

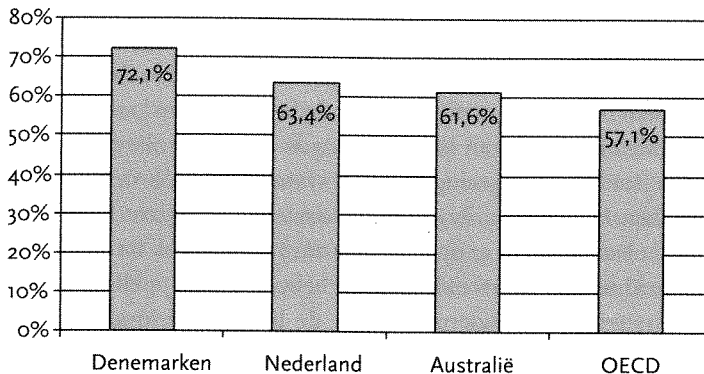
Arbeid en zorg vergelijken in drie landen

Raymond Gradus

Babies and Bosses: Reconciling Work and Family Life: Australia, Denmark and the Netherlands, OECD, Parijs, november 2002

Eind 2002 verscheen bovengenoemde OECD-studie over arbeid en zorg. Hierbij zijn drie landen, te weten Australië, Denemarken en Nederland, nader geanalyseerd. Elk van deze landen kent een hoog niveau van arbeidsparticipatie van vrouwen en in elk van de landen zijn daartoe belangrijke beleidsinitiatieven gepleegd. Denemarken kent al lange tijd een hoog niveau van arbeidsparticipatie van vrouwen en met haar 72,1% vormt zij een van de hoogste van de OECD. Nederland kende in 2000 een participatie van 63,4% en heeft in de jaren negentig een stijging gezien van bijna 20%-punten. Australië bevindt zich met 61,6% nog ruim boven het OECD-gemiddelde (zie figuur 1).

Wel zijn er aanzienlijke verschillen in de samenstelling van deze werkgelegenheid (zie tabel 1). Nederland kent een zeer groot aantal deeltijders, terwijl het aantal deeltijders in Denemarken zeer beperkt is en tevens dalende is. Australië neemt een middenpositie in. Bovendien blijken werkende vrouwen in Nederland veelal hoogopgeleid te zijn, terwijl beide andere landen er beter in slagen om ook laagopgeleiden te laten participeren op de arbeidsmarkt. Het is van belang om de determinanten van de arbeidsparticipatie van vrouwen verder te analyseren. Immers, de vergrijzing maakt een vergroting van het economisch draagvlak en daarmee verdere banengroei noodzakelijk. Omdat vrouwen een lagere arbeidsdeelname kennen dan mannen zijn zij een belangrijke doelgroep om tot een hogere arbeidsparticipatie te komen.

Figuur 1 Netto Arbeidsparticipatie 2000¹

Bron: OECD (2002)

Tabel 1 Arbeidsparticipatie van vrouwen naar enkele kenmerken

		Nederland	Denemarken	Australië	OECD
Arbeidsparticipatie (in %)	2000	63,4	72,1	61,6	57,1
	1990	46,7	70,6	57,1	53,3
% Deeltijd	2000	57,2	23,5	40,7	25,7
	1990	52,5	29,6	38,5	25,0
Opleiding (1999)	% Laag	41,8	55,6	49,9	50,8
	% Middelbaar	69,2	75,8	62,9	67,3
	% Hoog	82,5	85,3	75,7	78,4

Bron: OECD (2002)

Kinderopvang. Een determinant is kinderopvang. In Denemarken kan men gebruik maken van een nagenoeg sluitend systeem van kinderopvang en de stijging van arbeidsparticipatie in Nederland kent een samenhang met de uitbreiding van het aantal kinderopvangplaatsen. Toch blijven er grote verschillen in het gebruik van de kinderopvang

¹ Dit betreft de netto arbeidsparticipatie in personen, inclusief personen die minder dan 12 uur per week werkzaam zijn. Daardoor valt de netto arbeidsparticipatie hoger uit dan in de gegevens van het CBS volgens de Enquête Beroepsbevolking (EBB) waar personen die minder dan 12 uur per week werkzaam zijn buiten de definitie vallen. Volgens de EBB was de netto arbeidsparticipatie van vrouwen in 2000 51,9%.

tussen genoemde landen. In de leeftijdsgroep tot en met 3 jaar kennen Nederland en Australië een participatiegraad van kinderen in de officiële kinderopvang van een kwart tot een derde. Informeel geregelde opvang blijft in beide landen belangrijk. Zoals te verwachten scoort Denemarken het hoogst met 64% (voor de leeftijdsgroep -2 jaar).² Het verschil in gebruik van kinderopvang is in belangrijke mate terug te voeren tot de vormgeving van de systemen in de drie landen. Denemarken kent een aanbodgestuurd systeem met grote betrokkenheid van de overheid, dat er op gericht is om vrouwen ook na de geboorte van een kind voor de arbeidsmarkt te behouden. De publieke kosten van het systeem van kinderopvang tot de leeftijd dat kinderen naar school gaan, bedraagt in 2001 dan ook 2,1% bnp.³ Australië kent daarentegen een systeem van vraagfinanciering waarbij verschillende aanbieders de vraag accommoderen. De rol van de overheid beperkt zich tot een inkomenstegemoetkoming voor lagere inkomens evenals toezicht op de kwaliteit. De publieke kosten van dit systeem beperken zich tot 0,2% bnp. In Nederland is de betrokkenheid van de overheid tot voor kort geleden vrij beperkt geweest. De laatste jaren is daar verandering in gekomen en zijn tussen gemeenten en rijk afspraken gemaakt over de uitbreiding van het aantal plaatsen en is ook de subsidiering van kinderopvangplaatsen voor laagbetaalden toegenomen. In 2001 droeg de overheid 0,24% bnp bij aan kinderopvang. Andere opmerkelijke elementen in Nederland zijn de betrokkenheid van de sociale partners – ook in de financiering – en de wachtlijsten. Overigens zal de beoogde introductie van vraagfinanciering in 2005 – althans zo geeft de Australische ervaring aan – de wachtlijsten in belangrijke mate kunnen wegnemen.

Ouderschaps- en zwangerschapsverlof. Ook bij ouderschaps- en zwangerschapsverlof bestaan er interessante verschillen tussen de genoemde landen (zie figuur 2). Denemarken kent een wettelijk recht op zwangerschapsverlof voor een periode van 18 weken (vanaf 4 weken voor de

2 Overigens is Nederland wel bezig om in sneltreinvaart deze achterstand in formele opvang in te lopen. Het aantal kinderopvangplaatsen steeg in de jaren negentig met circa 32% per jaar (tegen 7% voor Australië en 1% voor Denemarken).

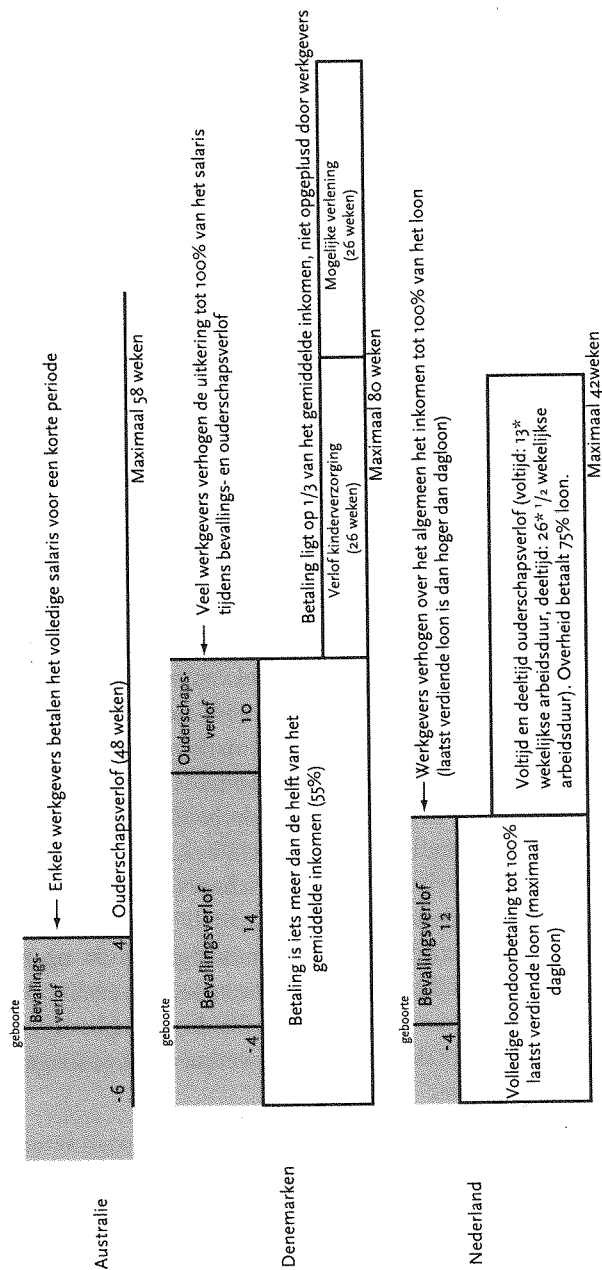
3 In Denemarken gaan kinderen pas op een leeftijd van 7 jaar naar school (Australië 6 jaar en Nederland 5 jaar). Dit verklaart een gedeelte van de verschillen.

bevalling). De betaling in die periode bedraagt 55% van het gemiddelde loon, maar de meeste werkgevers vullen dit aan tot het laatst verdiende loon. Nederland kent een vergelijkbaar systeem. Er bestaat een wettelijk recht op zwangerschapsverlof voor een periode van 16 weken. De wettelijk voorgeschreven betaling is aanzienlijk hoger dan in Denemarken en bedraagt 100% van het laatst verdiende loon (met als maximum het dagloon)⁴. Ook in Nederland vullen de meeste cao's de betaling aan tot het laatst verdiende loon. Alleen de regelingen voor de partner zijn minder ruim in Nederland. Rond de bevalling heeft de partner een wettelijk recht op twee dagen betaald verlof; terwijl dit in Denemarken minimaal 2 weken betreft.

Bovendien kennen beide landen vormen van ouderschapsverlof. In Nederland bestaat er een wettelijk recht op onbetaald ouderschapsverlof. Dit verlof bestaat uit 13 maal de wekelijkse arbeidsduur en kan door de man en de vrouw zowel in voltijd als in deeltijd (26 maal de helft van de wekelijkse arbeidsduur) worden opgenomen (zoals in figuur 2 aangegeven betekent dit dat als het ouderschapsverlof wordt opgenomen volgend op het bevallingsverlof, een vrouw recht heeft op maximaal 42 weken verlof in deeltijd). De overheid stimuleert de loondoorbetaling tijdens het ouderschapsverlof door middel van een fiscale tegemoetkoming voor werkgevers en de meeste overheids-cao's kennen een gunstige loondoorbetalingsregeling. Ook Denemarken kent dergelijke regelingen, die qua tijdsduur ruimer zijn en minder zijn toegesneden op parttime verlof. Dit heeft als nadeel dat de band met de arbeidsmarkt voor lange tijd wordt onderbroken. In totaliteit bedragen de publieke kosten voor zwangerschaps- en ouderschapsverlof in Denemarken 0,5% bnp en in Nederland 0,2% bnp. Australië kent een minder verregaand systeem. Er bestaat weliswaar een wettelijk recht op zwangerschapsverlof van meer dan een jaar, maar er is geen recht op doorbetaling. Slechts in 30% van de collectieve arbeidsovereenkomsten en 4% van de individuele afspraken ontvangen werknemers een tegemoetkoming van hun werkgever.

4 Dit is bij benadering 115% van het gemiddelde loon.

Figuur 2 Schematische weergave van verlofregelingen rond zwangerschap en bevalling voor moeders



Bron: OECD (2002), SZW-bewerking (grijs betreft vormen direct gelieerd aan zwangerschap)

gaan werken wel afhankelijk van het inkomen van de kostwinner als van op huishoudinkomen gebaseerde inkomensafhankelijke regelingen gebruik wordt gemaakt. Zo wordt een huishouden waar de vrouw op de arbeidsmarkt toetreedt geconfronteerd met aanzienlijke kosten voor kinderopvang als de hoofdkostwinner (dat wil zeggen de man) bovenmodaal verdient.

De OESO-studie gaat ook in op de vormgeving van de instituties. In Denemarken bepaalt de wetgeving de verlofvormen en ook kinderopvang wordt geleverd zonder een actieve betrokkenheid van werkgevers en werknemersorganisaties. Bovendien spelen sociale partners in Denemarken geen actieve rol om flexibele werktijden en daarmee deeltijdwerk mogelijk te maken. Alleen de aanvulling van het wettelijk voorgeschreven loon tot het laatst verdiende loon tijdens zwangerschapsverlof is een punt in de onderhandelingen tussen werkgevers en werknemers. In Nederland wordt daarentegen intensief tussen werkgevers en werknemers onderhandeld over faciliteiten voor kinderopvang en mogelijkheden voor verlof. Bovendien worden de afspraken in een collectieve arbeidsovereenkomst via het algemeen verbindend verklaren, dwingend opgelegd aan alle werkgevers en werknemers in die sector. De overheid bepaalt vervolgens of zij met (aanvullende) wetgeving zal komen. In dit verband is het interessant om vast te stellen dat het recht op deeltijd te gaan werken is vastgelegd in de Wet aanpassing arbeidsduur (WAA). Australië legt een aantal minimumvoorwaarden in de wet vast en laat een verdere invulling over aan het vrije spel van de marktkrachten. Zoals de studie constateert, leidt dit tot grote verschillen in de arbeid- en zorgarrangementen tussen sectoren. In overheidssectoren alsmede goedbetaalde sectoren is er een praktijk om gezinsvriendelijke zaken te bevorderen, terwijl in meer traditionele sectoren die praktijk ontbreekt.

Uiteraard is de studie niet bedoeld om een keuze te maken tussen een van de drie systemen. Dit neemt niet weg dat hier en daar de vinger op de zere plek wordt gelegd. Zo is de OESO zeer kritisch over de Nederlandse rol van scholen, die regelmatig kinderen plotseling een dag vrijgeven en noemt scholen 'een risicofactor in het streven naar langere werkweken voor ouders'. Grote beleidswijzigingen worden echter niet voorgesteld. De vormgeving van de systemen weerspiegelt in belangrijke mate de maatschappelijke preferenties en de wijze waarop burgers met elkaar omgaan. Wel lijkt naar mijn oordeel de conclusie

stand te houden dat het Nederlandse hybride model met een tripartiete verantwoordelijkheid voor overheid, werkgevers en werknemers, aardig in staat is om een aanvaardbaar niveau van arbeid- en zorgarrangementen mogelijk te maken, waarbij ouders ook daadwerkelijk kunnen kiezen tussen verschillende (combinaties van) arrangementen van tijd, geld en faciliteiten. Dit laatste geldt wellicht ook voor het Deense model, maar daar staan wel de aanzienlijke kosten van de publieke allocatie tegenover.

Auteur

Raymond Gradus is verbonden aan het Onderzoekscentrum voor Financieel-Economisch Beleid (OCFEB) van de EUR en het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid. Hij dankt Piet van Reijen, Jolanda Timmerman en Eugenie Roozen voor nuttig commentaar.