



Emancipatie en de economie van verlof

Auteur(s):

Horen, N., van
Plantenga, J.

De auteurs zijn verbonden aan de Universiteit Utrecht. De eerste auteur is eveneens verbonden aan de Universiteit van Amsterdam.

Verschenen in:

ESB, 85e jaargang, nr. 4266, pagina 608, 11 augustus 2000

Rubriek:**Trefwoord(en):**

De verantwoordelijkheidsverdeling ten aanzien van langdurig zorgverlof staat ter discussie. Wat moet door de sociale partners worden geregeld, wat door de overheid worden afgedwongen en welke verantwoordelijkheid draagt de verlofganger? Als de overheid haar emancipatiedoelstelling serieus neemt, zorgt zij voor collectieve financiering. Alleen zo worden betaalde en onbetaalde arbeid gelijk verdeeld.

Een belangrijke doelstelling van het huidige emancipatiebeleid is te komen tot een meer gelijke verdeling van betaalde en onbetaalde arbeid. In dit verband past ook beleid ten aanzien van zorgverlof. Zo ligt er inmiddels een uitgewerkt voorstel inzake een wettelijk recht op tien dagen betaald zorgverlof, waarbij werkgevers, werknemers en overheid ieder een deel van de kosten dragen. Daarnaast is recentelijk door staatssecretaris Verstand het voorstel gedaan om te komen tot een fiscale stimuleringsmaatregel voor betaald ouderschapsverlof.

Een belangrijk punt van discussie betreft de verantwoordelijkheidsverdeling van de verschillende betrokken partijen. Wat moet door de sociale partners worden geregeld, wat door de overheid worden afgedwongen en welke verantwoordelijkheid draagt de verlofganger? Om deze discussie in een meer theoretisch kader te plaatsen zal in dit artikel nader worden ingegaan op de sociaal-economische gevolgen van verschillende financieringsstructuren. Toetssteen daarbij is of de verloffaciliteit ook daadwerkelijk tegemoet komt aan de doelstelling om te komen tot een gelijkmatiger verdeling van betaalde en onbetaalde arbeid.

De markt voor verlof

Een aantrekkelijk startpunt voor de analyse is om verlof te beschouwen als een individueel marktgoed. De vragers zijn de werknemers die hun betaalde werkzaamheden tijdelijk zouden willen onderbreken en die daar ook een zekere prijs voor over hebben. De aanbieders zijn de werkgevers die op deze markt actief zijn zolang de opbrengsten van een verlofregeling opwegen tegen de kosten ervan.

De kosten die een werkgever moet maken blijven bij onbetaald verlof in principe beperkt tot de zoekkosten en inwerkkosten die moeten worden gemaakt voor een eventuele vervanger. Immers, het verlies aan productie wordt grotendeels gecompenseerd door het feit dat het verlof niet hoeft te worden doorbetaald. In het geval van betaald verlof moet hieraan nog de financiële tegemoetkoming aan de verlofganger worden toegevoegd. De baten van een verlofregeling zijn tweeledig. Op de eerste plaats kan een werkgever, zolang werknemers een bepaalde geldelijke waarde toekennen aan een verlofregeling, tegenover een dergelijke regeling een loonderving stellen. Op de tweede plaats zal de invoering van een verlofregeling er over het algemeen toe leiden dat werknemers met (bijvoorbeeld) zorgtaken minder snel hun baan opzeggen. Menselijk kapitaal blijft hierdoor voor de werkgever behouden, hetgeen een toename van de totale arbeidsproductiviteit binnen het bedrijf impliceert.

Uiteraard veronderstelt een dergelijke analyse een zekere mate van loonflexibiliteit, terwijl hiertoe in theorie en praktijk wellicht weinig mogelijkheden zijn. Dit probleem wordt ondervangen door verlofrechten te kapitaliseren, in die zin dat het feitelijke loon gelijk is aan het geldelijk inkomen en de financiële waardering van de verlofrechten. Meer concreet impliceert dit dat de werkgever tijdens de loononderhandelingen een deel van de loonruimte aanwendt voor de introductie van verlofrechten. Gaan de werknemers akkoord met deze loonderving, oftewel: komt het voorstel overeen met hun waardering voor de verlofregeling, dan zal de verlofregeling ingevoerd worden.

Afwenteling

Het probleem is echter dat werkgevers die een verlofregeling aanbieden het risico lopen te maken te krijgen met het gevolg van omgekeerde selectie. Immers, op het moment dat bepaalde bedrijven of bedrijfstakken verlofregelingen kennen en anderen niet, zullen werknemers met een sterke preferentie voor verlof hun arbeid aanbieden aan de eerste groep. Als gevolg hiervan zullen deze bedrijven worden geconfronteerd met een hogere kostenstructuur. In theorie kan deze kostenstijging worden verhaald op de loonruimte. Naar alle waarschijnlijkheid zal dit echter op verzet stuiten van de zittende werknemers: hun preferenties waren immers minder sterk. Een mogelijke oplossing van dit conflict is het aanbieden van verlofrechten in een geïndividualiseerde 'à-la-carte'-systematiek. Is een dergelijke oplossing niet voorhanden, bijvoorbeeld als gevolg van hoge transactiekosten, dan zullen werkgevers opteren voor risicoselectie¹. Door sollicitanten met een verhoogde kans op verlof niet aan te nemen, wordt voorkomen dat het systeem aan zijn eigen succes ten gronde gaat.

Verlof kan derhalve als een individueel goed op de markt worden gebracht. De kosten van het verlof worden dan wel afgewenteld op de verlofganger, hetzij via een loonderving, hetzij via een hoeveelheidsaanpassing. Als de verlofganger ook als feitelijke consument wordt beschouwd, lijkt dit te verdedigen. Een complicatie is evenwel dat in het geval van zorgverlof werknemers geen homogene groep zijn; met name vrouwen maken veel vaker gebruik van deze verlofrechten dan mannen². Een marktconforme invulling heeft dan ook naar alle waarschijnlijkheid een relatieve verslechtering van de arbeidsmarktpositie van vrouwen tot gevolg. Gegeven het feit dat de verlofmaatregel juist is bedoeld om de positie van vrouwen te verbeteren, lijkt dit een ongewenst resultaat.

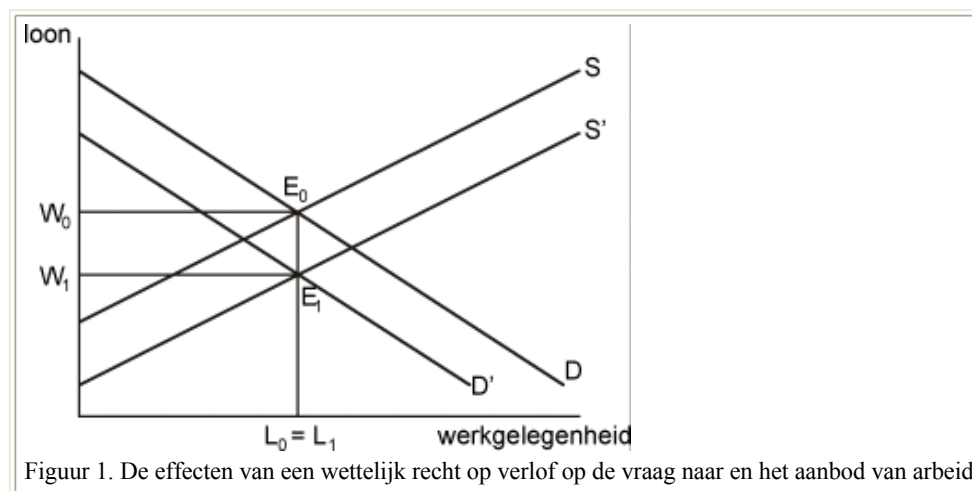
Overheidsingrijpen

Bovenstaande constatering zou aanleiding kunnen zijn tot overheidsbemoediging, met als doelstelling een evenwichtiger spreiding van de kosten. Daarnaast lijkt overheidsbemoediging ook te rechtvaardigen vanuit de overweging dat hier sprake is van externe effecten. Zo kunnen verloffaciliteiten bijdragen aan een groei van de werkgelegenheid, in ieder geval in personen³. Ook ligt er een verbetering van de 'work-family fit' in de rede, wat zich waarschijnlijk zal vertalen in een lagere werkstress en een, zowel kwantitatieve als kwalitatieve vergroting van het beroepspotentieel van de samenleving.

Wettelijk recht

De overheid kan in de markt van verlof interveniëren door aan iedere werknemer een wettelijk recht op verlof toe te kennen. Dit betekent dat de overheid bepaalt dat iedere werknemer recht heeft op een aantal dagen of weken betaald of onbetaald verlof. Het grote verschil met vrije marktwerking is dat de werkgever nu een gestandaardiseerde verlofregeling aan zijn werknemers moet aanbieden, zonder dat de werknemers daar op voorhand een prijs in de vorm van loonderving tegenover stellen. Dit impliceert een verhoging van de arbeidskosten.

In navolging van Summers kunnen de economische effecten van een recht op verlof met behulp van [figuur 1](#) worden geïllustreerd⁴. De introductie van een wettelijk recht impliceert dat ieder werkgever wordt geconfronteerd met een toename van de loonkosten. Dit vertaalt zich in een verschuiving van de collectieve vraagcurve naar links. Afhankelijk van de preferenties van werknemers zal de introductie van een wettelijke verplichting ook gevolgen hebben voor de collectieve aanbodcurve.



In theorie kunnen zich vier situaties voordoen. In de eerste situatie, zoals weergegeven in de figuur, is de waardering van de werknemer voor de verlofregeling gelijk aan de kosten die de werkgever moet maken. Dit vertaalt zich in een even grote verschuiving van de aanbodcurve (naar rechts) en de vraagcurve (naar links). In het nieuwe evenwicht is de werkgelegenheid onveranderd gebleven, de lonen zijn daarentegen gedaald. In de overige drie situaties komt de waardering van de werknemer niet overeen met de kosten van de werkgever. In het meest extreme geval strookt de verlofmaatregel absoluut niet met de preferenties van de werknemers. De arbeidsaanbodcurve verschuift derhalve niet en er ontstaat een nieuw evenwicht met minder werkgelegenheid en een lager loon. Daarnaast kan de waardering van werknemers groter (kleiner) zijn dan de kosten. Dit impliceert dat de aanbodcurve een sterkere (minder sterke) verschuiving zal ondergaan dan de vraagcurve, waardoor het effect op de werkgelegenheid positief (negatief) is. Het loon zal in beide gevallen een daling laten zien.

In het specifieke geval van zorgverlofregelingen wordt bovenstaande analyse iets gecompliceerder, doordat er een relatie kan worden verondersteld tussen de preferenties van verschillende groepen werknemers en de kosten die dat oplevert voor de werkgever. Ervan uitgaande dat mannen meestal geen geldelijke waardering hechten aan verlof en daar dus ook geen loondaling tegenover zullen willen stellen, zal de aanbodcurve in de 'mannensector' op zijn plaats blijven. Dit geldt ook voor de vraagcurve, als gevolg van het feit dat mannen geen gebruik maken van de verlofregeling. De werkgever wordt derhalve ook niet geconfronteerd met extra kosten. Hierdoor blijven in de mannensector werkgelegenheid en loon op hetzelfde niveau.

Daarentegen veronderstelt de appreciatie van de verloffaciliteit door vrouwen een verschuiving van de aanbodcurve naar rechts en een verschuiving van de vraagcurve naar links. Het evenwichtspunt is op voorhand niet bepaald. Gegeven de relatie tussen de preferenties en de kosten lijkt het echter aannemelijk dat de veranderingen in het aanbod tenminste even groot zijn als de veranderingen in de vraag. Zo is het mogelijk dat potentiële verlofgangers de simpele aanwezigheid van een verlofrecht reeds honoreren, terwijl het feitelijk gebruik en dus ook de kosten beperkt blijven. Naar alle waarschijnlijkheid zal de introductie van een wettelijk recht dan ook een relatief sterk effect hebben op het loonniveau, terwijl de invloed op het niveau van de werkgelegenheid relatief beperkt blijft. Kunnen de kosten door de werkgever niet of niet volledig via de lonen worden afgewenteld, dan is een hoeveelheidsaanpassing (in casu risicoselectie) waarschijnlijk.

Afwenteling in de praktijk

De zorg voor afwenteling lijkt te worden bevestigd door empirisch onderzoek. Gruber toont bijvoorbeeld aan dat de kosten van onder andere verplicht moederschapsverlof worden overgeheveld naar de specifieke groep van gebruikers, namelijk vrouwen⁵. Tegelijkertijd lijkt het risico van afwenteling op uitsluitend vrouwelijke werknemers in het geval van een tiendaags zorgverlof niet al te groot. Belangrijk is vooral de veronderstelling dat de introductie van een wettelijk recht in dit geval zal leiden tot een meer gelijk opnamegedrag van mannen en vrouwen. Bovendien leren ervaringen uit het buitenland dat het feitelijk gebruik van een dergelijke regeling betrekkelijk laag ligt, terwijl daarnaast verondersteld kan worden dat in de huidige situatie werknemers met zorgverplichtingen zich soms oneigenlijk ziek melden. Een nieuwe zorgverlofregeling zal in dat geval alleen leiden tot een verschuiving van de kosten⁶. Kortom, de kosten voor de werkgever blijven betrekkelijk beperkt, zodat ook de druk tot afwenteling gering zal zijn.

In het geval van een betaald ouderschapsverlof ligt dit nadrukkelijk anders. De voorgestelde fiscale stimuleringsmaatregel impliceert in feite een subsidie voor werkgevers dan wel werknemers in de markt voor verlof zonder dat dit werkgevers verplicht tot een betaalde verlofregeling. Ook in dit geval lijkt de overheid te veronderstellen dat mannen als gevolg van de gewijzigde prikkelstructuur vaker gebruik zullen maken van de verloffaciliteit, waardoor de afwenteling niet meer uitsluitend zal toevallen aan vrouwelijke werknemers, maar aan de totale categorie van jonge ouders. Nog afgezien van het feit dat dit wellicht ook een ongewenst effect betreft, lijkt het echter onwaarschijnlijk dat de simpele introductie van een fiscale faciliteit tot grote veranderingen in het opnamegedrag van mannen zal leiden. Bovendien gaat het in het geval van betaald ouderschapsverlof om potentieel aanzienlijke kosten, met name druk op afwenteling. Kortom, in het geval van een fiscale stimuleringsmaatregel blijft het risico bestaan dat vrouwelijke werknemers te maken krijgen met een relatief aanzienlijke afwenteling, hetzij via een loondaling, hetzij via een hoeveelheidsaanpassing.

Kan dit nu worden voorkomen? Zolang er sprake is van verschillende preferenties tussen mannen en vrouwen waarschijnlijk niet helemaal. Het risico van afwenteling wordt wel aanzienlijk kleiner indien de relatie tussen het feitelijk gebruik en de kosten voor de werkgever wordt doorbroken. In feite betekent dit dat verlof niet langer vooral als een individueel goed wordt gezien, maar een meer collectief karakter krijgt met een daarbij passende collectieve financieringsstructuur. Dit impliceert dan ook dat de simpele introductie van een betaald ouderschapsverlof niet voldoende is.

Alleen een collectieve financieringsstructuur, gefinancierd vanuit een generieke lastenverzwaring, zal het risico van afwenteling op de gebruiker minimaliseren. Immers doordat alle werkgevers, zowel diegene in de mannen- als diegene in de vrouwensector, te maken krijgen met een loonkostenstijging, zal in beide markten een druk tot afwenteling ontstaan. Hoewel vrouwen als gevolg van hogere preferenties voor betaald ouderschapsverlof nog steeds zullen worden geconfronteerd met een hoger risico op loondaling dan wel hoeveelheidsaanpassing dan mannen, zal door een collectieve financiering het verschil tussen beide sectoren zo klein mogelijk blijven.

Conclusie

Essentieel bij het verkleinen van het risico van afwenteling is steeds de financieringsstructuur en de verdeling van de lasten over het collectief, de werkgever en de verlofganger. Is de afwentelingsdruk relatief laag, dan kan de overheid volstaan met de introductie van een wettelijk recht. Is er echter sprake van een hoge afwentelingsdruk op de vrouwelijke werknemers, zoals in geval van betaald ouderschapsverlof, dan is een collectieve financiering aan te raden wanneer de overheid haar eigen doelstelling serieus neemt en daadwerkelijk wil komen tot een meer gelijke verdeling van betaalde en onbetaalde arbeid

1 I. Koopmans en M.M.J. Stavenuiter, [Er is méér dan zorgverlof!](#), *ESB*, 29 oktober 1999, blz. 794-796.

2 G. Bruning en J. Plantenga, Ouderschapsverlof als emancipatiebeleid; *Ervaringen uit acht Europese landen*, *Tijdschrift voor arbeidsvraagstukken*, 1998, blz. 343-356.

3 F.H. Huizinga en B.J. Kuipers, [Tien dagen zorgverlof](#), *ESB*, 29 oktober 1999, blz. 792-794.

4 L.H. Summers, Some simple economics of mandated benefits, *American Economic Review*, 1989, blz. 177-183.

5 J. Gruber, The incidence of mandated maternity benefits, *American Economic Review*, 1994, blz. 622-641.

6 Zie het eerdergenoemde artikel van Huizinga en Kuipers.