

Emancipatiebeleid in macro-economisch perspectief

De afgelopen week heeft de Emancipatieraad het rapport 'Zicht op een zelfstandig bestaan' gepresenteerd. Hierin wordt de huidige arbeidsmarktpositie van vrouwen geschetst en wordt een kwantitatieve benadering gegeven van de te verwachten ontwikkelingen tot het jaar 2000. Bij ongewijzigd beleid blijft de doelstelling van economische zelfstandigheid voor veel vrouwen buiten bereik. In het rapport worden enkele beleidsalternatieven uitgewerkt die de economische zelfstandigheid van de volgende generatie vrouwen sterk zouden kunnen verbeteren. In onderstaand artikel zet de auteur de hoofdpunten van het rapport uiteen.

DRS. M. BRUYN-HUNDT*

Nederlandse vrouwen hebben een aanzienlijk lagere arbeidsmarktparticipatie dan vrouwen in de meeste andere Europese landen¹. De OESO meldt in de *Employment outlook* van september 1988 dat reeds in de vorige eeuw minder dan een vijfde van de Nederlandse vrouwen van 15 jaar en ouder deel uitmaakte van de beroepsbevolking, terwijl in andere Europese landen een veel hoger percentage van de vrouwen buitenshuis werkte. Die verhouding bleef zo tot in de tweede helft van deze eeuw. In de afgelopen twintig jaar is het deelnemingspercentage Nederlandse vrouwen flink gestegen. In 1960 participeerde 23% van alle vrouwen van 15 jaar en ouder op de arbeidsmarkt, in 1971 was dat 26 en in 1986 36%. Toch is er nog steeds sprake van een achterstand². De Nederlandse regering en de volksvertegenwoordiging vinden dat er iets gedaan moet worden aan de achterblijvende positie van Nederlandse vrouwen en hebben daarom in het *Beleidsplan emancipatie* vastgelegd dat in ieder geval de generatie vrouwen die in 1990 18 jaar of jonger zijn, economisch zelfstandig zou moeten zijn door deelneming aan betaalde arbeid "...en waar de mogelijkheden daartoe ontbreken door het realiseren van een (eigen recht) op uitkering volgens de regels van de sociale wetgeving"³.

De Emancipatieraad heeft krachtens de Wet op de emancipatieraad onder andere tot taak een samenhangend lange-termijnbeleid te ontwikkelen om de positie van vrouwen te verbeteren. De raad ziet economische zelfstandigheid als een noodzakelijke, maar niet voldoende voorwaarde voor een zelfstandig bestaan. De raad heeft het rapport *Zicht op een zelfstandig bestaan* gepresenteerd, waarin een kwantitatieve benadering wordt gegeven van de arbeidsmarktpositie van vrouwen in het jaar 2000. Door inzet van een aantal beleidsinstrumenten wordt aangegeven hoe de economische zelfstandigheid van vooral de volgende generatie vrouwen verbeterd kan worden. In dit artikel treft men een verkorte weergave van dit rapport aan. In de volgende paragrafen wordt eerst de huidige arbeidsmarktpositie van vrouwen belicht, dan de positie in 2000 bij

ongewijzigd beleid, daarna de positie in 2000 bij gewijzigd beleid en ten slotte de door het CPB doorgerekende kosten en baten van dit gewijzigde beleid voor de economie als geheel en voor de collectieve sector.

De arbeidsmarktpositie van vrouwen nu

Om te meten of er sprake is van vooruitgang in economische zelfstandigheid moet men weten hoe de uitgangssituatie is en welke maatstaven men wil gebruiken om na te gaan of sprake is van vooruitgang. Als maatstaven om de ontwikkeling van de economische zelfstandigheid te meten kijkt men naar:

- de participatiegraad op de arbeidsmarkt. Meer dan 50% van de vrouwen werkt echter in deeltijd of met een flexibel arbeidscontract, zodat het arbeidsinkomen in de meeste gevallen niet groot genoeg is om in de eigen kosten van levensonderhoud te voorzien;
- individuele economische zelfstandigheid. Om in eigen onderhoud te voorzien en voor zichzelf te kunnen zorgen wordt uitgegaan van een arbeidsinkomen van ten minste 70% van het netto-minimumloon voor een volwassene (de wettelijke norm voor het sociale minimum van een alleenwonend persoon) en een aantal uren voor de eigen verzorging van tenminste 15 per week (afkomstig uit tijdbestedingsonderzoek). De verzorgingsuren maken op minimumniveau een essentieel onderdeel uit van economische zelfstandigheid, omdat een inkomen

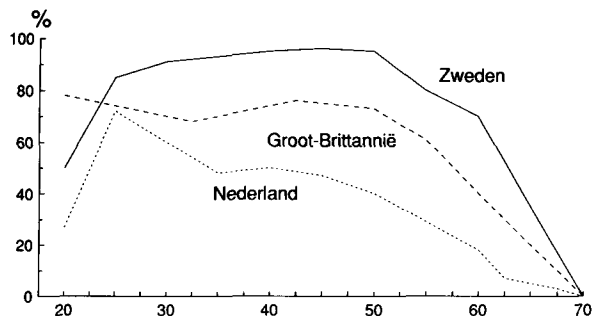
* Lid Emancipatieraad, verbonden aan de Economische Faculteit van de Universiteit van Amsterdam.

1. Zie ook: U. Becker en M. Koper-Sluijter, *Vrouwen op de arbeidsmarkt: een internationale vergelijking*, ESB, 19 augustus 1987.

2. SER, *Vrouw en arbeidsmarkt*, blz. B-10.

3. *Beleidsplan Emancipatie*, Tweede Kamer vergaderjaar 1984-1985, 19 052, nr. 2, blz. 23; *Beleidsnota De maatschappelijke Positie van Meisjes en Jonge Vrouwen*, 1988.

Figuur. Arbeidsmarktparticipatie van vrouwen naar leeftijd, 1987



Bron: OESO, *Employment outlook*, Parijs, september 1988, blz. 132 en 133.

op sociaal-minimumniveau niet groot genoeg is om bij voorbeeld maaltijden buitenshuis te nuttigen, de was naar de wasserij te brengen of huishoudelijke hulp te betalen;

- posities in de maatschappelijke arbeidsverdeling. Als alle vrouwen een inkomen van ten minste 70% van het netto-minimumloon zouden hebben, hoeft dit nog niet te betekenen dat zij ook gelijke posities in de betaalde arbeid hebben, laat staan gelijke maatschappelijke posities. Om dit te beoordelen kijkt men onder meer naar de sekscheiding in beroepen en functies, de verdeling van de onbetaalde arbeid, de verdeling van de (geregistreerde) werkloosheid en de arbeidsvoorwaarden.

De participatiegraad

In 1985 was de participatiegraad van vrouwen van 15-64 jaar 41%, van mannen 78%. De Nederlandse vrouwen behoorden daardoor te zamen met de Italiaanse, Ierse en Spaanse vrouwen tot de achterblijvers in de OESO-landen. Zweden was de koploper met een participatiegraad van vrouwen van 78% tegen 84% van de mannen. Behoorde Nederland tot de achterblijvers wat betreft de participatiegraad van vrouwen, op het gebied van *deeltijdarbeid* was Nederland koploper met het hoogste percentage in deeltijd werkende vrouwen, namelijk 54%⁴. Het *leeftijdsparticipatieprofiel* van Nederlandse vrouwen laat duidelijk een piek in de deelneming zien tot 25 jaar, daarna verdwijnen veel vrouwen voorgoed van de arbeidsmarkt (het z.g. 'kinderdal') of komen terug als zij uit de kleine kinderen zijn (tweede piek). De figuur geeft een beeld van het leeftijdsdeelnemingsprofiel van Nederlandse, Engelse en Zweedse vrouwen in 1987.

De individuele economische zelfstandigheid

In 1985 had 46% van de Nederlandse vrouwen en 5% van de Nederlandse mannen geen eigen inkomensbron. Aanzienlijk meer mannen dan vrouwen hadden een arbeidsinkomen of genoten een uitkering of pensioen.

Van alle vrouwen van 18-64 jaar was slechts 25% financieel zelfstandig, tegen 70% van de mannen. Van alle vrouwen met een arbeidsinkomen had 63% een inkomen van

Tabel 1. Inkomensbronnen vrouwen en mannen in 1985

	vrouwen	mannen
Geen	46	5
Arbeidsinkomen	37	70
Winst	3	8
Uitkering	13	16
Pensioen	1	2

Bron: Sociaal en Cultureel Rapport 1988, blz. 459

70% van het minimumloon, tegen 91% van de mannen⁵. Ondanks aanpassing van de Nederlandse wetgeving aan de EG-richtlijnen inzake gelijke behandeling van mannen en vrouwen is nog geen sprake van realisering van een evenredig aandeel van vrouwen in de sociale zekerheid. In 1987 bij voorbeeld was het aandeel van vrouwen in de werkloosheid volgens de Enquête beroepsbevolking 51%. Het aandeel van vrouwen in de werkloosheidsuitkeringen bedroeg slechts 34%. Gesteld kan worden dat vrouwen in 1988 een grote achterstand hadden in economische zelfstandigheid.

Gelijke maatschappelijke posities

Helaas zijn er weinig gegevens bekend over de inkomensverdeling gesplitst naar geslacht. Uit die schaarse gegevens blijkt dat in 1985 3,7 mln vrouwen een totaal inkomen (bruto min sociale premies) hadden van gemiddeld f 15.400 tegen 5,4 mln mannen met een gemiddeld totaal inkomen van f 31.400. Daarbij zijn vrouwen van 65 jaar en ouder met een verzelfstandigde AOW-uitkering opgenomen als individuen⁶.

De sekscheiding in beroepen is zeer groot. Meer dan een kwart van de beroepsbevolking zou van beroep moeten veranderen om deze segregatie op te heffen. Bovendien is de werkgelegenheid van vrouwen veel sterker in enkele beroepen geconcentreerd dan die van mannen: de helft van de vrouwen werkt in slechts 8 beroepen, de helft van de mannen in 30 beroepen. Juist op jonge leeftijd is deze sekscheiding het sterkst. De sekscheiding naar beroepen gaat gepaard met een sekscheiding naar functie: in de marktsector treft men in de twee hoogste van acht functieniveaus 0% vrouwen aan, in de overheidssector in de hoogste van zes functieniveaus 4% vrouwen. Ook internationaal gezien hebben de Nederlandse vrouwen wederom een achterstand: in 1982 telde Nederland het laagste percentage vrouwen onder de managers (5), tegen 9 in Frankrijk, Duitsland en Italië en 13 in Portugal en Zwitserland.

Samenvattend: gesteld kan worden dat Nederlandse vrouwen internationaal gezien een lage arbeidsparticipatie hebben met zeer veel deeltijdarbeid. Hun economische zelfstandigheid is gering vergeleken met Nederlandse mannen. De inkomensverdeling en de bezetting van arbeidsposities blijken ongelijk te zijn.

Arbeidsmarktposities bij ongewijzigd beleid

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. Ondanks de hoge vrouwenwerkloosheid wordt geen werkgelegenheidsbeleid voor vrouwen gevoerd. Herverdeling van betaald werk heeft geleid tot meer deeltijd- en flexibele arbeidscontracten voor vrouwen, maar de positie van deeltijdwerkers is niet verbeterd, ondanks allerlei beloften. Betaalbare kinderopvang is slechts mondjesmaat beschikbaar; de 130 miljoen die vrijkomt voor kinderopvang door de belastingwijziging in 1990, is een druppel op een gloeiende plaat. In de sociale zekerheid blijven mannen vanaf 1990 op het niveau van het sociale minimum een toeslag ontvangen voor hun afhankelijke partner, als er kinderen jonger dan 12 jaar te verzorgen zijn. In de loon- en inkomstenbelasting blijft ook na invoering van het systeem-Oort een belastingvoordeel voor de alleenverdiener gehandhaafd. Meer dan de helft van de

4. Sociaal en Cultureel Planbureau, *Sociaal en Cultureel Rapport 1988*, blz. 446.

5. Idem, blz. 460.

6. Centraal Bureau voor de Statistiek, *Sociaal-economische maandstatistiek*, januari 1988, blz. 55.

werklozen heeft een RWW-uitkering, die niet geïndividualiseerd is. Vooral vrouwen krijgen daardoor geen werkloosheidsuitkering. In de arbeidsvoorzieningsfeer wordt een deel van de gelden bestemd voor herintredende vrouwen, maar van een wezenlijke verbetering van de arbeidsmarktpositie van deze vrouwen kan niet gesproken worden. Bovendien moet afgewacht worden of dit beleid na de de tripartisering wordt gecontinueerd. De voorstellen van de regering tot verlaging van de uitkeringen aan jongeren tot 27 jaar, betekenen dat jongeren niet meer zelfstandig kunnen wonen. Dat is strijdig met de gedachte dat meisjes na 1990 economisch zelfstandig zouden moeten kunnen zijn.

In de AOW hebben vrouwen nu een zelfstandig recht op de helft van de uitkering voor gehuwden, maar daarvoor betalen zij, door de verzelfstandiging van de premieheffing, aanzienlijk meer premie. De regering heeft in de adviesaanvraag AWW voorgesteld een weduwenvoorziening voor de volgende generatie af te schaffen, tenzij er kinderen jonger dan 12 jaar te verzorgen zijn. In de aanvullende pensioenen is de positie van vrouwen ronduit slecht⁷. Kortom, van een krachtig en voortvarend beleid op het terrein van arbeid en inkomen kan niet gesproken worden.

Het CPB verwacht dat de *participatiegraad* van vrouwen op de arbeidsmarkt zal blijven stijgen, maar dat het 'kinderdal' ook bij de volgende generatie niet zal verdwijnen. Voor de groep vrouwen als geheel voorziet het CPB een toename van de arbeidsparticipatie van 42% in 1985 tot 52% in 2000. De arbeidsparticipatie van gehuwde vrouwen zal volgens deze prognose oplopen van 35% tot 50%. Naar internationale maatstaven gemeten is dit nog steeds een lage participatie. Een en ander betekent dat ook in de volgende eeuw veel vrouwen herintreedster in het arbeidsproces zullen zijn, met alle nadelen van dien. Omdat de groep een-ouder-gezinnen naar verwachting tot het jaar 2000 zal verdubbelen tot circa 300.000 en deze groep voor bijna 90% uit vrouwen bestaat die merendeels moeten leven van een bijstandsuitkering, kan een verdere feminisering van de armoede verwacht worden.

Het ontbreken van voldoende kinderopvang, het voortbestaan van kostwinnerstoelagen in de sociale zekerheid als er kinderen jonger dan 12 jaar te verzorgen zijn en de alleenverdienerstoelage in de belastingen draagt ertoe bij dat een deel van de volgende generatie vrouwen het moderne leefpatroon, dat door 85% van de meisjes gewenst wordt, niet kan realiseren. Het is te voorzien dat 70% van de meisjes uit de generatie van 1990 in het jaar 2000 een deeltijdbaan zal hebben. Aangezien er weinig deeltijdbanen zijn waarmee men in eigen levensonderhoud kan voorzien, valt niet te verwachten dat de volgende generatie vrouwen inderdaad volledig *economisch zelfstandig* zal zijn.

Als men de prognoses van de toekomstige vraag en het toekomstige aanbod op de arbeidsmarkt met elkaar vergelijkt, kan men concluderen dat de *werkloosheid* onder vrouwen ook in het jaar 2000 tenminste 1,5 zo hoog zal zijn als die onder mannen. Bijna 60% van de groei van de werkgelegenheid tot 2000 vindt plaats in typische mannenberoepen (aandeel van mannen 60% of meer).

De Emancipatieraad verwacht dat meisjes onder invloed van het hiervoor geschatte ambivalente levensperspectief in onvoldoende mate zullen kiezen voor opleidingen tot 'mannenberoepen', zodat de *seksescheiding naar beroepen* zal blijven bestaan. Omdat de arbeidscarrière van vrouwen niet gelijk is aan die van mannen, zal ook de doorbraak van de seksescheiding naar functieniveau niet groot zijn.

Inzet van zes instrumenten

De Emancipatieraad meent dat de maatschappelijke positie van vrouwen slechter zal worden als beschermende

maatregelen afgebroken worden, zonder dat daar nieuwe rechten zoals betaalbare kinderopvang, individuele uitkeringsrechten in de sociale zekerheid en een volwaardig pensioen voor in de plaats komen. Het afschaffen van kostwinnerstoelagen en weduwenvoorzieningen als er geen jonge kinderen zijn, de verzelfstandiging van de premiebetaling AOW en de grotere arbeidsmarktparticipatie van vrouwen leveren wel extra besparingen of baten op voor de collectieve sector, maar emancipatiebevorderende maatregelen die geld kosten worden niet of nauwelijks genomen. Als men voor de volgende generatie economische zelfstandigheid noodzakelijk vindt, moeten daarvoor randvoorwaarden geschapen worden. Zonder een voorwaardenscheppend beleid zal een volgende generatie wederom geconfronteerd worden met 'herintreedsters' en 'bijstandmoeders'.

Zo'n voorwaardenscheppend beleid wordt in het rapport *Zicht op een zelfstandig bestaan* ten tonele gevoerd door een pakket van zes instrumenten. Van dit pakket wordt aangegeven op welke wijze en in welke mate deze instrumenten afzonderlijk en te zamen ingezet kunnen worden en wat de kwantitatieve effecten zijn op arbeidsparticipatie, economische zelfstandigheid en arbeidsmarktpositie. Deze zes instrumenten passeren hierna de revue.

Kinderopvang

In een achtergrondstudie zijn de kwantitatieve effecten berekend van vier varianten van kinderopvang tot 2010. De Emancipatieraad koos een variant, waarbij de kinderopvang in drie jaar wordt uitgebreid tot een voorziening voor 100.000 kinderen. Verondersteld wordt dat de arbeidsparticipatie daardoor op middellange termijn zal toenemen met 90.000 vrouwen en op langere termijn, in 2000, met 120.000. Door de extra kinderopvang ontstaan 15.000 extra voltijdbanen. De kosten bedragen f 800 mln.

Her-, om- en bijscholing

Omdat meisjes uit de 1990-generatie ondanks voorlichting in het reguliere onderwijs onvoldoende kiezen voor 'mannenberoepen' die goede werkgelegenheidsperspectieven bieden, is om-, her- en bijscholing naar technische en economische richtingen ook voor de volgende generatie nodig. Bovendien zijn op een termijn van ruim 10 jaar niet alle herintreedsters verdwenen. Zonder deze scholing zullen de werkloosheidspercentages van vrouwen blijven hoger zijn dan die van mannen. Daarom wordt verondersteld dat tot het jaar 2000 per jaar 10.000 vrouwen extra worden her-, om- en bijgeschoold gedurende een heel jaar. Verondersteld wordt dat van die 10.000 vrouwen 5000 reeds werkzaam waren en 5000 werkloos. Na afloop van ieder scholingsjaar zullen van de 5000 oorspronkelijk werkenden 1000 vrouwen moeilijk vervulbare vacatures kunnen vervullen. De overige 4000 vrouwen schuiven op naar hogere banen. Gedurende het scholingsverlof wordt de inkomensderving gecompenseerd. De vrijvallende arbeidsplaatsen van de vrouwen met scholingsverlof worden zo veel mogelijk herbezet door werkzoekenden, die zo werkervaring opdoen. Van de 5000 werkloze vrouwen die geschoold worden, stonden er 2500 als werkloos geregistreerd. Het arbeidsaanbod neemt dus per saldo met 2500 personen per jaar toe ten opzichte van het referentiep pad. De kosten worden geraamd op f 235 à 325 mln per jaar.

Arbeidstijdverkorting en deeltijdwerk

Arbeidstijdverkorting en deeltijdwerk moeten uit emancipatoir oogpunt verschillend beoordeeld worden. Door algemene arbeidstijdverkorting ontstaat in principe voor alle mannen en vrouwen de mogelijkheid onbetaald en betaald werk eerlijker te verdelen, mits de arbeidstijdverkorting op regel-

7. Zie: Pensioenkamer, *Witte vlekkenonderzoek*, Den Haag, 1988.

matige tijdstippen per dag, week of maand valt. Door deeltijdwerk ontstaat op individueel niveau de mogelijkheid betaald werk te combineren met onbetaald werk. Deeltijdwerk betekent in de meeste gevallen routinematig, uitvoerend werk, met weinig kansen op bedrijfstraining of promotie. De primaire en secundaire arbeidsvoorwaarden zijn vaak zodanig, dat men van het deeltijdinkomen niet kan leven.

In het rapport wordt gekozen voor een combinatie van arbeidstijdverkorting en meer deeltijd voor mannen en voor hogere functies, zodat de posities van mannen en vrouwen naar elkaar toe kunnen groeien. Gekozen is voor een gemiddelde werkweek van 32 uur in 2000 met verlenging van de bedrijfstijd en omzetting van 200.000 voltijdbanen in deeltijdbanen. Een 32-urige werkweek in 2000 betekent 10% extra arbeidstijdverkorting ten opzichte van het referentiep pad. Zoals bekend gaat het CPB uit van 0,5% trendmatige arbeidstijdverkorting per jaar, dat betekent een gemiddelde werkweek van 36 uur in 2000.

Individualisering van het inkomensbeleid

Het stelsel van inkomensregelingen in Nederland is gebaseerd op de kostwinnersgedachte: de man wint de kost, de vrouw doet het huishouden. Kostwinners genieten een aantal financiële voordelen voor hun afhankelijke partner, waardoor de partner in staat wordt gesteld thuis te blijven om voor de kinderen te zorgen. Die financiële voordelen bestaan uit belastinguitgaven (alleenverdienerstoelage), voorzieningen (gratis medeverzekering tegen ziektekosten), inkomens toeslagen in de sociale zekerheid (AOW-toelage, toeslagenwet). Veel van deze financiële voordelen zijn afhankelijk van het partnerinkomen en ontmoedigen daardoor de arbeidsmarktparticipatie van de partner. Het *Beleidsplan emancipatie* gaat echter uit van economische zelfstandigheid voor de generatie van 1990. De Emancipatieraad kiest daarom voor een geïndividualiseerd inkomensbeleid. Dit betekent een inkomensbeleid zonder alleenverdienerstoelage en toeslagen in de sociale zekerheid en met uitkeringsrechten per individu.

De Stichting voor Economisch Onderzoek (SEO) heeft een econometrisch onderzoek verricht naar de invloed van een individueel belastingstelsel en een individuele RWW-uitkering. Bij wijze van experiment werd gekozen voor een belastingstelsel waarbij iedereen de alleenstaandenvoet krijgt en een individuele RWW-uitkering van 60%. Het onderzoek wees uit dat de arbeidsmarktparticipatie van vrouwen daardoor met 60% toeneemt. Op basis van dit experimentele onderzoek heeft de Emancipatieraad het CPB verzocht de consequenties door te rekenen van een belastingstelsel waarbij de dubbele basisaftrek voor alleenverdieners voor de generatie van 1990 is afgeschaft en aan deze generatie individuele RWW-uitkeringen worden gegeven.

Positieve actie

Positieve actie is een samenhangend programma van maatregelen per arbeidsorganisatie, waarmee beoogd wordt naast de instroom vooral de doorstroom van vrouwen naar hogere functies te bevorderen en te voorkomen dat vrouwen uit de arbeidsorganisatie stromen, waardoor kosten van werving, inwerken en opleiding verloren gaan. De maatregelen kunnen variëren van extra aandacht om vrouwen te werven tot een tijdelijke voorkeursbehandeling bij gelijke geschiktheid bij de aanstelling, van extra aandacht bij het loopbaanbeleid tot het kopen van kinderopvang in crèches, van het opstellen van streefcijfers om vrouwen in hogere functies te krijgen tot het reserveren van scholingsplaatsen voor vrouwen. De overheid kan positieve actie bevorderen door wetgeving, subsidies, voorlichting, onderzoek en overeenkomsten met overheidsleveranciers van goederen of diensten. Daarbij kan de overheid de leverancier bepaalde inspanningsverplichtingen opleg-

gen of de leverancier verplichten positieve actie te voeren ('contract compliance'). Voorts kan de overheid als werkgever het voorbeeld geven door zelf positieve actie te voeren.

In een achtergrondstudie is nagegaan wat het kwantitatieve effect van positieve actie zou zijn als alle vacatures voor hogere functies door vrouwen bezet zouden worden naar evenredigheid van het gekwalificeerde arbeidsaanbod van vrouwen. Uit deze achtergrondstudie bleek dat pas na 30 of 40 jaar sprake zou zijn van vertegenwoordiging van mannen en vrouwen in de verschillende functieniveaus naar evenredigheid van hun aandeel in het arbeidsmarkt-aanbod naar soort opleiding en functieniveau. Reeds eerder heeft de Emancipatieraad geadviseerd een zelfstandig bureau voor positieve actie onder te brengen bij het nieuwe tripartite Centraal Bestuur Arbeidsvoorzieningen. Dit bureau zou de arbeidsmarktpositie van vrouwen moeten verbeteren door middel van voorlichting, onderzoek en ondersteuning van positieve-actieprogramma's bij individuele arbeidsorganisaties. Zo'n bureau zou onderdeel moeten zijn van een krachtig beleid om positieve-actieplannen verder te ontwikkelen en uit te voeren. Het bedrijfsleven kan door het uitvoeren van positieve-actieprogramma's een beter gebruik maken van de opleidingen en capaciteiten van vrouwen en voorkomen dat capabele vrouwen uit de arbeidsorganisatie stappen als zij kinderen krijgen. Uitgaande van PTT-gegevens die uitwijzen dat gemiddeld f 30.000 aan wervings- en opleidingskosten per uittredende vrouw verloren gaat, zou het bedrijfsleven jaarlijks f 4 mrd kunnen besparen.

Kosten en baten van emancipatiebeleid

Uitbreiding van de *kinderopvang* voorkomt dat vrouwen uit de arbeidsmarkt treden als zij jonge kinderen hebben. Alleen daarmee kan het in internationaal opzicht uitzonderlijk grote 'kinderdal' in het arbeidsparticipatiepatroon van vrouwen verdwijnen. Voldoende kinderopvang kan bovendien bijdragen aan het veranderen van het levensperspectief van de volgende generatie: zolang er onvoldoende kinderopvang is, zal de volgende generatie vrouwen haar opleiding blijven afstemmen op de verwachting dat zij langdurig uit de arbeidsmarkt verdwijnen. Voldoende kinderopvang kan voorkomen dat een nieuwe generatie van herintreedsters en bijstandmoeders ontstaat. Daartoe zou vanaf 1990 het aantal opvangplaatsen voor kinderen jonger dan vier jaar met tenminste 75.000 uitgebreid moeten worden. De totale kosten bedragen f 800 mln, waarvan 60% door de overheid gedragen zou moeten worden, 20% door de ouders en 20% door de werkgever. Het CPB heeft de gevolgen van deze maatregel doorgerekend met het model dat gebruikt is bij de opstelling van de in 1985 gepubliceerde lange-termijnscenario's. Het CPB veronderstelt, dat in het z.g. 'middenscenario' van economische groei niet het totale extra arbeidsaanbod opgenomen kan worden. Het extra arbeidsaanbod vergroot de concurrentie op de arbeidsmarkt, waardoor ten opzichte van de basisprojectie een minder sterke loonstijging (relatieve loondaling) optreedt. Daardoor stijgt de werkgelegenheid, neemt de productie licht toe en blijft de collectieve-lastendruk in het jaar 2000 nagenoeg constant. De werkloosheid stijgt in het middenscenario met 50.000 personen.

Om-, her- en bijscholing van 10.000 vrouwen extra per jaar kost volgens het CPB onder de door de Emancipatieraad aangevoerde veronderstellingen f 235 à 325 mln per jaar. Verondersteld wordt dat het arbeidsaanbod daardoor gedurende 10 jaar ieder jaar met 2500 vrouwen toeneemt. Door ontmoediging leidt dit uiteindelijk tot een toename van het arbeidsaanbod met 22.000 arbeidsjaren. De werkloos-

Tabel 2. Kosten en effecten van ER-scenario's voor het jaar 2000 (aantallen x 1000)

	KO ^a	ATV ^b	DTW ^c	IB ^d		HOB ^e
Initiële collect. uitgaven (f mln)	480	-	-	A -660	B -710	250
Arbeidsaanbod						
arbeidsjaren	40	52	34	38	38	22
personen	95	43	85	90	90	22
Werkgelegenheid						
arbeidsjaren	28	180	11	13	13	15
personen	33	215	225	30	30	18
Werkloosheid						
arbeidsjaren	12	-128	23	25	25	7
personen	62	-170	-140	60	60	7
Collectieve druk ^f	0	-	0	0	0	0
Productie (%)	0,1	-1,3	0,1	0,1	0,1	0,3

a. KO: een uitbreiding met het aantal plaatsen in kinderdagverblijven voor ruim 100.000 kinderen; kosten voor de overheid f 480 mln. Bij volledige bezetting in de kinderdagverblijven

b. ATV: arbeidstijdverkorting met 10% tot 32 uur in het jaar 2000.

c. DTW: omzetting van 200.000 voltijdbanen in 400.000 deeltijdbanen. Zie CPB-werkdocument nr. 2, blz. 12; de ER-variant betreft 10% atv en geen 15% waar in het werkdocument van uitgegaan wordt.

d. IB: cohortsgewijze afschaffing van de overheveling van de basisaf trek aan de alleenverdiener; cohortsgewijze invoering van individuele werkloosheids-uitkeringen, onafhankelijk van het partnerinkomen; variant A: 70% voor ieder individu en 90% voor alleenstaande ouders; variant B: 50% voor samenwonenden, 70% voor alleenwonenden, 90% voor alleenstaande ouders.

e. HOB: een her-, om- en bijscholingsprogramma voor 10.000 vrouwen per jaar.

f. In procenten van het nationaal inkomen.

heid stijgt met 7000 arbeidsjaren. Omdat het aantal moeilijk vervulbare vacatures door de extra scholing daalt, komt de productie per jaar 0,3% hoger te liggen. Een geringe vermindering van de collectieve lastendruk is mogelijk.

Extra *arbeidstijdverkorting* van 10% tot 2000 met verlening van bedrijfstijd kon het CPB op korte termijn niet doorrekenen. Daarom is gebruik gemaakt van eerdere berekeningen van het CPB, waarbij arbeidstijdverkorting leidt tot een verkorting van de bedrijfstijd⁸. Uit die berekeningen valt op te maken dat een extra arbeidsaanbod verwacht mag worden van 52.000 personen (43.000 arbeidsjaren), een toename van de werkgelegenheid met 215.000 personen (180.000 arbeidsjaren) en een stijging van de werkloosheid met 170.000 personen (128.000 arbeidsjaren) en een vermindering van de productie. Of deze produktievermindering ook optreedt als de bedrijfstijd niet wordt verkort maar verlengd, is onduidelijk.

Omzetting van 200.000 voltijdbanen in *deeltijdbanen*, leidt volgens de CPB-berekeningen uiteindelijk tot een extra arbeidsaanbod van 85.000 personen, een vermindering van de werkloosheid van 140.000 personen, een toename van de werkgelegenheid met 11.000 arbeidsjaren, een geringe produktiestijging en een nagenoeg constante collectieve-lastendruk.

Individualisering van het inkomensbeleid is de variant die het meeste oplevert voor de collectieve sector. Afschaffing van de dubbele belastingvrije som voor alleenverdieners onder het belastingregime-Oort levert volgens het CPB f 3,9 mrd op, dat wil zeggen f 1,6 mrd extra inkomstenbelasting en f 2,3 mrd extra premieopbrengsten. Het CPB maakte deze berekening echter voor alle leeftijdscohorten te zamen, omdat het volgens het CPB niet goed mogelijk was dit alleen voor de generatie van 1990 te doen. Als men de leeftijdsverdeling van de mannelijke beroepsbevolking in 2000 als een indicatie gebruikt voor de leeftijdsverdeling van de groep alleenverdieners in 2000 en op die wijze een schatting maakt van het effect van de afschaffing van de dubbele belastingvrije som voor de generatie van 1990 in 2000, dan komt in 2000 f 860 mln beschikbaar voor de collectieve sector. Daar staat tegenover dat

volgens de CPB-berekening de individualisering van de RWW-uitkering voor de generatie van 1990 in 2000 f 150 à 200 mln kost, zodat de individualisering per saldo f 710 à 660 mln extra oplevert voor de collectieve sector. Op basis van het econometrisch onderzoek van de SEO wordt geschat dat het arbeidsaanbod uiteindelijk met 90.000 personen toeneemt, de werkgelegenheid met 13.000 arbeidsjaren, de werkloosheid met 60.000 personen, terwijl de productie een geringe stijging vertoont.

Het CPB beschikt niet over een instrumentarium om de effecten van *positieve actie* door te rekenen.

Tabel 2 geeft een samenvatting van de consequenties van de voorgestelde maatregelen. Uit de tabel kan men afleiden dat een gezamenlijke inzet van de zes instrumenten tot cumulatieve effecten kan leiden. Hoe groot deze cumulatieve effecten zijn is niet duidelijk. Enerzijds redeneert het CPB dat waarschijnlijk dezelfde vrouwen door de verschillende instrumenten gestimuleerd worden tot de arbeidsmarkt toe te treden. Anderzijds constateert de SEO, dat de individualiseringsvoorstellen niet voldoende zijn om het 'kinderdal' te doen verdwijnen. Inzet van verschillende instrumenten blijkt dus nodig te zijn. De uitkomsten van de tabel laten zien dat bij een gezamenlijke inzet van instrumenten de werkloosheid niet behoeft toe te nemen. Een cumulatie van de effecten van de voorstellen op het gebied van kinderopvang en individualisering leidt tot een toename van de vrouwelijke beroepsbevolking tot het jaar 2000 met 10%. De participatiegraad van de generatie van 1990 zou daardoor met 15 procentpunten toenemen.

Samenvatting en conclusies

In *Emancipatiebeleid in macro-economisch perspectief* heeft de Emancipatieraad aangegeven wat de kwantitatieve effecten zijn van een pakket maatregelen om de positie van vrouwen op het terrein van arbeid en inkomen te verbeteren. Voorgesteld wordt de kinderopvang minimaal uit te breiden tot 100.000 plaatsen in kinderdagverblijven, tot het jaar 2000 ieder jaar 10.000 vrouwen extra om-, her- en bij te scholen, de arbeidstijd met 10% extra te verkorten tot het jaar 2000, 200.000 voltijdbanen om te zetten in deeltijdbanen, de dubbele belastingvrije som voor alleenverdieners af te schaffen voor de volgende generatie, een individuele RWW-uitkering te geven aan deze generatie en verder *positieve actie* krachtig te stimuleren.

Deze maatregelen leiden, vergeleken met een scenario met ongewijzigd beleid, tot een toename van de vrouwelijke beroepsbevolking, een toename van de werkgelegenheid, een vergroting van het actieve deel van de bevolking en daarmee tot een verbreding van het economisch draagvlak. Voor productie en produktiviteit zijn gunstige effecten te verwachten, behalve bij arbeidstijdverkorting. In het 'midden-scenario' neemt de werkloosheid toe met 60.000 personen door uitbreiding van de kinderopvang en individualisering, doch arbeidstijdverkorting en uitbreiding van deeltijdwerk doen de werkloosheid met 140.000 à 170.000 personen verminderen. De conclusie luidt dat invoering van dit pakket beleidsmaatregelen de economische zelfstandigheid van vooral de volgende generatie ten goede zal komen, terwijl de economische effecten over het algemeen gunstig genoemd kunnen worden.

M. Bruyn-Hundt