



De Nederlandse participatie-achterstand

Auteur(s):

Einerhand, M.
Koeman, J.

Ten tijde van het schrijven van dit artikel werkzaam op het ministerie van Sociale Zaken. Koeman werkt momenteel bij het ministerie van Economische Zaken. Met dank aan Dick Hagoot, Cees Kortleve, Cees Oudshoorn en Hans Vijlbrief voor commentaar.

Verschenen in:

ESB, 84e jaargang, nr. 4203, pagina 356, 7 mei 1999

Rubriek:

Monitor

Trefwoord(en):

arbeidsmarkt

Nederlanders werken minder dan de burgers van veel andere Europese landen. Alle Nederlanders? Nee, het verschil met andere landen blijkt geheel te verklaren doordat vrouwen en ouderen in Nederland minder participeren.

In navolging van het bedrijfsleven worden prestaties van landen steeds vaker tot onderwerp gemaakt van vergelijkende studies. Op het terrein van de arbeidsmarkt geven deze studies (bijvoorbeeld de benchmarkstudies van het ministerie van Economische Zaken en van het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid) globaal het volgende beeld. Nederland scoort goed bij groei van de werkgelegenheid en het niveau en ontwikkeling van de werkloosheid. Echter, de werkgelegenheid (=netto-participatiegraad), vooral in full-time equivalenten, is nog laag ten opzichte van goed presterende landen als Denemarken, de Verenigde Staten, het Verenigd Koninkrijk en Zweden.

In dit artikel zullen we nader ingaan op de relatieve achterstand van de Nederlandse werkgelegenheidsgraad. Duidelijk wordt dat de participatieachterstand sterk geconcentreerd is bij specifieke groepen, namelijk vrouwen en ouderen. Dat betekent dat vaak genoemde 'algemene' oorzaken zoals een gebrekkig functionerende arbeidsmarkt of een structureel vraagtekort, geen aannemelijke verklaring bieden.

Werkgelegenheid

De Nederlandse werkgelegenheidsgraad in personen bedroeg in 1996 68%. Dat is hoger dan het Europees gemiddelde, maar substantieel lager dan in Denemarken, de Verenigde Staten, Zweden en het Verenigd Koninkrijk ([tabel 1](#)).

Tabel 1. Werkgelegenheidsgraden Europese landen en VS, en verschil met Nederland 25-64 jaar, 1996

	Zweden	VS	Denemk.	VK	Frankrijk	Duitsland	België
	%						
totaal (NL: 68%)	78,2	76,1	75,9	71,9	68,2	67,6	63,4
verschil met NL	10,1	8,1	7,9	3,9	0,1	-0,4	-4,6
<i>waarvan:</i>							
mannen 25-54	-3,4	-1-1	-0,9	-2,9	-2,5	-4,0	-2,6
vrouwen 25-54	6,5	5,9	5,3	2,9	2,4	-0,2	-1,3
mannen 55-64	2,7	1,3	1,8	1,8	-0,5	2,1	-0,3
vrouwen 55-64	4,3	2,1	1,7	2,0	0,8	1,7	-0,4
<i>geslacht</i>							
mannen	-0,7	0,2	0,9	-1,1	-3,0	-1,9	-2,9
vrouwen	10,7	8,0	7,0	4,9	3,2	1,5	-1,7
<i>leeftijd</i>							
25-54	3,1	4,7	4,4	0,0	-0,2	-4,2	-3,9
55-64	7,0	3,4	3,5	3,8	0,3	3,8	-0,7

Bron: Eurostat, *Labour force survey 1997*; Bureau of Labor Statistics 1997,

Toelichting: De werkgelegenheidsgraad is het aantal werkenden gedeeld door de potentiële beroepsbevolking 25-64 jaar, Conform de gebruikelijke internationale definities worden ook banen met een duur van minder dan 12 uur meegenomen.

Een belangrijke vraag is of de relatieve achterstand in participatie een algemeen fenomeen is, of geconcentreerd is bij specifieke groepen. [tabel 1](#) laat daarom voor een aantal landen het verschil in werkgelegenheidsgraad met Nederland naar leeftijd en geslacht zien. Daarbij is

gecorrigeerd voor een verschillende demografische samenstelling. Verder is alleen gekeken naar de werkgelegenheidsgraad voor de 25-64-jarigen, omdat de opleidingsdeelname en het al dan niet hebben van een bijbaan bij jongeren voor grote verschillen zorgt. Onze conclusies zijn echter robuust ten aanzien van beide correcties. De tabel kan aldus gelezen worden als een soort winst/verlies rekening van de bijdragen van verschillende bevolkingsgroepen aan de Nederlandse werkgelegenheidsgraad. Drie punten vallen nu op.

Ten eerste kan het grootste deel van het verschil met de best presterende landen worden toegeschreven aan de relatief lage participatie van vrouwen in Nederland. Ten opzichte van bijvoorbeeld de VS kan de achterstand zelfs nagenoeg volledig aan vrouwen worden toegerekend (8,0 van de 8,1 procentpunten). Overigens loopt Nederland de achterstand snel in. De stijging van de participatiegraad in Nederland in de laatste vijftien tot twintig jaar is in belangrijke mate te danken aan de spectaculaire toename van de arbeidsdeelname onder vrouwen: van ruim 30% in 1983 tot zo'n 57% in 1997. Onze analyse laat zien dat een stijging van de vrouwenparticipatie ook in de toekomst nog substantieel zal kunnen bijdragen aan het dichten van het participatiegat.

Ten tweede blijkt dat de lage participatie in de leeftijdscategorie van 55 tot 64 jaar een grote bijdrage levert aan de achterstand van de Nederlandse werkgelegenheidsgraad. En dat terwijl de groep ouderen in Nederland slechts 14% van de potentiële beroepsbevolking uitmaakt. Het wijst op een in internationaal perspectief extreem lage arbeidsdeelname van ouderen. De bijdrage van ouderen aan het participatie-verschil is de afgelopen 25 jaar trendmatig gestegen, doordat de ouderenparticipatie in Nederland sneller dan in de best presterende landen is gedaald.

Ten derde is de participatie onder Nederlandse mannen in de leeftijdsklasse 25-54 hoger dan in alle genoemde Europese landen en de Verenigde Staten: een feit dat zelden opgemerkt wordt. Deze voorsprong beneden de 55 jaar compenseert de achterstand van mannen boven 55 jaar, zodat de groep mannen als geheel per saldo geen bijdrage levert aan de achterstand. Tussen begin jaren zeventig en 1993 (het dieptepunt) is de participatie van oudere mannen ongeveer gehalveerd (van bijna 80% naar 40%).

Inmiddels is de continue daling in Nederland tot staan gebracht en is er zelfs sprake van een zeer lichte stijging. De participatiegraad van vrouwen van 55-64 jaar was gedurende de gehele periode stabiel: zowel in 1970 als nu is deze 15%. Deze verrassende stabiliteit is de som van twee tegengestelde tendensen, die elkaar vooralsnog opheffen. Steeds meer vrouwen betreden de arbeidsmarkt, maar tegelijkertijd maken vrouwen ook steeds meer gebruik van de uittreedroutes.

Arbeidsjaren

Vaak wordt erop gewezen dat de Nederlandse prestatie ten aanzien van de werkgelegenheidsgraad nog slechter is als niet naar personen, maar naar arbeidsjaren wordt gekeken. In [tabel 2](#) is te zien dat Nederland in full-time equivalenten inderdaad de laagste werkgelegenheidsgraad kent van de beschouwde landen.

Tabel 2. Werkgelegenheidsgraad in voltijdequivalenten (1996) ten opzichte van Nederland

	Zweden	VS	Denemk.	VK	Frankrijk	Duitsland	België
totaal (NL:52%)	67	62	60	57	56	55	53
verschil met NL	16	11	8	5	5	4	1
waarvan:							
mannen	4	-1	2	0	6	0	-1
vrouwen	12	11	6	5	-1	4	3

Bron: Europese Commissie, *Employment in Europe*; eigen bewerking.

Toelichting: cijfers zijn inclusief jongeren en niet voor demografie gecorrigeerd. De beschikbare cijfers laten geen differentiatie toe naar leeftijd.

Maar ook hier is het verschil met de best presterende landen vooral toe te schrijven aan de lage vrouwenparticipatie. Op een enkel land na zijn de verschillen onder mannen kleiner. De bestaande achterstand in personen wordt versterkt doordat meer dan twee derde van de werkende Nederlandse vrouwen een deeltijdbaan heeft, terwijl dit voor de Europese Unie als geheel maar een derde is. Ook in landen die goed presteren in voltijds-equivalenten, blijkt overigens het percentage in deeltijd werkende vrouwen hoger te zijn dan het eu-gemiddelde (bijvoorbeeld Zweden en het Verenigd Koninkrijk). De deeltijdbanen in die landen zijn in uren gemeten echter omvangrijker dan in Nederland. Concluderend is ook in voltijds-equivalenten de achterstand bij specifieke groepen geconcentreerd.

Waarom?

Kernvraag is waarom de Nederlandse werkgelegenheidsgraad juist onder vrouwen en ouderen zo laag is, terwijl de participatie van mannen tot 55 jaar zelfs hoger is dan in de andere landen. Juist deze twee tegengestelde constatering ontcrachten een aantal meer algemene redeneringen. Factoren als een starre arbeidsmarkt, te weinig concurrentie op productmarkten of een structureel vraagtekort zouden een verklaring kunnen bieden voor een generiek tekort aan banen, maar niet voor verschillen tussen specifieke groepen¹. Ook de verschillen in ontwikkeling door de tijd heen kunnen ze niet verklaren.

Daarom worden dergelijke verklaringen nogal eens gecombineerd met een specifieke verklaring voor deze verschillen, namelijk dat sprake is van herverdeling van arbeid van uittreedende ouderen naar vrouwen. Maar dit is niet aannemelijk; vrouwen bezetten doorgaans een ander soort banen dan oudere mannen achterlaten. Daarnaast blijkt de werkgelegenheid, zeker op wat langere termijn, goed met het arbeidsaanbod mee te stijgen².

Specifieke groepen, specifieke factoren

Een tweede verklaring biedt meer perspectief: mogelijk zijn er factoren die het arbeidsaanbod van genoemde specifieke groepen in negatieve zin beïnvloeden. Met deze constatering verandert dus de oorspronkelijke beleidsvraag van algemeen naar meer specifiek. Waarom is de participatie onder ouderen lager dan elders? Waarom is de arbeidsdeelname onder vrouwen lager dan in genoemde best presterende landen en waarom werken vrouwen meer dan elders in deeltijd?

De lage arbeidsparticipatie van ouderen wordt vaak in verband gebracht met de hoge loonkosten die de productiviteit van deze groep zou overstijgen. Afgezien nog van het feit dat degelijke empirische bewijzen daarvoor ontbreken³, is deze verklaring minder geschikt om verschillen in ouderenparticipatie tussen landen te begrijpen. Uit onderzoek van de OESO blijkt dat de relatieve loonkosten van ouderen (ten opzichte van jongeren) in Nederland niet buitensporig hoog zijn. Bovendien bestaat er geen verband tussen de relatieve loonkosten van ouderen en hun werkgelegenheidssituatie in verschillende landen⁴. Een andere mogelijkheid is dat ouderen een grote voorkeur voor vrije tijd hebben. De trendmatige daling van de ouderenparticipatie in de meeste geïndustrialiseerde landen geeft enig houvast voor deze stelling. Maar ook hier geldt dat deze trend geen plausibele verklaring geeft voor de enorme verschillen in niveau en ontwikkeling tussen landen. Als derde mogelijkheid blijft dan over dat de lage participatie van ouderen samenhangt met het bestaan van aantrekkelijke uittreedroutes. Een recente OESO-studie geeft inderdaad aan dat de incentive-structuur van instituties - in samenhang met structurele veranderingen op de arbeidsmarkt - een belangrijke rol speelt, ook bij het verklaren van participatieverschillen tussen landen⁵. Juist op dit laatste punt schieten de eerste twee verklaringen tekort.

De spectaculaire stijging van de participatie onder vrouwen in de afgelopen jaren onder slechts langzaam veranderende instituties suggereert dat hier (veranderende) preferenties wel een belangrijke rol spelen, ook bij de verklaring van internationale verschillen. Het hoge percentage deeltijdbanen in Nederland blijkt meer dan in andere Europese landen aan te sluiten bij de voorkeuren: 93% van de in deeltijd werkende vrouwen in Nederland werkt in deeltijd omdat zij geen voltijdsbaan wil (tegen 80% in de EU)⁶. Bij dergelijke resultaten moet echter wel bedacht worden dat deze altijd onder de huidige instituties tot stand zijn gekomen. Het is bijvoorbeeld goed mogelijk dat vrouwen meer en langer zouden willen werken indien de marginale wig lager zou zijn of wanneer de markt voor kinderopvang beter zou werken.

Conclusie

Beleidsmatig is een participatie-achterstand niet per definitie een probleem. Zolang de non-participatie vrijwillig is en geen beroep wordt gedaan op collectieve middelen ligt het niet in de rede om participatiebevorderend beleid te voeren. Belangrijke vraag is dus of het relatief lage niveau van de participatie bij vrouwen en ouderen een weerspiegeling is van verschil in preferenties enerzijds of dat het anderzijds meer te maken heeft met een verschil in institutionele omgeving tussen landen. Met name bij ouderen lijkt vooral het laatste het geval te zijn.

De taak van de overheid zou er uit moeten bestaan om specifieke verstoringen als gevolg van de institutionele context te verminderen. Bij vrouwen valt de denken aan het verlagen van de marginale wig, het verbeteren van de markt voor kinderopvang en het beter mogelijk maken van de combinatie arbeid en zorg. Ten aanzien van ouderen kan gedacht worden aan het omzetten van collectieve vut-regelingen in individuele pré-pensioenen en het beperken van de toegang tot andere collectief gefinancierde uittreedroutes. De aanpassingen in WW (gericht op het tegengaan van het gebruik van de WW als alternatieve vut-regeling) en de WAO-aanpassingen van de laatste jaren lijken inderdaad een effect op de participatie-beslissing te hebben: recent is de jarenlange daling van de ouderenparticipatie omgeslagen in een (lichte) stijging⁷.

¹ Dat impliceert overigens niet dat generiek beleid - gericht op macro-economische stabiliteit en een soepele werking van markten - onnodig is. Dergelijk beleid kan gezien worden als een noodzakelijke, maar niet voldoende voorwaarde voor werkgelegenheids groei. Bovendien heeft het naast positieve effecten op de werkgelegenheid ook invloed op andere welvaartsaspecten, zoals de productiviteit, keuzevrijheid, enzovoort.

² Zie L. Broersma, J. Koeman en C.N. Teulings, [Arbeidsaanbod en werkgelegenheid](#), *ESB*, 5 november 1997, blz. 836-839. Dit geldt overigens niet alleen op macroniveau, maar ook voor afzonderlijke groepen. De enorme stijging van het arbeidsaanbod van vrouwen heeft niet geleid tot een relatieve stijging van het werkloosheidspercentage onder vrouwen.

³ Zie OESO, *Employment outlook*, juni 1998, Parijs.

⁴ OESO, 1998, op.cit.

⁵ Zie S. Blöndal en S. Scarpetta, *The retirement decision in OECD countries*, Working paper nr 202, OESO, Parijs, 1998.

⁶ Zie Eurostat, *Labour Force Survey 1996*, Luxemburg, 1997.

⁷ Zie P. de Beer, [Stijging participatie ouderen fragiel](#), *ESB*, 26 maart 1999, blz. 236-238.