoon werken we evenwel minder uren.

Figuur 2 maakt ook duidelijk dat het verschil in aanstelling tussen mannen en vrouwen in absolute termen niet kleiner is geworden. Hoewel het relatieve aandeel van vrouwen in het totale arbeidsvolume toeneemt, convergeert de gemiddelde arbeidsduur niet. Dat de integratie van vrouwen in de Nederlandse arbeidsmarkt vooral via deeltijdse aanstellingen plaatsvindt, wordt tot slot ook duidelijk uit figuur 3, die het aandeel van vrouwen en mannen in voltijdse aanstellingen weergeeft. De rechte lijn illustreert dat dit aandeel over 25 jaar vrijwel gelijk is gebleven: vrouwen bezetten circa twintig procent van alle voltijdse arbeidsplaatsen. Dat was in 1980 zo en dat is in 2005 nog steeds zo.

De figuren 1 tot en met 3 illustreren de opkomst van het Nederlandse anderhalf-verdienersmodel. In het begin van de jaren negentig was er bij 33 procent van de paren met minderjarige kinderen sprake van twee werkende ouders (voltijds dan wel deeltijds). De traditionele taakverdeling, met de man als kostwinner en de vrouw als voltijds huisvrouw, was toen nog het dominante model: in bijna zestig procent van de huishoudens met jonge kinderen waren de taken op deze manier verdeeld. Inmiddels zijn de verhoudingen omgedraaid. Het aandeel van de kostwinners-gezinnen is gestaag afgenomen tot circa een

Figuur 1

Bruto arbeidsparticipatie (in procenten).



Bron: CBS Enquete Beroepsbevolking

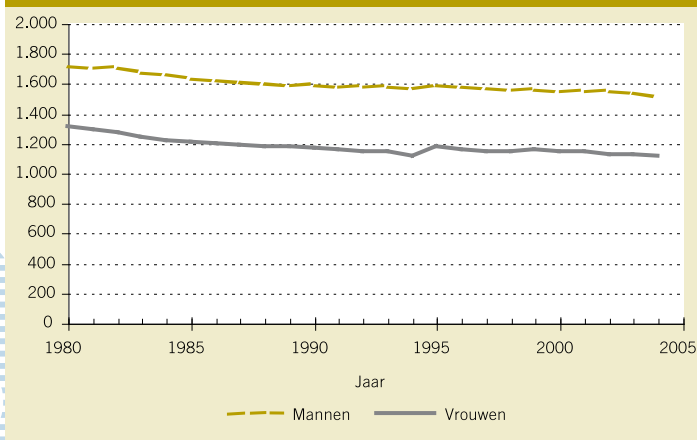
derde van alle gezinnen met jonge kinderen, terwijl vooral de verdeling hij voltijds / zij deeltijds in populariteit is toegenomen. In 2005 werkte bijna de helft van de gezinnen met minderjarige kinderen volgens deze taakverdeling (Portegijs *et al.*, 2006).

Achtergronden

Het veranderende arbeidsmarktgedrag van vrouwen laat zich redelijk goed verklaren met behulp van de micro-economische theorie van het arbeidsaanbod. Daarbij wordt een onderscheid gemaakt tussen het inkomens- en het substitutie-effect van een loonsverhoging. Het inkomenseffect verwijst naar de gevolgen voor het arbeidsaanbod van een gestegen inkomen. In de veronderstelling dat vrije tijd een normaal goed is, zal een stijging van het inkomen leiden tot de aan-

Figuur 2

Gemiddeld aantal arbeidsuren per jaar.



Bron: 1980-1995: CBS, *Tijdreeksen Arbeidsrekeningen 1950-heden*, 1996-2004: CBS *Enquete werkgelegenheid en lonen*.

koop van meer vrije tijd en dus tot een daling van het arbeidsaanbod. Het substitutie-effect daarentegen verwijst naar de gevolgen voor het arbeidsaanbod van een verandering in de relatieve prijsverhouding tussen betaalde arbeid en vrije tijd; een stijging van het marktloon maakt vrije tijd duurder, met als gevolg de aankoop van minder vrije tijd en dus een stijging van het arbeidsaanbod. Het negatieve teken van het inkomens-effect en het positieve teken van het substitutie-effect maakt dat het gevolg van een loonstijging op het arbeidsaanbod niet op voorhand is gegeven. In sommige gevallen is het inkomenseffect dominant en daalt het arbeidsaanbod; in andere gevallen is het substitutie-effect dominant en stijgt het arbeidsaanbod. Daarbij kan nog worden aangetekend dat bij de participatiebeslissing alleen het substitutie-effect een rol speelt; in dat geval is het inkomenseffect gelijk aan nul. Anders geformuleerd: naarmate de participatie toeneemt, neemt ook het belang van het inkomenseffect toe. Toegepast op de figuren: de gestegen uurlonen van vrouwen als gevolg van een hogere opleiding en een gunstigere structuur van de werkgelegenheid maken betaalde arbeid voor vrouwen relatief aantrekkelijk (en vrije tijd relatief duur). De toegenomen arbeidsparticipatie illustreert hier de dominantie van het substitutie-effect. De daling van het aantal gewerkte uren op jaarbasis, zoals geïllustreerd in figuur 2, is daarentegen een duidelijke indicatie van het overheersen van het inkomenseffect. Het substitutie-effect, kortom, duwt vrouwen richting de arbeidsmarkt; het inkomenseffect zorgt ervoor dat het aantal uren (voor mannen en vrouwen) relatief beperkt blijft. Deze analyse kan nog verder worden toegespitst door de standaardaanname over de ruil tussen betaalde arbeid en vrije tijd te verlaten en daarvoor in de plaats een onderscheid te maken tussen vrije tijd,

Naarmate de participatie toeneemt, neemt ook het belang van het inkomenseffect toe

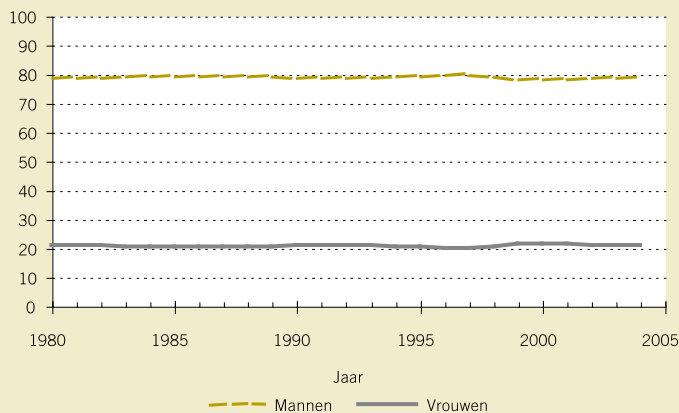
zorgarbeid en betaalde arbeid. Daarbij wordt voor het gemak verondersteld dat mannen betaalde arbeid ruilen tegen vrije tijd en dat vrouwen betaalde arbeid ruilen tegen zorgarbeid. De dominantie van het substitutie-effect bij vrouwen kan nu mede worden geïnterpreteerd tegen de achtergrond van het feit dat

de substitutie-elasticiteiten tussen betaalde arbeid en huishoudelijke arbeid naar alle waarschijnlijkheid groter zijn dan de substitutie-elasticiteiten tussen betaalde arbeid en vrije tijd. Vrijtijdsbestedingen hebben over het algemeen tijd als een belangrijk ingrediënt, en de mogelijkheden om hierop (onder invloed van stijgende marktloonen) te besparen, zijn relatief beperkt, al helemaal wanneer men al bijna voltijds werkt. Bij zorgarbeid zijn de substitutie-mogelijkheden groter. Onder invloed van stijgende marktloonen wordt het al snel interessant om te investeren in kapitaalgoederen zoals een wasmachine, een droger en een vaatwasser. Daarnaast kan de zorg voor kinderen deels worden uitbesteed. Inmiddels zijn echter de relatief eenvoudige substituties wel gepleegd en begint de tijd (letterlijk en figuurlijk) te wringen. In technische termen, de meeste huishoudens zitten inmiddels op een steilere afruil tussen betaalde arbeid en zorgarbeid. In inhoudelijke termen, er is flink geïnvesteerd in kapitaalgoederen en in uitbesteden. De resterende zorgarbeid begint in die zin op vrije tijd te lijken dat ook deze uren zich moeilijk laten substitueren (Ehrenberg en Smith, 2006).

Tussen restricties en preferenties
De vraag is nu, wat is er zo uitzonderlijk aan de Nederlandse situatie? Vaak wordt deze vraag beantwoord met een verwijzing naar ons zorgideaal. Een mooie verwoording is afkomstig van Lans Bovenberg: "In Nederland is het ouderschap noch gesocialiseerd, zoals in de Scandinavische landen, noch uitbesteed aan de markt, zoals in de Verenigde Staten. Ouders willen graag 'doe het zelfven'" (Bovenberg, 2003). Het Nederlandse anderhalfverdienersmodel wordt hier herleid tot een

Figuur 3

Aandeel mannen en vrouwen in voltijd banen (in procenten).



Bron: 1980-1995: *Tijdreeksen Arbeidsrekeningen 1950-heden*, 1996-2004: *Arbeidsrekeningen, 1996-2004*

De participatie- beslissing is gevoeliger voor een verandering in de loonvoet dan de beslissing om het aantal gewerkte uren aan te passen

specifiek Nederlandse preferentiestructuur. Van daar is de stap naar beleidsresistentie snel gemaakt. Ouders (moeders) wensen de zorg voor hun kinderen niet uit te besteden, noch aan de markt, noch aan de overheid. Deze specifieke preferentiestructuur maakt ouders (moeders) relatief ongevoelig voor allerlei financiële prikkels. Ze willen eenvoudigweg niet, ook al is de crèche gratis en om de hoek. De vraag is echter of het huidige Nederlandse patroon zo simpel te herleiden is tot een specifieke preferentiestructuur. Als dat het geval zou zijn, zouden de eigenloonelasticiteiten relatief klein moeten zijn en daar bestaat weinig bewijs voor. Een internationaal georiënteerde meta-analyse van het CPB van 32 studies (met in totaal 239 elasticiteiten) laat zien dat de spreiding van de (eigenloon) elasticiteiten voor mannen kleiner is dan voor vrouwen (Evers *et al.*, 2007). Voor vrouwen variëren de gevonden elasticiteiten van $-0,2$ tot $2,8$ terwijl het interval voor mannen loopt van $-0,2$ tot $0,5$. Vrouwen zijn dus gevoeliger voor financiële prikkels dan mannen; een stijging van het nettoloon met één procent leidt onder vrouwen tot een grotere toename van het arbeidsaanbod dan onder mannen. Het gaat daarbij zowel om de participatiebeslissing als om de beslissing omtrent het aantal gewerkte uren. Deze resultaten stroken met de theoretische verwachtingen; de over het algemeen lagere arbeidsmarktparticipatie, in combinatie met het feit dat vrouwen betaalde arbeid ruilen tegen zorgarbeid, maakt vrouwen relatief gevoelig voor financiële prikkels. Uit de CPB-analyse blijkt ook dat de elasticiteit kleiner wordt naarmate de arbeidsparticipatie (gemeten in personen) toeneemt. Dit impliceert dat de participatiebeslissing gevoeliger is voor een verandering in de loonvoet dan de beslissing om het aantal gewerkte uren aan te passen. Ook dit is in overeenstemming met de theoretische verwachtingen; het negatieve inkomenseffect wint aan kracht naarmate de arbeidsmarktparticipatie toeneemt. Bovendien zou hier een selectie-effect kunnen spelen. 6

De toename van de participatie van vrouwen zal met name betekenen dat door de jaren heen vrouwen met steeds steilere isonutscurven (uitgaande van inkomen op de verticale as en niet-betaalde tijd op de horizontale as) op de arbeidsmarkt zijn gekomen. En naarmate de isonutscurven steiler lopen, is het effect van een loonvoetverandering op de wekelijkse arbeidsduur van betaald werkenden geringer. Uit de CPB-gegevens blijkt verder dat de plaats van Nederland in dit verband niet uitzonderlijk is. De voorspelde elasticiteit op basis van metaregressie

bedraagt $0,5$ voor vrouwen en $0,1$ tot $0,2$ voor mannen. In het Verenigd Koninkrijk en de Verenigde Staten zijn de elasticiteiten iets lager, terwijl in Zweden de voorspelde elasticiteiten juist iets groter zijn; de verschillen zijn echter klein.

Op basis van deze analyse heeft het CPB de elasticiteiten zoals gebruikt in het doorrekenen van de beleidsvoornemens naar beneden bijgesteld. Tot eind 2005 werd nog gerekend met een arbeidsaanbodelasticiteit van $1,0$ voor vrouwen; inmiddels is deze teruggebracht tot $0,5$. Daarmee is de situatie in Nederland dus enigszins genormaliseerd; de veronderstelde hoge arbeidsaanbodelasticiteit passend bij een relatief laag niveau van arbeidsmarktparticipatie is verlaagd, gegeven de sterk gegroeide arbeidsmarktparticipatie. De neerwaartse bijstelling van de elasticiteit van vrouwen verklaart ook waarom in de nieuwste analyses de effecten van beleidsmaatregelen niet altijd een even royaal effect sorteren (vooral niet wanneer het de groei in arbeidsuren betreft). Het maakt natuurlijk nogal wat uit of de afschaffing van de overdraagbare belastingvrije voet wordt doorgerekend met een arbeidselasticiteit van 10 of $0,5$ (Evers *et al.*, 2007; MEV, 2008). Het gaat hier echter niet om het verdisconteren van beleidsresistentie, maar om het verdisconteren van een hogere participatiegraad.

Maar zelfs al zouden de elasticiteiten in Nederland klein zijn ten opzichte van andere landen, dan nog zou een dergelijke situatie niet hoeven te verwijzen naar een specifiek Hollandse preferentiestructuur. Zoals Gustafsson het verwoordt in haar afscheidscollege: *“Even if there had been country differences of lower labour supply elasticities for Dutch than Swedish women I would not be ready to conclude that Dutch women have a taste for more household work because such a conclusion assumes that there are no differences in the budgets sets, for example, that daycare costs are the same across the countries”* (Gustafsson, 2008). Anders geformuleerd, om te kunnen reageren op veranderingen in relatieve prijzen, moeten de restricties niet al te knellend zijn. Een verschil in reactie kan dus hetzij verwijzen naar een verschil in de preferenties, hetzij naar een verschil in de restricties. De restricties kunnen financieel zijn (een weinig uitnodigend fiscaal regime), dan wel normatief (een weinig ontvankelijke sociale omgeving), dan wel institutioneel (een weinig ontwikkelde systematiek van persoonlijke dienstverlening). Gustafsson verwijst in dit verband ook naar het werk van Schettkat en Freeman die het verschil in arbeidsmarktparticipatie tussen de Verenigde Staten en Europa vooral verklaren uit een verschil in de

uitbesteding van huishoudelijk werk. Volgens hun analyse is een verschil in arbeidsmarktparticipatie niet terug te voeren op rigiditeiten in de arbeidsmarkt (zoals ontslagbescherming en minimumloonwetgeving), maar veeleer op de mate waarin huishoudelijke arbeid en zorgverantwoordelijkheden worden uitbesteed. De dimensies die daarbij een rol spelen zijn flexibiliteit in arbeidsuren, openingstijden van winkels, beschikbaarheid van kinderopvang, lengte van de schooldag, gelijkheidsbeleid, immigratie en verlofwetgeving (Freeman en Schettkat, 2005).

Beleidsimplicaties

Bovenstaande analyse laat zich samenvatten in een aantal beleidsimplicaties. Een eerste conclusie is dat beleid gericht op de toegang tot de arbeidsmarkt over het algemeen sneller resultaat heeft dan beleid gericht op het verhogen van het aantal per persoon gewerkte uren.

Aangezien in Nederland de arbeidsmarktparticipatie in personen al erg hoog is, impliceert deze conclusie dat we de *quick wins* inmiddels hebben gepasseerd en nu voor een veel taaier proces staan, namelijk het vergroten van het aantal per persoon te werken uren, waar de elasticiteiten per definitie klein zijn.

Een andere belangrijke conclusie is dat een relatief geringe elasticiteit niet direct hoeft te verwijzen naar steile preferenties. Ook restricties spelen hierbij een rol en deze kunnen meerdere zaken betreffen.

Wanneer het gaat om financiële restricties dan is het afschaffen van de overdraagbare belastingvrije voet een belangrijke beleidsmaatregel. Afhankelijke (niet-belastingplichtige) partners hebben een zelfstandig recht op de algemene heffingskorting. Het gaat om een bedrag van circa 2000 euro per jaar. Afschaffen heeft een groot positief effect op de arbeidsparticipatie van vrouwen, mede omdat de opbrengst van de afschaffing kan worden gebruikt om alle tarieven in de loon- en inkomensbelasting te verlagen (Kok *et al.*, 2007; Evers *et al.*, 2007). Uiteraard heeft een dergelijke maatregel grote inkomenseffecten; niet iedereen bepleit dan ook een dergelijke afschaffing. Tegenstanders stellen bijvoorbeeld dat de zorg voor kinderen, mantelzorg en vrijwilligerswerk ook vormen van (onbetaalde) arbeidsparticipatie zijn met een grote maatschappelijke relevantie. Het afschaffen van de algemene heffingskorting lijkt dergelijke vormen van onbetaalde arbeid niet langer te honoreren en iedereen richting betaalde arbeid te duwen. Dit is een terechte constatering. Het probleem met de algemene heffingskorting is echter dat dit wel een erg bot instrument is om deze doelen te dienen, simpelweg omdat iedereen (dus zorgenden en niet zorgenden) deze korting ontvangt. Een gerichte steun voor personen met zorgverantwoordelijkheden, in de vorm van betaalde verloffaciliteiten of een ophoging van de combinatiekorting, lijkt in dit geval effectiever.

Een institutionele restrictie verwijst naar de beschikbaarheid van kinderopvang, of meer in het algemeen de weinig uitnodigende zorginfrastructuur. Iedere ouder kent het geknutsel dat de combinatie van school, kinderopvang, voetbal en gitaarles met zich meebrengt en de moeite die het kost om tegen de achtergrond van een dergelijk regime voltijds te participeren. Hier ligt in theorie dan ook een belangrijk winstpunt van de motie-Van Aartsen/Bos, waarin scholen verantwoordelijk

worden gesteld voor een aansluitend regime van voor- en naschoolse opvang, althans wanneer de ouders daarom vragen. In de praktijk blijkt de winst echter betrekkelijk gering, in die zin dat scholen niet verantwoordelijk (kunnen) worden gesteld voor de stijgende wachtlijsten bij kinderopvang.

Een voorbeeld van een normatieve restrictie ten slotte is het relatief geringe draagvlak voor kinderopvang. De sterke groei in met name de naschoolse opvang wijst er echter op dat deze restrictie voor een belangrijk deel is opgeheven. Waarschijnlijk speelt hier een rol dat de koppeling met school een positieve uitwerking heeft gehad op het imago van de kinderopvang, waarbij de dalende prijzen het effect nog hebben versterkt. Inderdaad, het arbeidsmarktgedrag van moeders wordt voor een belangrijk deel bepaald door de sociale omgeving; juist het voorbeeld van de naschoolse opvang laat echter zien dat dit ook snel kan veranderen. Er is dus nog (volop) ruimte voor beleid.

LITERATUUR

- Bovenberg, L. (2003) *Nieuwe levensloopbenadering*. OSA discussienota. Tilburg: OSA.
- CPB (2007) *Macro Economische Verkenning 2008*. Den Haag: CPB.
- Ehrenberg, R.S. en R.S. Smith (2006) *Modern labour economics*. New York: Pearson International Edition.
- Evers, M., R. de Mooy en D. van Vuuren (2007) *Arbeidsaanbodelasticiteit en beleid*. ESB, 92(4506), 171-173.
- Freeman, R. en R. Schettkat (2005) *Marketization of household production and the EU-US gap in work*. *Economic Policy*, 20(41), 5-39.
- Gustafsson, S. (2008) *Why is the Netherlands the best country. On country comparisons about economics of the family*. Afscheidcollege. Amsterdam: Vossiuspers.
- Kok, L., P. Hop en H. Pott-Buter (2007) *Kosten en baten van participatiebeleid*. Amsterdam: SEO Economisch Onderzoek.
- Ooms, I., E. Egging en E. van Gameren (2007) *Moeders, werk en kinderopvang in model*. Den Haag: SCP.
- Participatietop (2007) *Brief van minister Donner over de belangrijkste uitkomsten van de Participatietop*, Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, 28 juni 2007. AV/CAM/2007/22794.
- Portegijs, W., B. Hermans en V. Lalta (2006) *Emancipatiemonitor 2006. Veranderingen in de levenssituatie en levensloop*. Den Haag/Voorburg: Sociaal en Cultureel Planbureau, Centraal Bureau voor de Statistiek.
- SER (Sociaal-Economische Raad) (2006) *Welvaartsgroei door en voor iedereen. Advies voor het sociaal-economisch beleid op middellange termijn*. Den Haag: SER.