

Moet de vrouw meer worden geholpen?

Onlangs heeft de Emancipatieraad het rapport *Emancipatiebeleid in macro-economisch perspectief* uitgebracht¹. De hoofdlijnen van dit rapport zijn door Mevr. Bruyn-Hundt in *ESB* van 12 april jl. weergegeven².

Het betreft hier een buitengewoon belangwekkend rapport. Ten eerste omdat het zich – waar mogelijk – baseert op kwantitatieve gegevens, die met behulp van eigen achtergrondstudies en met bijstand van de Stichting voor Economisch Onderzoek en het Centraal Planbureau zijn verzameld. Zorgvuldig worden ontwikkelingen bij ongewijzigd beleid geschetst. Veel aandacht is besteed aan manieren om de effecten, baten en lasten van de inzet van beleidsinstrumenten te kunnen berekenen. Hierin ligt de tweede reden van de betekenis van het rapport. Tegen de achtergrond van ongewijzigd beleid worden – wederom zo exact mogelijk – zes instrumenten besproken, die de inschakeling van de vrouw in het arbeidsproces beleidsmatig bevorderen. Opvallend is de conclusie dat deze maatregelen de vrouwelijke beroepsbevolking vergroten, de werkgelegenheid doen toenemen, en het actieve deel van de bevolking ophogen (en de werkloosheid verlagen), een en ander bij kostenneutraliteit. Keert inderdaad alles ten goede als deze instrumenten worden ingezet? Kan zonder extra kosten grotere economische zelfstandigheid van de vrouw worden bereikt? Is dat niet te mooi om waar te zijn? Schuilen er geen addertjes onder het gras? Nadere kennisneming van het rapport brengt mij op zes kanttekeningen die voornamelijk de beleidsmatige kant betreffen.

Overheid

In het rapport wordt sterk gepleit voor maatregelen van de overheid om verdere emancipatie van de vrouw te bewerkstelligen. Wie terugblijkt kan constateren dat, daar waar de positie van de vrouw op de arbeidsmarkt is verbeterd (stijgende participatie en toename van deeltijdfuncties en van tijdelijke arbeid waarin veel vrouwen werkzaam zijn), dit niet als resultaat kan worden beschouwd van gericht overheidsbeleid. De grotere inschakeling van de vrouw in het arbeidsproces is meer het

resultaat van toenemende deelneming aan het onderwijs, van flexibilisering van de arbeidsmarkt, van de opkomst van dienstverlenende sectoren, ook in de verzorgende en sociaal-culturele sfeer. Deze veranderingen zijn over het algemeen niet opgetreden met het directe oogmerk de economische zelfstandigheid van de vrouw te vergroten. Mijns inziens is het een misvatting te menen dat de huidige stand van participatie van de vrouw in het arbeidsproces het gevolg is van daarop gericht overheidsbeleid. Bruyn-Hundt is dat kennelijk met mij eens als zij stelt: "Sinds 1975 voert de Nederlandse overheid een emancipatiebeleid. Dit beleid is echter zo tweeslachtig en marginaal, dat de voortgang van emancipatie op het terrein van arbeid en inkomen gering is"³.

Is het dan niet ook een misvatting te menen dat de van de overheid gevraagde maatregelen voor de komende jaren en generaties (bij voorbeeld de toename van kinderdagverblijven, de stimulering van deeltijdarbeid bij mannen in hogere functies en de bevordering van arbeidstijdverkorting met handhaving of verlenging van de bedrijfstijd) meer zullen opleveren? Verwacht de Emancipatieraad – tegen historisch beter weten in – niet te veel van de overheid?

Vakbeweging

Dit brengt mij op een tweede kanttekening. Bij de bespreking van de diverse beleidsmaatregelen valt op dat expliciet of impliciet wordt gedacht aan uitvoering door de overheid. Verwacht de Emancipatieraad niets van de vakbeweging als voertuig voor emancipatie en inschakeling van de vrouw in het arbeidsproces? Zou door sterkere aansluiting van vrouwen bij vakorganisaties niet kunnen worden bereikt dat in collectieve arbeidsovereenkomsten meer vrouwvriendelijke afspraken worden gemaakt (bij voorbeeld over het aantrekken van vrouwen in bedrijven, over interne scholing voor vrouwen, over carrièreplanning, over kinderopvang enzovoort). Curieus is dat de vakbeweging als emancipatiekanaal in het rapport in het geheel niet aan de orde komt. Het woord 'vakbeweging' wordt slechts eenmaal genoemd als wordt geconstateerd dat in Engeland overheid noch

vakbeweging belangstelling hebben voor arbeidstijdverkorting⁴. In samenhang met de eerste kanttekening rijst de vraag: verwacht de Emancipatieraad niet te weinig van de vakbeweging en van onderhandelingen tussen sociale partners?

Pre-occupatie

In het rapport worden oorzaken voor de achterstand van vrouwen op de arbeidsmarkt naar voren gebracht en oplossingen ter verbetering aangereikt die voor een belangrijk deel ook van betekenis zijn voor de positie van andere achterstandsgroepen als jongeren, ouderen, etnische minderheden, bewoners van achterstandswijken in grote gemeenten, gehandicapten enz. De oorzakaanalyse en het palet beleidsoplossingen hebben met andere woorden een breder bereik dan de positie van de vrouw op de arbeidsmarkt. Treffend in dit verband acht ik dat ter vervulling van moeilijk vervulbare vacatures – als algemeen arbeidsmarktprobleem – in het rapport voor een extra op vrouwen gerichte scholingsinspanning wordt gepleit en niet voor andere achterstandsgroepen.

Deze prioritaire pre-occupatie met de vrouw kan worden gelegitimeerd door een afwegingsproces dat aantoont dat de zwakte van vrouwen ten opzichte van andere (potentiële) aanbieders groter is. Zo'n afweging bevat het rapport echter niet. Gaat aan de toespitsing op de vrouw niet de vooronderstelling vooraf dat haar arbeidsmarktproblemen erger zijn dan die van andere categorieën? En is dat zo?

Berekeningen

Een vierde kanttekening betreft de gehanteerde cijfers en veronderstellingen. Door gebrek aan voldoende gegevens zijn op onderdelen enige malen tentatieve of partiële berekeningen uitgevoerd. Als zodanig is dit te loven; al-

1. *Emancipatiebeleid in macro-economisch perspectief*, Emancipatieraad, Den Haag, april 1989.

2. M. Bruyn-Hundt, *Emancipatiebeleid in macro-economisch perspectief*, *ESB*, 12 april 1989, blz. 360 e.v.

3. *Idem*, blz. 361.

4. Emancipatieraad, op cit., blz. 28.

leen een zo goed mogelijk uitgevoerde cijfermatige onderbouwing levert immers overtuigende argumenten voor beleidshandelen. In dit verband kan men zich echter wel bij enkele punten afvragen of de huidige stand van kennis wel de duidelijke uitspraken en beleidsaanbevelingen rechtvaardigt. Sommige berekeningen zijn per leeftijdscategorie uitgevoerd; waar dat niet mogelijk was zijn er uitkomsten geleverd over de hele periode tot 2000, bij voorbeeld bij de effecten van her-, om- en bijscholing en bij individualisering door afschaffing van de dubbele belastingvrije som. Ook betwijfel ik of altijd met de goede veronderstellingen is gewerkt. In het rapport wordt verband gelegd tussen het scheppen van voldoende kinderopvangvoorzieningen en het vaker kiezen van meisjes voor beroepsgerichte opleidingen. Als er al een verband bestaat, dan is het – zo lijkt mij – buitengewoon los.

Bij de kwantificering van de individualisering in de belasting en in de sfeer van de sociale zekerheid wordt gesteld: "Het CPB rekent met de veronderstelling dat als gevolg van deze maatregelen alle vrouwen in de betrokken leeftijdscategorie zich aanmelden op de arbeidsmarkt". Is het nu realistisch te menen dat de verwijdering van het kostwinnerselement uit het belastingstelsel en/of het sociale-zekerheidsstelsel alle vrouwen naar het arbeidsproces dwingt? Wordt dat effect niet overschat? De cijfers zijn in hoge mate tentatief, de werkelijkheid kan er in de toekomst heel anders uitzien dan nu wordt verondersteld of berekend. Tegen deze achtergrond rijst de vraag of hierop wel pregnante beleidsaanbevelingen kunnen worden geplaatst. Moeten algemene of verzorgende opleidingen wel worden afgeraden, dan wel moeten meisjes met zo'n opleiding worden omgeschoold, zoals in het rapport wordt bepleit, omdat juist in die richtingen de werkloosheid in het laatste decennium van deze eeuw zal toenemen. In elf jaar kan er heel wat gebeuren; vooruitberekeningen over aantallen arbeidsplaatsen, laat staan naar kwaliteit en richting onderscheiden, zijn zo zacht als boter. Het is zeer wel denkbaar dat door vergrijzing de behoefte aan verzorgende beroepen de komende jaren juist zal toenemen, mede afgedwongen door ouderen als nieuwste pressiegroep. Ik zou het advies aan meisjes, om geen studie en/of beroep in de verzorgende sfeer te kiezen, niet voor mijn rekening durven nemen.

Interpretatie

Voorts heb ik aarzelingen bij de interpretatie van gegevens en beleidsmaatregelen in het rapport. Naar mijn smaak worden de cijfers van het trendscenario (ontwikkeling bij ongewijzigd beleid) te

negatief geïnterpreteerd, terwijl bij de beleidsmaatregelen het positieve effect wordt overschat. Laat ik enkele feiten uit het trendscenario noemen:

- het deelnemingspercentage van vrouwen aan de beroepsbevolking is aanzienlijk toegenomen;
- het aandeel van vrouwen in deeltijdarbeid is sterk toegenomen;
- het aantal deeltijdbanen is sterk toegenomen. Positief gevolg van deze ontwikkeling voor de emancipatievoortgang, zoals ook het rapport vermeldt, is dat kinderen van tweeverdieners vaker kiezen voor een leefsysteem, waarin beide partners buitenshuis werken;
- het opleidingsniveau van vrouwen is sterk gestegen;
- in 1988 blijft een derde van de vrouwen na de geboorte van het eerste kind werken, in 1980 was dat nog slechts een op de vijf;
- afgemeten aan andere landen haalt ons land versneld de historisch lage participatiegraad van vrouwen in;
- de sekse-segregatie neemt af: tussen 1971-1979 ging 84% van de groei van de vrouwelijke beroepsbevolking naar beroepen waarin vrouwen zijn oververtegenwoordigd en 16% naar mannenberoepen. Tussen 1979-1985 waren deze percentages 76 en 24;
- het CPB voorziet voor vrouwen als geheel een toeneming van de arbeidsmarktparticipatie van ruim 42% in 1985 tot ruim 52% in 2000, de participatie van de gehuwde vrouw stijgt van ruim 35% naar 50%.

Bovengenoemde cijfers en ontwikkelingen dienen naar mijn oordeel positiever te worden gewaardeerd dan de zuinige samenvattende conclusie over het trendscenario in het rapport: "De conclusie uit de ontwikkeling van de arbeidsmarktpositie van vrouwen en mannen bij ongewijzigd beleid is onmiskenbaar: maatschappelijke belemmeringen en weerstanden lijken een verdergaande doortocht van emancipatoire vooruitgang te remmen". Ook zonder de inzet van de extra maatregelen die het rapport bepleit wijzen de pijlen voor de positie van de vrouw op de arbeidsmarkt reeds in de goede richting en zal "verdergaande doortocht van vooruitgang" optreden.

Daartegenover lijken de beleidsmaatregelen in hun effecten overschat. Ik noem enige voorbeelden:

- in het rapport wordt opgemerkt dat indien uittreding van vrouwen ten gevolge van het kinderdal wordt tegengegaan, de kosten ter compensatie van de nadelige gevolgen van uittreding en (latere) herintreding van vrouwen afnemen. Indien de werkgelegenheid echter geen wijziging ondergaat (en waarom zou dat!) houdt

dit toch in dat minder mannen of andere vrouwen in het arbeidsproces worden ingeschakeld om de plaatsen van de uittrekkenden te bezetten en dat brengt ook kosten (omscholing, uitkering) met zich mee;

- er bestaat bij de Emancipatieraad een groot optimisme over de betekenis van meer kinderopvang voor arbeidsmarktdeelneming van vrouwen. De vergroting van de capaciteit van kinderopvang met 100.000 kinderen zou een stijging betekenen van de vrouwelijke beroepsbevolking met 90.000 personen. Voorts valt te lezen dat de Emancipatieraad "niet somber" is over de bezetting van kindplaatsen in kinderdagverblijven en "optimistisch" is over de bereidheid van werkgevers om een exploitatiebijdrage te leveren. De basis voor deze stemming ontbreekt echter. Als het laatst genoemde optimisme zo groot is, zo kan men zich afvragen, waarom kiest men dan voor kinderdagverblijven via overheids-subsidiëring en niet voor bedrijfscreches;
- als effect van de positieve-actieplannen wordt vooral gewezen op de kostenbesparing die optreedt omdat minder vrouwen zullen uittreden. Het te behalen kostenvoordeel wordt afgemeten aan de kosten die in het algemeen zijn gemoeid met werving en selectie om een arbeidsplaats bezet te krijgen. Het veranderende effect op de uittreding van vrouwen door het uitvoeren van positieve-actieplannen is natuurlijk maar een zeer klein onderdeel van de mobiliteitsstromen in Nederland (ca. 25% van de beroepsbevolking per jaar).

Samengevat: de cijfers en ontwikkelingen van het trendscenario kunnen met even veel (of meer) recht minder somber worden gezien. Naarmate het oordeel bij ongewijzigd beleid positiever is, is de noodzaak minder aanwezig om extra maatregelen in te zetten. Beschouwt men de bepleite maatregelen naar hun effect, dan wordt de optimistische toon in het rapport niet in de feiten weerspiegeld.

Kosten

Ten slotte een opmerking over de kosten van uitvoering van het programma. Het rapport bevat de suggestie dat de voorgestelde maatregelen als het ware kostenneutraal kunnen worden uitgevoerd. Kernachtig wordt bij het financiële plaatje opgemerkt "...dat in financieel opzicht de emancipatoire wensen ruim gefinancierd kunnen worden met de middelen die uit het beleid zelf voortkomen".

Wie nadrukkelijker kijkt, ontdekt dat de opbrengsten vooral liggen bij doorvoering van de individualisering in het

belastingstelsel en de sociale zekerheid (en dan met name in de belasting-sfeer), en dat de kosten ontstaan door de scholingsmaatregelen en kinderopvangvoorzieningen. Maar het afschaffen van de overheveling betekent toch eigenlijk niets meer en niets minder dan een belastingverzwaring, hetgeen heel anders klinkt dan "...middelen die uit het beleid zelf voortkomen". Kritischer geformuleerd kan men met betrekking tot opbrengsten en kosten stellen dat de kosten voor scholing en kinderopvang vooral worden gefinancierd uit een belastingverhoging, die als individualisering emancipatorisch wordt gelegitimeerd. Zou dit laatste geen doorgang vinden en de andere maatregelen wel, dan wordt een aanzienlijk deel van de kosten niet goedge maakt.

W. van Voorden

Hoogleraar sociaal-economisch beleid aan de Faculteit der Sociale Wetenschappen van de Erasmus Universiteit Rotterdam.

Naschrift

Inderdaad, de arbeidsmarktparticipatie van (gehuwde) vrouwen is de laatste jaren toegenomen. Niet dank zij overheidsbeleid, maar ondanks overheidsbeleid. De toeneming van de arbeidsmarktparticipatie kan worden vergeleken met een rijdende trein die afgeremd wordt door de instandhouding van kostwinnersfaciliteiten in allerlei inkomensregelingen. Een trein die bovendien wordt afgeremd, omdat hij onvoldoende energie krijgt toegevoerd door het vrijwel ontbreken van kinderopvang en andere maatregelen die de combinatie van betaald en onbetaald werk mogelijk maken. Het is niet voor niets dat Nederland vergeleken met de ons omringende landen een achterlijke positie inneemt wat betreft de arbeidsmarktparticipatie van vrouwen. Vandaar het voorstel van de Emancipatieraad voor een samenhangend pakket van maatregelen om de economische zelfstandigheid van vrouwen een stapje verder te brengen, een pakket dat kostenneutraal is en dat de werkgelegenheid vergroot.

Wettelijke taak

De Wet op de Emancipatieraad van 21 januari 1981 zegt in artikel 3, dat de regering de Raad om advies moet vragen "...over alle belangrijke voornemens, specifiek gericht op de emancipatie van vrouwen alsmede over belangrijke voornemens, die aanzienlijke gevolgen kunnen hebben voor de positie van vrouwen". Hoewel de Emancipatieraad goede verwachtingen heeft

over de bijdrage van de vakbeweging aan het emancipatieproces, heeft de Raad niet als taak te adviseren over wat de vakbeweging zou moeten doen of nalaten. De "prioritaire pre-occupatie met de vrouw", waarover Van Voorden zich verbaast, kan eveneens verklaard worden uit deze wettelijke taak.

Berekeningen

Vrouwen hebben ongelijke kansen in het emancipatieproces: oudere vrouwen hebben veelal weinig arbeidsmarktervaring en een verouderde opleiding. De opleidingsachterstand van jonge vrouwen is veel geringer, terwijl zij bovendien nog de gelegenheid hebben de broodnodige arbeidsmarktervaring op te doen, bedrijfstraining te krijgen en hun promotiemogelijkheden te benutten. Jonge vrouwen met (kleine) kinderen hebben echter minder kansen op de arbeidsmarkt dan jonge vrouwen zonder kinderen. Het scenario van de Emancipatieraad sluit aan bij de verschillen in kansen en mogelijkheden voor vrouwen. Vandaar dat sommige maatregelen per leeftijdsgroep zijn berekend of op een bepaalde groep vrouwen zijn gericht. Zo heeft een onderzoek van het Sociaal en Cultureel Planbureau aangetoond, dat het aanbod van kwartaal opgeleiden in de periode 1986-1990 veel sneller toeneemt dan de vraag, zodat de werkloosheid in deze sector verder zal toenemen¹. Herscholing voor een deel van deze groep lijkt daarom gewenst.

Is beleid nodig?

Van Voorden kernvraag is of beleidsmaatregelen nu eigenlijk wel nodig zijn. Het emancipatieproces vordert immers ook zonder beleidsmaatregelen? Hij realiseert zich kennelijk niet dat vrouwen, zolang de verantwoordelijkheid voor de kinderen en het huishouden als vanzelfsprekend bij hen terecht komt, gedurende hun gehele leven nooit dezelfde positie als mannen op de arbeidsmarkt zullen innemen. Het streven naar een gelijkwaardige positie op de arbeidsmarkt is juist de kern van economische zelfstandigheid, zoals in het door de Kamer bekrachtigde *Beleidsplan emancipatie* is vastgelegd.

Een gedeeltelijk basisinkomen, waar Albeda² zo voor pleit, zal het arbeidsaanbod van vooral vrouwen doen afnemen en de arbeidsmarktpositie van vrouwen nog verder verslechteren. Beleidsmaatregelen die de combinatie van kinderverzorging en betaalde arbeid mogelijk maken moeten de vicieuze cirkel doorbreken waardoor voorkomen wordt dat een volgende generatie herintreedsters en bijstandsmoeders ontstaat. Zweden is naar dit doel op weg: daar heeft de overheid consequent alle kostwinnersfaciliteiten verwijderd en gezorgd voor voldoende kin-

deropvang. Het resultaat is dat 78% van de vrouwen op de arbeidsmarkt participeert tegen 84% van de mannen³.

Kosten

Van Voorden betwijfelt of uitvoering van het pakket beleidsmaatregelen kostenneutraal kan geschieden. De opbrengsten liggen vooral bij de doorvoering van de individualisering in het belastingstelsel en het sociale-zekerheidsstelsel, de kosten ontstaan door scholingsmaatregelen en kinderopvang. Hij merkt op dat het afschaffen van de basisaftrek in de inkomstenbelasting een belastingverzwaring is. Het is maar hoe je er tegen aankijkt. Overheveling van de basisaftrek is een belastingverlichting voor alleenverdieners, maar een rem op de arbeidsmarktparticipatie van vrouwen. Wat is de rechtsgrond voor die belastingverlichting en andere kostwinnersfaciliteiten? Het verzorgen van (kleine) kinderen? Waarom zijn die kostwinnersfaciliteiten dan ook beschikbaar voor vrouwen die nooit kinderen gehad hebben? Is de rechtsgrond dan wellicht de onderhoudsplicht van de gehuwde man? Nee, want ook ongehuwd samenwonende mensen kunnen kostwinnersfaciliteiten krijgen. Als de volgende generatie vrouwen van het begin af haar economische zelfstandigheid weet te behouden, ook als deze vrouwen kinderen krijgen, zijn kostwinnersfaciliteiten overbodig.

De gangbare economische theorie, zoals die verwerkt is in het middellange-termijnmodel waarmee het CPB werkt, veronderstelt dat een vergroting van het arbeidsaanbod leidt tot een vermindering van de loonstijging waardoor werkgelegenheid wordt gegeneerd. Extra aanbod van arbeid door vrouwen genereert werkgelegenheid, waardoor extra belasting- en premieopbrengsten ontstaan die te zamen met de vervallen kostwinnersfaciliteiten de middelen leveren om kinderopvang en extra scholing te financieren. Een volgende generatie vrouwen kan daardoor haar economische zelfstandigheid gedurende het gehele arbeidsleven behouden.

M. Bruyn-Hundt

1. Sociaal en Cultureel Planbureau, *Sociaal en Cultureel Rapport 1986*, Rijswijk, 1986.
2. W. Albeda, Zicht op een zelfstandig bestaan, *ESB*, 5 april 1989.
3. OESO, *Employment outlook 1988*, Parijs, 1988.