

Amsterdam, januari 2007
In opdracht van het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid

Kosten en baten van participatiebeleid

Lucy Kok
Peter Hop
Hettie Pott-Buter

Met medewerking van
Peter Berkhout
Lennart Janssens
Coen Teulings

A decorative horizontal line art graphic consisting of a series of interconnected, irregular, and somewhat jagged lines, resembling a stylized mountain range or a complex waveform, rendered in a light gray color.

seo economisch onderzoek

“De wetenschap dat het goed is”

SEO Economisch Onderzoek doet onafhankelijk toegepast onderzoek in opdracht van overheid en bedrijfsleven. Ons onderzoek helpt onze opdrachtgevers bij het nemen van beslissingen. SEO Economisch Onderzoek is gelieerd aan de Universiteit van Amsterdam. Dat geeft ons zicht op de nieuwste wetenschappelijke methoden. We hebben geen winstoogmerk en investeren continu in het intellectueel kapitaal van de medewerkers via promotietrajecten, het uitbrengen van wetenschappelijke publicaties, kennisnetwerken en congresbezoek.

SEO-rapport nr. 960

ISBN: 978-90-6733-376-4

Inhoudsopgave

Samenvatting	i
Summary	v
1	Inleiding..... 1
1.1	Aanleiding
1.2	Onderzoeksopzet en leeswijzer..... 1
2	Arbeidsaanbod van vrouwen: theorie en empirie 3
2.1	Inleiding..... 3
2.2	Theorie
2.3	Ontwikkeling in de tijd 8
2.4	Verschillen tussen landen 10
2.4.1	Omgevingsfactoren
2.4.2	Verschillen in beleid
2.4.3	Verschillen in preferenties..... 15
2.5	Conclusie..... 18
3	Data en schattingsresultaten 19
3.1	Inleiding..... 19
3.2	Data..... 19
3.3	Schattingsresultaten 20
3.4	Simulatie nulalternatief: prestatie van het model..... 23
3.5	Simulatie beleidsalternatieven 24
3.6	Samenvatting 25
4	Eerste orde effecten beleidsmaatregelen 27
4.1	Inleiding..... 27
4.2	Gratis kinderopvang..... 28
4.3	Eerste twee dagen kinderopvang gratis..... 28
4.4	Vanaf de derde dag kinderopvang gratis 29
4.5	Verhogen tegemoetkoming kinderopvang 31
4.6	Tegemoetkoming kinderopvang afhankelijk van inkomen minstverdienende partner 32
4.7	Betaald ouderschapsverlof 33
4.8	Afschaffen heffingskorting voor afhankelijke partner 34
4.9	Verhogen aanvullende combinatiekorting..... 36
4.10	Samenvatting 39
5	Kosten-batenanalyse 41
5.1	Inleiding..... 41
5.2	Tweede orde effecten beleidsmaatregelen..... 44
5.3	Kosten en baten gratis kinderopvang..... 46
5.4	Kosten en baten afschaffen heffingskorting afhankelijke partner..... 50
5.5	Verhogen aanvullende combinatiekorting..... 52
5.6	Conclusie..... 54
Bijlage 1	Financiële belemmeringen en stimulansen voor participatie..... 61
Bijlage 2	Het model en de data 79
Bijlage 3	CPB Notitie 85

Samenvatting

‘Emancipatie van vrouwen stagneert’ kopten de kranten naar aanleiding van de jongste Emancipatiemonitor (Portegijs e.a., 2006b). Na een aantal jaren waarin de arbeidsparticipatie van vrouwen is gestegen is er de laatste jaren sprake van stilstand. In 2003, 2004 en 2005 had 54% van de vrouwen van 15 tot 65 jaar een baan van 12 uur of meer per week. De SER en de WRR wijzen erop dat een hogere participatiegraad nodig is met het oog op de vergrijzing. Volgens de SER moet in 2040 de arbeidsparticipatie van vrouwen met 10%-punt gestegen zijn ten opzichte van de participatie in 2006. Bij het ingezette beleid wordt een stijging van de arbeidsparticipatie verwacht van 5%-punt. Om 5%-punt extra arbeidsaanbod van vrouwen te realiseren is een forse extra inspanning nodig.

De vraag voor dit onderzoek was: wat kunnen we doen om de participatiegraad op lange termijn te verhogen? En wat leveren die inspanningen de samenleving als geheel op?

Aangrijpingspunten voor beleid

Wat kan de overheid doen om de participatie van vrouwen te bevorderen? Volgens de economische theorie kiezen individuen het aantal uren dat zij werken zodanig dat zij een voor hen optimale combinatie hebben van consumptie en vrije tijd. Vrouwen maken daarbij een afweging tussen betaalde arbeid, onbetaalde arbeid en vrije tijd. Ze gaan pas werken als het loon dat ze kunnen verdienen op de arbeidsmarkt hoger is dan het loon dat ze minimaal willen verdienen. De keuze die ze maken hangt dus enerzijds af van wat ze kunnen verdienen op de arbeidsmarkt. Hoe hoger het loon dat vrouwen kunnen verdienen hoe eerder ze zich zullen aanbieden op de arbeidsmarkt. Anderzijds hangt de keuze af van het loon dat vrouwen minimaal willen verdienen. Dit hangt onder andere af van de hoeveelheid onbetaalde arbeid die vrouwen verrichten en de kosten van het uitbesteden daarvan. Hoe hoger de kosten van uitbesteden hoe hoger het loon dat vrouwen minimaal willen verdienen. Ook hangt het af van het overige inkomen in het gezin. Als de vrouw een partner heeft met een hoog inkomen zal zij niet geneigd zijn voor een laag loon te gaan werken. Zij kan dan immers al genoeg consumeren en zal dan eerder de voorkeur geven aan vrije tijd in plaats van betaald werk verrichten.

De overheid kan de arbeidsparticipatie van vrouwen dus op twee manieren beïnvloeden. Ten eerste kan de overheid het netto loon van vrouwen via fiscale maatregelen verhogen. Dit is een stimulans voor vrouwen om te gaan werken. De tweede mogelijkheid is om het loon dat vrouwen minimaal willen verdienen (het zogenaamde reserveringsloon) te verlagen. Dat kan door de kosten van het uitbesteden van onbetaalde arbeid te verlagen, met name de kosten van kinderopvang. Ook het verlagen van het overig inkomen binnen gezinnen verlaagt het loon dat vrouwen minimaal willen verdienen en verhoogt daardoor de arbeidsparticipatie. Vrouwen zullen bij een lager gezinsinkomen eerder geneigd zijn te gaan werken om het gezinsinkomen aan te vullen. Ook het verlengen van het betaald ouderschapsverlof kan het loon dat vrouwen minimaal willen verdienen verlagen doordat het de mogelijkheid biedt om na de geboorte van een kind zelf voor het kind te zorgen en de zorg niet uit te besteden.

We hebben berekend welke van deze effecten potentieel het grootste effect heeft. Het gaat daarbij om eerste orde effecten op de participatie van vrouwen, los van doorwerking op de belastingen, de lonen en de werkgelegenheid. Uit onze berekeningen blijkt de hoogte van het eigen loon van vrouwen de grootste invloed te hebben op hun arbeidsparticipatie. Een stijging van het eigen loon van vrouwen met 1% verhoogt de arbeidsparticipatie van vrouwen in uren met 1,76%. Maatregelen die aangrijpen bij het loon dat vrouwen minimaal willen verdienen (het reserveringsloon) blijken potentieel een kleiner effect te hebben. Een lagere prijs van kinderopvang en een lager gezinsinkomen verlagen het reserveringsloon van vrouwen en verhogen daardoor de participatie. Een verlaging van de prijs van kinderopvang met 1% verhoogt de participatie van vrouwen in uren met 0,06%. Een verlaging van het gezinsinkomen met 1% verhoogt de participatie van vrouwen met 0,08%. Verder bleek het invoeren van betaald ouderschapsverlof een positief effect te hebben op de participatie van vrouwen.

Vergelijking met andere landen

De arbeidsparticipatie van vrouwen in Nederland is, net als in andere landen, de afgelopen decennia sterk gestegen. Deze stijging is voor een deel veroorzaakt door technologische ontwikkelingen die ervoor gezorgd hebben dat vrouwen minder tijd kwijt zijn aan het huishouden. Daarnaast is het opleidingsniveau van vrouwen gestegen en de vruchtbaarheidsratio gedaald.

In Nederland ligt echter nog steeds de arbeidsparticipatie in uren van vrouwen lager dan in veel andere Europese landen. Met name het aantal deeltijdwerkers is in Nederland veel hoger, waardoor vrouwen in Nederland minder uren werken dan vrouwen in andere landen. Omgevingsfactoren, voor zover onderzocht, bieden hiervoor geen verklaring. Wel zijn er verschillen in beleid tussen landen die de lage participatie in uren van Nederlandse vrouwen kunnen verklaren. De subsidie voor kinderopvang lag tot voor kort relatief laag in Nederland, de marginale druk op het inkomen van de tweede verdiener is hoog, het betaalde zwangerschapsbevallings- en ouderschapsverlof is relatief kort, de ziektekostenverzekering stimuleerde tot voor kort deeltijdarbeid, en de schooltijden in Nederland sluiten niet goed aan bij de arbeidstijden.

Welvaartseffecten van beleid

Op basis van de mogelijke effecten van beleid en de vergelijking met het buitenland hebben we van een aantal beleidsmaatregelen de effecten op de participatie van vrouwen doorgerekend:

1. Afschaffing van de heffingskorting voor de afhankelijke partner
2. Verhogen van de aanvullende combinatiekorting
3. Goedkoper maken van kinderopvang
4. Verlengen betaald verlof na de geboorte van een kind

Voor de eerste drie maatregelen heeft het CPB heeft een doorrekening gemaakt van de tweede orde effecten op de werkgelegenheid en de productie in Nederland. Op basis van de CPB berekeningen hebben we een kosten-batenanalyse gemaakt voor de Nederlandse maatschappij. De kosten-batenanalyse geeft een tentatieve berekening van de structurele effecten van de maatregel op de totale welvaart in Nederland. De berekeningen zijn tentatief omdat ze gebaseerd zijn op schattingen van de effecten op lange termijn. Daarbij hebben we voor verschillende kosten en baten veronderstellingen moeten maken. Bovendien zijn niet alle mogelijke effecten meegenomen. Het belang van de kosten-batenanalyse schuilt niet alleen in de schatting van de

omvang van het effect van de maatregelen maar ook in het mechanisme waardoor de maatregelen al dan niet tot welvaartswinst leiden. Ook maakt de kosten-batenanalyse duidelijk welke groepen in de maatschappij profiteren van specifieke maatregelen.

Afschaffen heffingskorting voor de afhankelijke partner

De heffingskorting voor de afhankelijke partner wordt door sommigen ook wel de ‘aanrechtssubsidie’ genoemd. Iedere belastingplichtige die tenminste het minimumloon verdient, heeft recht op de algemene heffingskorting. Partners hebben ieder zelfstandig recht op de algemene heffingskorting. Niet-belastingplichtige afhankelijke partners kunnen de heffingskorting uitbetaald krijgen. Het afschaffen van deze mogelijkheid heeft een groot positief effect op de arbeidsparticipatie van vrouwen. Het effect van de maatregel is drieledig. Het vergroot het netto loon van vrouwen die de arbeidsmarkt betreden. Vrouwen die nu de heffingskorting uitbetaald krijgen betalen zodra zij gaan werken belasting over hun inkomen. Als de heffingskorting pas tot uitbetaling kan komen als er een inkomen wordt verdiend dan betekent dat dat als een vrouw gaat werken zij effectief geen belasting betaalt over de eerste € 5800 die zij verdient. Zij houdt dus netto veel meer over van haar inkomen. Het tweede effect is dat de maatregel het gezinsinkomen doet dalen. Dit is voor vrouwen een extra stimulans om deze daling van het gezinsinkomen te compenseren. Het derde effect is dat doordat de maatregel leidt tot 1,65 miljard euro extra belastinginkomsten de belastingtarieven generiek kunnen dalen, waardoor het netto loon stijgt en vooral vrouwen meer gaan werken. Deze maatregel verhoogt de arbeidsparticipatie in personen van vrouwen met een partner met 12,2% in 2040 ten opzichte van de autonome groei van de participatie. In uren gaan vrouwen met een partner 6,3% meer werken.

De totale welvaart in Nederland gaat met 5,1 miljard omhoog. Dit is een saldo van extra productie, waardoor meer inkomen wordt gecreëerd, en minder vrije tijd en tijd voor onbetaalde arbeid. Alleenstaanden en alleenstaande ouders profiteren doordat zij minder belasting hoeven te betalen en meer gaan werken. Zij gaan er 1,6 miljard euro op vooruit. Paren gaan in eerste instantie meer belasting betalen, maar compenseren dit doordat zij meer gaan werken. Uiteindelijk gaat ook de welvaart van paren daardoor met 1,4 miljard euro omhoog. Dit geldt uiteraard niet voor die paren die niet meer gaan werken. Door de forse productiestijging gaan werkgevers er 2,1 miljard euro op vooruit.

Verhogen aanvullende combinatiekorting

Verhogen van de aanvullende combinatiekorting heeft ook een fors positief effect op de arbeidsparticipatie. De aanvullende combinatiekorting is een extra belastingkorting voor de minstverdienende partner in een gezin met kinderen onder de 12 jaar. De maatregel verhoogt dus het netto loon van vrouwen. We hebben de effecten berekend van een verhoging van de aanvullende combinatiekorting met macro 330 miljoen euro. De maatregel zorgt er niet voor dat veel meer vrouwen de arbeidsmarkt betreden. De participatiegraad gaat daardoor niet sterk omhoog. Wel gaan de vrouwen die al werken méér werken, wat goed is voor de economie. Deze maatregel levert de maatschappij per saldo een verhoging van de welvaart op van 0,7 miljard euro. Een forsere investering dan de doorgerekende 330 miljoen euro kan grotere effecten sorteren.

Verlagen kosten kinderopvang

Het verlagen van de kosten van kinderopvang heeft in eerste instantie een fors positief effect als er sprake is van een forse verlaging van de kosten van kinderopvang. Uit berekeningen van het CPB blijkt echter dat een forse verlaging van de kosten van kinderopvang leidt tot substitutie van informele opvang voor formele opvang. Om de maatregel te financieren moeten daardoor de belastingtarieven sterk stijgen, wat het netto loon van vrouwen en mannen doet dalen en ook de participatie. Per saldo stijgt de participatie daardoor niet of nauwelijks. De productie in Nederland daalt zelfs iets als kinderopvang volledig gratis wordt gemaakt. De totale welvaart in Nederland daalt daardoor ook.

Verlengen betaald verlof na de geboorte van een kind

Het verlengen van het betaald verlof na de geboorte van een kind heeft een positief effect op de participatie van moeders. Het loon dat vrouwen minimaal willen verdienen op de arbeidsmarkt daalt als gevolg van de maatregel, waardoor de participatie stijgt. Wat een optimale betaald verlofperiode is weten we niet. We weten wel dat een te lang betaald verlof leidt tot een lager aantal gewerkte uren van vrouwen. Dit komt doordat dan het positieve participatie-effect teniet wordt gedaan door het negatieve effect van het verlof zelf op het aantal gewerkte uren. Uit internationaal vergelijkend onderzoek blijkt dat in Nederland de optimale betaald verlofperiode nog niet bereikt is, maar onduidelijk is hoever we er vandaan zitten. Van deze maatregel zijn de tweede orde effecten niet berekend door het CPB zodat we niet weten wat de tweede orde effecten zijn op de werkgelegenheid en productie. We kunnen daarom geen uitspraak doen over de effecten van deze maatregel op de welvaart.

Conclusie

Met het oog op de vergrijzing is het nodig de arbeidsparticipatie van vrouwen verder te verhogen. Het afschaffen van de heffingskorting voor de afhankelijke partner levert daartoe de grootste bijdrage. Daarmee kan de arbeidsparticipatie van vrouwen met een partner 12,2% stijgen. De welvaart in Nederland stijgt door de maatregel met 5,1 miljard euro per jaar. Ook het verhogen van de aanvullende heffingskorting levert welvaartswinst op. Het gratis maken van kinderopvang levert een welvaartsverlies op. Dit komt doordat naar verwachting veel informele opvang wordt omgezet in formele opvang, waardoor de belastingtarieven sterk moeten stijgen om de kinderopvang te betalen. Dit doet het positieve effect van gratis kinderopvang op de participatie teniet.

Summary

'Emancipation of women comes to a halt', the newspaper headlines read in response to the latest Emancipation Monitor (Portegijs et al., 2006b). After several years in which women's labour force participation was on the rise, the past few years have borne witness to stagnation. In 2003, 2004 and 2005, 54% of women between ages 15 and 65 held a job for 12 or more hours per week. The Social and Economic Council of The Netherlands (SER) and the Dutch Scientific Council for Government Policy (WRR) point out that in view of the ageing population a higher degree of participation is necessary. According to the SER, by 2040 women's labour force participation should have increased by 10 percent points as compared to the participation in 2006. With the current policy, an increase in labour participation of 5 percent points is expected. A considerable extra effort is needed to realize an additional 5 percent points of women's labour supply.

The question addressed in this research was: what can we do to increase the level of participation in the long run? And what does society as a whole gain from these efforts?

Points of action for policy

What can the government do to stimulate women's participation? According to economic theory, individuals choose the number of hours they work in a way so that they have a combination of consumption and leisure that for them is at an optimum. In this regard, women weigh paid work, unpaid work and leisure against each other. They will only get a job if the salary they can earn on the labour market exceeds the minimum salary they want to earn. On the one hand, the choice they make depends, therefore, on how much they can earn on the labour market. The higher the salary women can earn, the more likely they are to offer their services on the labour market. On the other hand, the choice depends on the minimum salary that women want to earn. This is dependent, amongst other things, upon the amount of unpaid work that women do and the costs of outsourcing that work. The higher the costs of outsourcing, the higher the minimum salary that women want to earn. It also depends on the family's remaining income. If the woman has a partner who has a high income, she will not be inclined to work for a low salary. After all, she already has enough to consume and would rather give priority to leisure than to doing paid work.

Therefore, the government can influence women's labour force participation in two ways. First, the government can increase women's net wages through fiscal measures. That offers an incentive to women to get a job. The second possibility is to lower the minimum salary that women want to earn (the so-called reservation wage). This can be achieved by lowering the costs of outsourcing unpaid work, in particular the costs of childcare. Lowering the remaining income of families also decreases the minimum salary that women want to earn and thus increases their labour participation. If the household income is lower, women will be more easily inclined to get a job to supplement household income. Extending paid maternity leave can also lower the minimum salary that women want to earn, because it offers the possibility to personally provide care for a child after its birth and to not outsource the care.

We have calculated which of these measures has the largest potential effect. In this regard, it concerns the effects of the first order on the participation of women, irrespective of their carry-over on taxes, wages and employment. Our calculations show that the height of women's own salary has the most influence on their labour force participation. An increase of women's own salary with 1% increases the labour participation of women in hours by 1.76%. Measures that act on the minimum salary that women want to earn (the reservation wage) turn out to potentially have a smaller effect. Lower costs of childcare and a lower household income decrease women's reservation salary and thereby increase participation. A lowering of the costs of childcare by 1% increases the participation of women in hours by 0.06%. A 1% decrease of the remaining household income increases women's participation by 0.08%. Furthermore, it was found that introducing paid maternity leave has a positive effect on the participation of women.

Comparison with other countries

Women's labour force participation in The Netherlands, just as in other countries, has strongly increased in the past few decades. This rise was caused partly by technological developments that have resulted in women having to spend less time on household chores. In addition, the level of women's education has increased and the fertility ratio has decreased.

However, women's labour force participation as measured in hours is still lower in The Netherlands than in many other European countries. The number of part-time workers is much higher in The Netherlands in particular, as a result of which women in The Netherlands work less hours than women in other countries. Environmental factors, insofar as these were investigated, offer no explanation for this finding. There are, however, differences in policy between countries that could explain the low participation of Dutch women as measured in hours. Childcare subsidies were relatively low until recently, the marginal pressure on a second income is high, the period of paid pregnancy, maternity and parental leave is relatively short, part-time work was stimulated by the healthcare insurance until recently, and school hours in The Netherlands are poorly attuned to working hours.

Welfare effects of policy

The effects of some policy measures on women's participation were calculated on the basis of the possible effects of the policy and the comparison with other countries. These measures are:

1. Abolition of the tax credit for the dependent partner
2. Increasing the additional combination tax credit
3. Lowering the costs of childcare
4. Extending paid leave after childbirth

With regard to the first three measures, the Dutch Bureau for Economic Policy Analysis (CPB) has calculated their second order effects on employment and production in The Netherlands. On the basis of the CPB's calculations, we have performed a cost-benefit analysis for Dutch society. The cost-benefit analysis provides a tentative calculation of the measure's structural effects on total welfare in The Netherlands. The calculations are tentative because they are based on estimates of the long-term effects. Thereby we had to make assumptions with regard to several costs and benefits. Furthermore, not all possible effects were taken into consideration. The importance of the cost-benefit analysis not only lies in the estimation of the extent of the measures' effect, but also in the mechanism through which the measures lead to a gain in welfare

or not. In addition, the cost-benefit analysis brings to light the groups in society that profit from specific measures.

Abolition of the tax credit for the dependent partner

The tax credit for the dependent partner is referred to by some as the 'kitchen sink subsidy'. Every taxpayer who earns at least minimum wage is entitled to the general tax credit. All partners are entitled to the general tax credit individually. Non-taxpaying, dependent partners can receive a payout of the tax credit. Abolition of this possibility has a large positive effect on the labour participation of women. The effect of the measure is threefold. It increases the net salary of women who enter the labour market. Women who currently receive a payout of the tax credit will start paying income tax as soon as they start working. If the tax credit is only paid out if an income is earned, it means in effect that a woman who gets a job does not have to pay taxes over the first 5800 euros she earns. Therefore, in net terms, she will keep much more of her income. The second effect of the measure is that it decreases the household income. This offers an extra impetus to women to compensate for this decrease in their family's earnings. The third effect is that, as a result of the 1.65 billion euros of extra tax earnings generated by the measure, tax rates in general can be decreased. Consequently, the net wages will increase and women in particular will start working more. This measure increases the labour force participation of women with a partner, as expressed in number of people, by 12,2 percent in 2040 as compared to the autonomous growth of participation. Expressed in hours women with a partner will work 6.3% more.

Total welfare in The Netherlands increases by 5.1 billion euros. This is a balance of extra production, as a result of which more income is generated as well as less leisure and less time for unpaid work. Single people and single parents profit, because they have to pay less taxes and will work more. Eventually, it will also lead to an increase by 1.4 billion euros of the welfare of couples. Obviously, this does not apply to couples that do not start working more. As a result of the considerable increase in production, employers are better off by 2.1 billion euros.

Increasing the additional combination tax credit

Increasing the additional combination tax credit also has a considerable positive effect on labour participation. The additional combination tax credit is an additional tax credit for the lowest earning partner in a family with children under the age of 12. Therefore, the measure will increase women's net income. We have calculated the effects of an increase of the additional combination tax credit by 330 million euros at the macro level. The measure does not lead to many more women entering the labour market. Thus, the level of participation does not strongly increase. However, women who already have a job do start working more, which is good for the economy. Overall, this measure yields an increase of welfare for society in the amount of 0.7 billion euros. A more considerable investment than the 330 million euros used in the calculations can have greater effects.

Lowering the costs of childcare

At first instance, lowering the costs of childcare has a considerable positive effect when it concerns a considerable cut in the costs of childcare. However, calculations by the CPB show that a considerable decrease in the costs of childcare leads to the substitution of informal care for formal care. Therefore, to be able to finance the measure, the tax rates should increase

significantly. This will decrease the net salary of both men and women and the participation as well. Overall, the participation will therefore increase slightly or not at all. Production in The Netherlands will even decrease slightly if childcare is offered completely free of charge. As a result, total welfare in The Netherlands will also decrease.

Extending paid leave after childbirth

Extending paid leave after the birth of a child has a positive effect on the participation of mothers. This measure leads to a lowering of the minimum salary that women want to earn, as a result of which the participation increases. We do not know what an optimal period of paid leave is. We do know, however, that if the period of paid leave is too long it will lead to women working less hours. This is due to the fact that in that regard the positive participation effect is countered by the negative effect of the leave itself on the number of hours worked. International comparative studies show that in The Netherlands the optimal period of paid leave has not yet been reached, but it is unclear how far away we are from arriving at that point. The CPB has not calculated the second order effects of this measure, so that we do not know what the extent is of the second order effects on employment and production. Therefore, we cannot make any statements regarding the effects of this measure on welfare.

Conclusion

In view of the ageing population, it is necessary to further increase women's labour participation. Abolishing the tax credit for the dependent partner can make the biggest contribution to achieving this. It can increase labour force participation of women with a partner by 12,2 percent. As a result of the measure, welfare in The Netherlands will increase by 5.1 billion euros. Increasing the additional combination tax credit also leads to a gain in welfare. Introducing free childcare results in a loss of welfare. This is because a lot of informal care is expected to be converted into formal care, as a result of which the tax rates have to increase sharply to be able to fund the costs of childcare. This undoes the positive effect of free childcare on participation.

1 Inleiding

1.1 Aanleiding

‘Emancipatie van vrouwen stagneert’ kopten de kranten naar aanleiding van de jongste Emancipatiemonitor (Portegijs e.a., 2006b). Na een aantal jaren waarin de arbeidsparticipatie van vrouwen is gestegen is er de laatste jaren sprake van stilstand. In 2003, 2004 en 2005 had 54% van de vrouwen van 15 tot 65 jaar een baan van 12 uur of meer per week. Dit is minder dan het streefcijfer van het kabinet. Volgens het Meerjarenbeleidsplan 2000 had de arbeidsparticipatie van vrouwen in 2005 al ruim 58% moeten bedragen. De SER en de WRR wijzen erop dat een hogere participatiegraad nodig is met het oog op de vergrijzing. Volgens de SER moet in 2040 de arbeidsparticipatie van vrouwen met 10%-punt gestegen zijn ten opzichte van de participatie in 2006. Bij ongewijzigd beleid wordt een stijging van de arbeidsparticipatie verwacht van 5%-punt.

Om 5%-punt extra arbeidsaanbod van vrouwen te realiseren is een forse extra inspanning nodig. Wanneer we de participatie van vrouwen uitdrukken in fulltime equivalenten behoort Nederland, samen met bijvoorbeeld Italië, tot de achterhoede van Europa. Dit komt niet doordat in Nederland minder vrouwen een baan hebben, maar doordat dat vooral deeltijdbanen zijn. In 2003 werkte 60% van de Nederlandse vrouwen parttime. In andere Europese landen ligt dit percentage rond de 20%.

Hoe komt het dat Nederland behoort tot de achterhoede van Europa? Is het echt zo dat het vooral de opvattingen van Nederlandse vrouwen over opvoeding van kinderen bepalen hoeveel ze werken, zoals het SCP suggereert (Portegijs e.a., 2006a)? Of verschillen de preferenties niet zozeer als wel het beleid? En als dat zo is, wat kunnen we dan doen om de participatiegraad in 2010 op de beoogde 65% krijgen? En wat leveren die inspanningen de samenleving als geheel op? Dat zijn de vragen die het ministerie van SZW ons gesteld heeft en die we in dit rapport beantwoorden. In de volgende paragraaf leggen we uit hoe we de vragen hebben beantwoord en wat u kunt verwachten in de rest van de rapportage.

1.2 Onderzoekopzet en leeswijzer

Het onderzoek bestond uit de drie stappen:

1. Literatuuronderzoek
2. Meten effecten van beleidsopties.
3. Berekenen kosten en baten van beleid.

Doel van het literatuuronderzoek was om te achterhalen waarom Nederlandse vrouwen in zo groten getale in deeltijd werken. Wat is de oorzaak, en welke beleidsopties zijn er om de participatie te vergroten? In hoofdstuk 2 doen we verslag van deze zoektocht.

De volgende stap was het meten van de effecten van beleidsopties. In deze fase hebben we het arbeidsaanbod van Nederlandse vrouwen verklaard uit een aantal variabelen. Deze analyse geeft inzicht in het effect van zowel beleidsmatig te beïnvloeden variabelen als andere variabelen op het arbeidsaanbod van vrouwen. Vervolgens hebben we met dit verklaringsmodel gesimuleerd wat er zou gebeuren als er een aantal beleidsopties zou worden doorgevoerd. In hoofdstuk 3

beschrijven we het verklaringsmodel en in hoofdstuk 4 de berekende eerste orde effecten van de beleidsopties. We laten daarbij de effecten zien voor verschillende groepen vrouwen.

De laatste stap was het berekenen van de kosten en baten voor de maatschappij. Neemt de welvaart toe als we maatregelen nemen die de participatie van vrouwen op de arbeidsmarkt stimuleren? Wegen de kosten van beleid op tegen de baten? En zijn er bepaalde groepen die erop vooruit gaan, terwijl anderen erop achteruit gaan? De kosten-batenanalyse voerden we uit volgens de OEEI leidraad (Eijgenraam, e.a. 2000). Daarin nemen we dus niet alleen de extra betaalde productie mee als gevolg van beleid maar houden we ook rekening met het verlies aan vrije tijd en de vermindering van de onbetaalde productie. Ten behoeve van de kosten-batenanalyse heeft het CPB alle beleidsmaatregelen ook doorgerekend rekening houdend met economische terugkoppelingen op lonen en werkgelegenheid (tweede orde effecten). Hoofdstuk 5 bevat de resultaten van de kosten-batenanalyse.

Dit rapport bevat drie bijlagen. Bijlage 1 bevat een overzicht van financiële stimulansen en belemmeringen die er in Nederland zijn voor vrouwen om te gaan werken en om meer uren te gaan werken. Dit overzicht hebben we gebruikt bij het bepalen van de beleidsopties in hoofdstuk 4. Bijlage 2 bevat de technische details van de modelschattingen die we presenteren in hoofdstuk 3. Bijlage 3 bevat de berekening van het CPB van de effecten van de beleidsmaatregelen.

2 Arbeidsaanbod van vrouwen: theorie en empirie

2.1 Inleiding

In vrijwel alle westerse landen is er in de periode 1980-2003 sprake van een groei van het arbeidsaanbod van vrouwen. In Nederland steeg het aantal werkende vrouwen als percentage van het totaal aantal vrouwen van 15-64 jaar van 34,2% naar 65,8% in de periode 1980-2003. Ook in andere landen was sprake van een stijging van de werkgelegenheidsgraad, zij het minder sterk dan in Nederland. De groei van de participatie in Nederland betrof echter voor een groot deel kleine deeltijdbanen. Als gevolg van het grote aantal deeltijdwerkers is de participatie in fulltime equivalenten in Nederland relatief laag. In 1983 werkte 44,7% van de Nederlandse vrouwen parttime. In 2003 was dat gestegen naar 59,6%. Wanneer we de participatie van vrouwen uitdrukken in fulltime equivalenten behoort Nederland, samen met bijvoorbeeld Italië, tot de achterhoede van Europa.

Tabel 2.1 Arbeidsparticipatie vrouwen

	Italië	Nederland	Frankrijk	Denemarken	Zweden	VS
werkgelegenheidsgraad 15-64¹						
1980	33,4	34,2	50,0	64,3*	73,4	55,4
1990	36,2	46,7]	50,3	70,6	81,0]	64,0
2000	39,6	63,4	54,3	72,1	72,2	67,8
2003	42,7	65,8	56,0	70,5	72,8	65,7
% vrouwen dat parttime werkt¹						
1983	16,5	44,7	18,9	36,7	29,8**	21,9
1990	18,4]	52,5]	22,5	29,7]	24,5	20,2
2000	23,4	57,2	24,9	24,0	21,4	18,0
2003	23,6	59,6	22,8	21,9	20,6	18,8
werkgelegenheidsgraad in fulltime equivalenten 15-64²						
2003	39,9	41,6	50,8	61,8	63	n.b.

Bronnen: 1) OECD Employment Outlook 2004, 2) Plantenga, Siegel, 2004, 3) CBS

*1983 **1987/ Een trendbreuk is aangegeven met |

In dit hoofdstuk proberen we de vraag te beantwoorden of Nederlandse vrouwen anders zijn dan andere vrouwen of dat de oorzaak van de lage arbeidsparticipatie in uren gezocht moet worden in verschillen in beleid en omstandigheden tussen landen. Daartoe gaan we in paragraaf 2.1 eerst in op de theorie: wat verklaart theoretisch het aantal uren dat mensen werken? In paragraaf 2.3 en 2.4 gaan we in op de empirische bevindingen. Paragraaf 2.3 gaat in op de vraag: wat verklaart de grote toename van de arbeidsparticipatie van vrouwen in de afgelopen decennia? En paragraaf 2.4 probeert te achterhalen waarin Nederland verschilt van andere landen. Zijn de omstandigheden in Nederland anders? Is het beleid anders? Of zijn de Nederlandse vrouwen gewoon anders?

2.2 Theorie

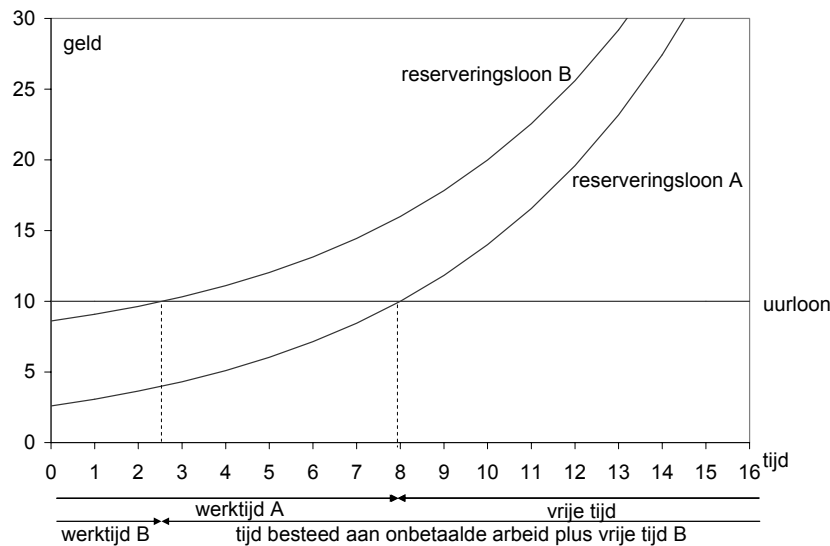
Volgens de economische theorie kiezen individuen het aantal uren dat zij werken zodanig dat zij een voor hen optimale combinatie hebben van consumptie en vrije tijd. Mensen met een sterke

voorkeur voor vrije tijd zullen minder uren betaalde arbeid verrichten dan mensen die hun werk erg leuk vinden of erg gelukkig worden van het kopen van consumptiegoederen. Voor iedereen is het zo dat vrije tijd meer waard is naarmate je er minder van hebt. Dus als iemand 40 uur per week werkt is een uur extra vrije tijd meer waard dan wanneer die persoon 20 uur werkt. De optimale situatie wordt bereikt wanneer een uur extra werken voor het individu evenveel waard is als een uur extra vrije tijd. Immers, als een uur extra werken voor iemand meer waard is dan het uur vrij tijd dat hij opgeeft dan zal hij dat doen. Andersom zal hij minder gaan werken als een uur extra vrij tijd meer waard is dan een uur werken. Daarbij wordt verondersteld dat mensen vrij zijn in het kiezen van het aantal uren dat ze willen werken.

In de traditionele economische theorie werd geredeneerd vanuit mannen. Er werd geen rekening mee gehouden dat mensen ook thuis voor het huishouden en de kinderen moeten zorgen. Het zijn vooral de vrouwen die dit doen. Vrouwen maken dan ook niet een keuze tussen betaalde arbeid en vrije tijd, maar tussen betaalde arbeid, onbetaalde arbeid binnenshuis en vrije tijd (zie o.a. Killingsworth, Heckman, 1986). Wanneer zij gaan werken houden zij óf erg weinig vrije tijd over óf zij moeten iemand inhuren die de arbeid binnenshuis overneemt. Als het loon dat vrouwen op de arbeidsmarkt kunnen verdienen niet veel hoger ligt dan de kosten die worden gemaakt om de arbeid binnenshuis over te nemen dan levert werken weinig financiële baten op. Het reserveringsloon van vrouwen ligt daardoor hoger dan dat van mannen, en hun arbeidsparticipatie lager.

Onderstaande figuur illustreert dit principe voor persoon A en persoon B. Laten we zeggen dat A een man is en B een vrouw. Beiden kunnen netto € 10 per uur verdienen als zij gaan werken. Op de horizontale as is het aantal uren per dag weergegeven (minus 8 uur slaap). Voor beiden is de waarde van vrije tijd en onbetaalde arbeid weergegeven. De waarde van vrije tijd en onbetaalde arbeid wordt ook het 'reserveringsloon' genoemd: het is het uurloon dat zij minimaal willen verdienen met werken. Het reserveringsloon loopt op naarmate de persoon meer uren werkt: vrije tijd wordt dan immers meer waard. Persoon A zal 8 uur per dag willen werken. Laten we aannemen dat hij geen onbetaalde arbeid verricht. Bij 8 uur per dag werken is de waarde van zijn vrije tijd (zijn reserveringsloon) exact gelijk aan het uurloon dat hij verdient met werken. Meer zal hij niet willen werken, omdat dan zijn vrije tijd meer waard wordt dan zijn uurloon. Minder zal hij ook niet willen werken, omdat hij dan gelukkiger (economen spreken over nut) zou kunnen worden door zijn vrije tijd in te ruilen voor betaalde arbeid. Hij kiest dus voor 8 uur werk per dag en 8 uur vrije tijd.

Figuur 2.1 Afweging werk, vrije tijd en onbetaalde arbeid



Persoon B heeft dezelfde voorkeur voor vrije tijd als persoon A, maar verricht ook onbetaalde arbeid binnenshuis. Haar optimum ligt bij 2,5 uur betaalde arbeid verrichten per dag. Zij heeft dan 13,5 uur over voor vrije tijd en onbetaalde arbeid. Stel dat zij 6 uur per dag besteedt aan het huishouden en de verzorging van haar kinderen. Zij heeft dan nog 7,5 uur per dag vrije tijd, iets minder dan persoon A. Haar reserveringsloon weerspiegelt nu niet alleen de waarde van haar vrije tijd, maar ook de waarde van de onbetaalde arbeid die zij verricht.

Hoe hoger de waarde van de onbetaalde arbeid hoe hoger het reserveringsloon. De waarde van onbetaalde arbeid wordt onder andere bepaald door het zorghetos van vrouwen. Vrouwen met een sterke voorkeur om zelf voor de kinderen te zorgen zullen de onbetaalde arbeid die zij verrichten hoog waarderen. Hoe sterker de voorkeur om de kinderen zelf op te vangen hoe hoger het reserveringsloon zal zijn, en hoe lager de participatie op de arbeidsmarkt. De waarde van onbetaalde arbeid wordt ook beïnvloed door de kosten van het inkopen van onbetaalde arbeid. Hoe duurder de kinderopvang of de werkster hoe hoger de waarde van de onbetaalde arbeid en hoe hoger het reserveringsloon.

Aangrijpingspunten voor beleid

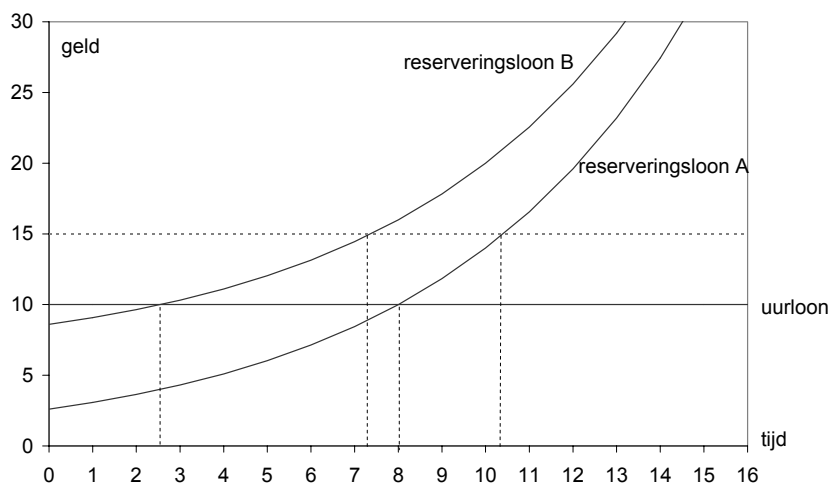
De arbeidsparticipatie van vrouwen kan op twee manieren worden beïnvloed: door het verhogen van het loon van vrouwen of door het verlagen van het reserveringsloon.

Verhogen loon van vrouwen

Naarmate het eigen loonniveau stijgt, gaan meer vrouwen werken. Ze houden dan meer over van hun inkomen, waardoor ze ook meer huishoudelijke arbeid kunnen uitbesteden. In economische termen heet dit het substitutie-effect: betaalde arbeid wordt aantrekkelijker, waardoor vrije tijd en onbetaalde arbeid worden ingeruild voor betaalde arbeid. Daarnaast heeft een hoger uurloon een inkomenseffect: met een hoger uurloon kan hetzelfde inkomen met minder uren werken verdiend worden. Op die manier kan een hoger uurloon tot een lagere arbeidsparticipatie leiden. De theorie geeft niet aan welk effect groter is. Uit empirisch onderzoek blijkt dat het positieve substitutie-effect voor vrouwen veel groter is dan het negatieve inkomenseffect, waardoor een hoger uurloon leidt tot een groter arbeidsaanbod van vrouwen (Blundell, Macurdy, 1999).

In figuur 2.2 illustreren we het effect van een hoger uurloon. We zien dat als het uurloon van persoon A en B van € 10 naar € 15 stijgt persoon B zich bijna 5 uur meer gaat aanbieden op de arbeidsmarkt. Persoon A wil dan ongeveer 2,5 uur meer werken. Persoon A is dus minder gevoelig voor een loonsverhoging dan persoon B. Deze gevoeligheid voor een loonsverhoging noemen we ‘elasticiteit’.¹ De elasticiteit kan worden afgelezen aan de helling van het reserveringsloon. Als het reserveringsloon zeer snel stijgt met de gewerkte tijd (en de lijn dus erg steil loopt) dan zal een verhoging van het loon niet leiden tot een sterke stijging van het arbeidsaanbod. De ‘elasticiteit’ van het arbeidsaanbod is dan laag. Als daarentegen het reserveringsloon een relatief vlak verloop heeft dan heeft een stijging van het loon een grote toename van de arbeidsparticipatie tot gevolg. De elasticiteit is dan hoog. Uit de figuur valt al te zien dat over het algemeen de elasticiteit afneemt naarmate de gewerkte tijd toeneemt: de waarde van vrije tijd stijgt dan steeds sneller. Dit betekent dat naarmate vrouwen al meer werken het steeds moeilijker wordt om vrouwen nog meer te laten werken. Vrouwen die nog niet werken zullen relatief makkelijk over de streep getrokken kunnen worden. Bij vrouwen die al werken zal het moeilijker zijn om ze meer uren te laten werken.

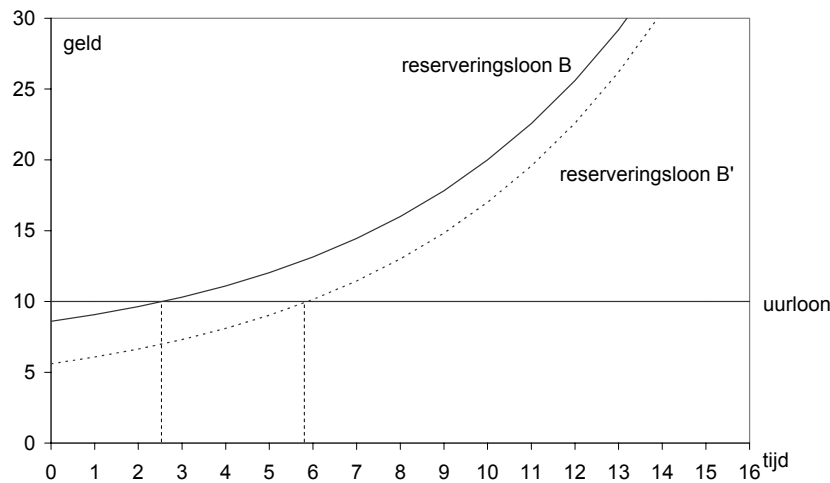
Figuur 2.2 Effect hoger loon op arbeidsaanbod



Verlagen reserveringsloon vrouwen

In figuur 2.3 illustreren we het effect van het verlagen van het reserveringsloon van vrouwen. Het reserveringsloon van B daalt in dit voorbeeld met € 3 per uur, voor alle uren van de dag. Zij gaat daardoor bijna 6 uur per dag werken, in plaats van 2,5 uur.

¹ De loonelasticiteit van het arbeidsaanbod is de procentuele verandering van het arbeidsaanbod in verhouding tot de procentuele verandering van het loon

Figuur 2.3 Afweging werk, vrije tijd en onbetaalde arbeid

Verlaging van het reserveringsloon kan door het verlagen van het niet-arbeidsinkomen (onder andere het inkomen van de partner) of het verlagen van de kosten van het uitbesteden van onbetaalde arbeid.

De reactie van vrouwen op het inkomen van de partner is negatief: hoe hoger het inkomen van de partner hoe lager de participatie van de vrouw. Als het uurloon van de partner hoger is dan dat van de vrouw dan is het voor het gezin voordeliger als de partner werkt, dit levert voor het gezin als totaal meer inkomen en meer vrije tijd op. Bovendien heeft een hoog inkomen van de partner een inkomenseffect: hoe hoger het inkomen van de partner hoe meer vrije tijd het gezin zich kan veroorloven. De vrouw kan zich dan permitteren om minder te werken. Ook niet-arbeidsinkomen in het gezin leidt tot een lager arbeidsaanbod van vrouwen doordat daardoor meer vrije tijd ‘gekocht’ kan worden. Voor mannen zijn deze effecten, zowel het substitutie-effect als het inkomenseffect, vrijwel afwezig. Zowel het eigen loonniveau als het overige inkomen in het gezin hebben nauwelijks invloed op de participatiebeslissing van mannen (Blundell, Macurdy, 1999).

Als de kosten van het uitbesteden van huishoudelijk werk omlaag gaan wordt het aantrekkelijker om betaalde arbeid te gaan verrichten en het huishoudelijke werk uit te besteden. Hier speelt de verstoringende werking van belastingen: huishoudelijke activiteiten worden niet fiscaal belast en marktactiviteiten wel. Daardoor is het vaak aantrekkelijker om huishoudelijke en verzorgende taken zelf uit te voeren in plaats van in te kopen. Dit kan welvaartsverlies veroorzaken. Het voorbeeld in box 2.1 illustreert dit.

Box 2.1 Illustratie verstoringende werking belastingheffing

Stel iemand kan als werknemer een bruto loon verdienen van € 9. Zijn toegevoegde waarde tegen marktprijzen is onder de bestaande fiscale en sociale regelingen ruim het dubbele, zeg € 20. Dat wil zeggen dat zijn bijdrage aan het productieproces op de markt verkocht kan worden tegen een opbrengst van € 20 (incl. BTW). Over het brutoloon betaalt deze werknemer premies en belastingen, zodat hij/zij € 6,5 netto besteedbaar per uur overhoudt. De waarde van zijn verplichte verzekeringen en pensioenopbouw moeten hier bij worden opgeteld, zeg € 1,5, zodat de totale baat van werken € 8 bedraagt. In plaats van te werken kan hij/zij ook huishoudelijke arbeid verrichten. Stel dat een bepaalde huishoudelijke activiteit ingehuurd kan worden voor € 10 per uur (marktprijs). Stel dat de betrokken werknemer deze activiteit zelf even goed kan

verrichten. Hij/zij staat dan voor de keus (extra) te gaan werken tegen een effectieve opbrengst van € 8 per uur, of deze activiteit zelf te verrichten, tegen een netto opbrengst van € 10 (uitgespaarde kosten) per uur. De keus is dan snel gemaakt. Als de betrokken persoon inderdaad besluit de desbetreffende activiteit zelf te verrichten dan is zijn bijdrage per uur aan de welvaart gelijk aan € 10. Het maatschappelijke welvaartsverlies als gevolg van de verstoorde participatiebeslissing is $€ 20 - € 10 = € 10$ per uur.

Bron: CPB (2005)

Belastingheffing verstoort dus de participatiebeslissing van huishoudens en veroorzaakt daardoor welvaartsverlies. Dit gebeurt alleen bij activiteiten die men ook zelf kan uitvoeren. Dit pleit ervoor uitbesteding van diensten in en om het huis, die huishoudens ook zelf kunnen uitvoeren, te subsidiëren. Daardoor zal het arbeidsaanbod toenemen, waardoor de welvaart toeneemt en ook de belastingopbrengst toeneemt. Als de subsidie veel extra arbeidsaanbod uitlokt dan kunnen de extra belastingopbrengsten zelfs hoger zijn dan de subsidiekosten (CPB, 2005, Corlett and Hague, 1953). Om deze reden is de BTW op diensten die huishoudens zelf kunnen uitvoeren lager dan die op andere diensten. De welvaartswinst die wordt veroorzaakt door het lagere tarief op diensten die huishoudens zelf kunnen uitvoeren is groter dan het welvaartsverlies als gevolg van een hoger tarief op andere diensten. Ook is dit de reden dat veel landen kinderopvang subsidiëren.

Verklaring verschillen arbeidsparticipatie vrouwen

De arbeidsparticipatie van vrouwen wordt dus beïnvloed door vier factoren:

1. De hoogte van de eigen lonen van vrouwen:
2. De hoogte van het overig inkomen in gezinnen
3. De hoeveelheid en de kosten van uitbesteden van onbetaalde arbeid
4. Preferenties: deze bepalen de reacties van vrouwen op veranderingen in de hoogte van het eigen loon, het overig gezinsinkomen en de kosten van het uitbesteden van onbetaalde arbeid.

Deze factoren kunnen worden beïnvloed door exogene factoren en door beleid. In de volgende paragraaf kijken we welke van deze factoren de groei van de arbeidsparticipatie in de afgelopen decennia verklaren. Daarbij kijken we vooral naar exogene ontwikkeling van deze factoren. In paragraaf 2.4 kijken we naar verschillen tussen landen en proberen we de oorzaak te achterhalen van het grote aantal deeltijdwerkers in Nederland. In 2.4.1 beschrijven we de exogene verschillen tussen landen en in 2.4.2 de verschillen in beleid. In 2.4.3 gaan we apart in op de vraag of Nederlandse vrouwen andere preferenties hebben dan vrouwen in andere landen.

2.3 Ontwikkeling in de tijd

De stijging van de arbeidsparticipatie van vrouwen in de afgelopen decennia is gepaard gegaan met een sterke stijging van het opleidingsniveau van vrouwen en een daling van de vruchtbaarheid. De stijging van het opleidingsniveau heeft ervoor gezorgd dat het loon dat vrouwen op de arbeidsmarkt konden verdienen is gestegen, wat de arbeidsmarktparticipatie heeft gestimuleerd. De teruglopende vruchtbaarheid heeft ervoor gezorgd dat de onbetaalde zorgtaken van vrouwen zijn verminderd, waardoor meer ruimte is ontstaan voor betaalde arbeid. Hoe de causale relaties precies liggen is overigens onduidelijk.

In onderstaande tabel geven we de vruchtbaarheidsratio weer in een aantal OECD landen. De vruchtbaarheidsratio is het gemiddeld aantal kinderen per vrouw. Bij een gemiddelde van 2,1 kind per vrouw neemt een bevolking nauwelijks toe of af (afgezien van migratie).

Tabel 2.2 **Vruchtbaarheidsratio**

	Italië	Nederland	Frankrijk	Denemarken	Zweden	VS
1970	2,4	2,6	2,5	2,0	1,9	n.b.
1980	1,6	1,6	2,0	1,6	1,7	1,8
2002	1,3	1,7	1,9	1,7	1,7	2,0

Bron: OECD Society at a glance 2004

De laatste jaren stijgt de vruchtbaarheid weer iets, vooral in landen waar de arbeidsparticipatie hoog is. Verschillende onderzoeken wijzen erop dat goede mogelijkheden om zorg en arbeid te combineren zowel de arbeidsparticipatie van vrouwen als de vruchtbaarheid stimuleren (Del Boca, 2002; Sleetbos, 2003; Zundert e.a., 2005). In Italië ontbreekt het hieraan, waardoor de vruchtbaarheidsratio nog verder is afgenomen. In Nederland noemt een kwart van Nederlandse vrijwillig kinderloze vrouwen als reden van hun kinderloosheid ‘werken en kinderen is moeilijk te combineren’ (CBS, 2004). Vooral hoogopgeleide vrouwen zien uiteindelijk af van het krijgen van kinderen.

Een derde mogelijke oorzaak voor de toename van de arbeidsparticipatie is de technologische ontwikkeling in de huishoudelijke productie. Kea Tijdens laat in haar oratie zien dat in de afgelopen zestig jaar op grote schaal werkzaamheden die aanvankelijk in het huishouden werden verricht verschoven zijn naar de marktsector (Tijdens, 2006). Zij ziet een sterke afname van de zelfproductie in het huishouden van kleding, de productie van voedsel en het onderhoud van het huis. De zelfproductie van kleding en voedsel is afgenomen doordat door grootschalige fabrieksmatige productie de prijzen zo sterk gedaald zijn dat het voordeliger is deze goederen op de markt in te kopen. De afname van tijd die wordt besteed aan het onderhouden van het huis (poetsen en schoonmaken) schrijft zij vooral toe aan de productiviteitsverhoging bij de zelfproductie. Deze is het gevolg van technische ontwikkeling en dalende prijzen van huishoudelijke apparaten. Volgens Tijdens zou de daling van de huishoudelijke arbeidstijd wel eens de belangrijkste verklaring kunnen zijn voor de groeiende arbeidsdeelname van vrouwen.

Een toename van de participatie zou er theoretisch toe moeten leiden dat de elasticiteit voor het eigen loon afneemt: hoe meer uren vrouwen werken hoe minder zij onbetaalde arbeid kunnen substitueren voor betaalde arbeid. De elasticiteit van vrouwen voor het eigen loon zou naar die van mannen toe moeten groeien. In de Verenigde Staten is dit effect aangetoond door Blau en Kahn (2005). De aanbodelasticiteit van vrouwen voor het eigen loonniveau daalde in de VS van 0,8 à 0,9 in 1980 tot 0,4 in 2000 (zie tabel 2.3). In 1980 leidde dus een verhoging van het loon van vrouwen met 10% tot een extra arbeidsaanbod van 8 à 9%. In 2000 was dit effect nog maar 4%. De aanbodelasticiteit van vrouwen voor het inkomen van de partner is afgenomen van -0,4 in 1980 tot -0,2 in 2000. Leidde een toename van het inkomen van de man in 1980 dus tot een afname van het arbeidsaanbod van 4%, in 2000 was dat nog maar een afname van 2%. Vrouwen houden nu dus minder rekening met het inkomen van de partner in hun arbeidsaanbodbeslissing. Het effect van het overig niet-arbeidsinkomen is zoals verwacht negatief, maar zeer klein.

De onderzoekers hebben ook gekeken naar verschillen in opleidingsniveau. Vrouwen met een lage opleiding blijken sterker te reageren op het eigen loon en het inkomen van de partner dan

hoog opgeleide vrouwen. De daling van de gevoeligheid voor het eigen loon en het inkomen van de partner is echter voor alle vrouwen gelijk.

De elasticiteiten van mannen zijn nauwelijks veranderd in de onderzochte periode. Zowel in 1980 als in 2000 is het effect van een stijging van het eigen loon het arbeidsaanbod licht positief, terwijl het effect van een verandering van het inkomen van de partner vrijwel afwezig is.

Tabel 2.3 Arbeidsaanbodelasticiteiten mannen en vrouwen in de VS

	1980	1990	2000
<i>vrouwen</i>			
eigen loon	0,8/0,9	0,6	0,4
loon partner	-0,4	-0,2/-0,3	-0,2
niet arbeidsinkomen	-0,004	-0,002	-0,001
<i>mannen</i>			
eigen loon	0,0-0,1	0,1	0,0-0,1
loon partner	-0,01/0,04	0,00/0,03	-0,01/0,03
niet arbeidsinkomen	0,001	0,002/0,003	0,002/0,003

Bron: Blau, Kahn, 2005

2.4 Verschillen tussen landen

2.4.1 Omgevingsfactoren

Zijn er exogene factoren aan te wijzen waarom vrouwen in Nederland minder uren werken dan vrouwen in andere Europese landen? Zijn de lonen van vrouwen hier lager of ligt juist het loonniveau van de mannen hier hoger? Of zijn er andere omgevingsfactoren aan te wijzen waarom Nederlandse vrouwen andere keuzes maken dan in de rest van Europa?

Het CPB heeft onderzocht in hoeverre de beschikbaarheid van deeltijdbanen in Nederland verantwoordelijk is voor het grote aantal deeltijdwerkers in Nederland (Euwals, Hogerbrugge, 2004). Zij vonden daarvoor geen aanwijzingen en concluderen dat de oorzaak voor het grote aantal deeltijdwerkers in Nederland elders moet liggen. Tijdens (2002) heeft ook onderzocht of deeltijdwerk vooral wordt gecreëerd om aan de behoefte van het bedrijf te voldoen of aan de behoefte van de werknemers. Zij concludeert, evenals het CPB, dat het laatste het geval is.

Jaumotte (2004) heeft de arbeidsparticipatie van OECD landen vergeleken. Zij constateert dat een hoge werkloosheid in een land leidt tot een lagere arbeidsparticipatie van vrouwen. Dit is een saldo-effect. Enerzijds leidt een hoge werkloosheid van mannen tot een lager huishoudinkomen en daardoor tot een hogere participatie van vrouwen (het inkomenseffect). Anderzijds leidt een hoge werkloosheid van vrouwen tot een kleinere kans voor vrouwen om een baan te vinden. Per saldo is het effect van werkloosheid op de participatie van vrouwen negatief. Dit biedt echter geen verklaring voor de lage participatie van vrouwen in Nederland. De werkloosheid in Nederland is niet hoger dan in andere landen. Bovendien is de participatie in Nederland laag vanwege het grote aantal deeltijdbanen en het is niet zo dat vrouwen liever voltijd zouden werken en dat vanwege een gebrek aan voltijdbanen niet doen.

Een andere verklaring zou kunnen zijn dat de lonen in Nederland relatief hoog liggen, waardoor gezinnen van één of anderhalf inkomen rond kunnen komen. Mogelijk is dit in andere landen moeilijker doordat de lonen lager liggen of het prijspeil hoger. Vanuit de theorie mag verwacht

worden dat een hoger niet-arbeidsinkomen (in casu het inkomen van de partner) leidt tot een hoger reserveringsloon van vrouwen en dus een lagere arbeidsparticipatie. Zo leidt in Portugal het lage loonniveau tot een hoge participatie van vrouwen, die ook vrijwel allemaal voltijd werken (Ruivo e.a., 1998). Anderzijds zou een hoog eigen loonniveau van vrouwen moeten leiden tot een hogere participatie. Voor Nederland is hier echter geen onderzoek naar gedaan.

2.4.2 Verschillen in beleid

Deze paragraaf baseren we vooral op een studie van Jaumotte (2004). Zij gaat uitgebreid in op de vraag in hoeverre verschillen in beleid tussen landen leiden tot verschillen in arbeidsparticipatie van vrouwen. Zij baseert haar resultaten op een gedegen kwantitatieve analyse, box 2.2 beschrijft de methodiek die Jaumotte gebruikt.

Box 2.2 Methodiek onderzoek Jaumotte

Jaumotte heeft een databestand gecreëerd met data over arbeidsparticipatie van vrouwen en variabelen die invloed hebben op de arbeidsparticipatie van vrouwen, waaronder beleidsvariabelen. Het databestand bevat informatie over de periode 1995-1999 voor 17 OECD landen. Op deze data heeft zij twee modellen geschat. Het eerste model verklaart de participatiegraad van vrouwen uit de volgende variabelen:

Beleidsvariabelen:

1. belastingdruk op het inkomen van vrouwen
2. betaald verlof regelingen
3. subsidie voor kinderopvang
4. hoogte kinderbijslag
5. aandeel deeltijdbanen in totale werkgelegenheid (als proxy voor de flexibiliteit arbeid en zorg)
6. de belastingdruk op deeltijdbanen

Overige variabelen:

1. opleidingsniveau vrouwen
2. aantal kinderen per vrouw
3. aandeel getrouwde vrouwen
4. werkloosheid van mannen en vrouwen
5. de mate van ontslagbescherming
6. de mate van product markt regulering
7. een landspecifieke variabele (fixed effect)

Ze corrigeert voor mogelijke endogeniteit door instrumentele variabelen op te nemen of door de verklarende variabelen vertraagd mee te nemen. Zo kan de subsidie van kinderopvang invloed hebben op het arbeidsaanbod van vrouwen, maar een hoger arbeidsaanbod zal ook weer leiden tot hogere subsidies voor kinderopvang. Door de participatiegraad in een bepaald jaar te verklaren uit de subsidie voor kinderopvang één of twee jaar eerder omzeilt ze dit probleem. Jaumotte sluit niet uit dat ondanks de correcties het endogeniteitsprobleem in dit model niet helemaal wordt opgelost voor de beleidsvariabele 'aandeel deeltijdbanen'. Een hoger aandeel deeltijdbanen kan immers de participatiegraad verhogen, maar het verband kan net zo goed andersom liggen: een hogere participatiegraad kan leiden tot een groter aandeel deeltijdbanen. Zij schat daarom ook een tweede model, waarin het aandeel deeltijdbanen niet als verklarende variabele meegenomen maar als te verklaren variabele. In plaats van als exogene variabele wordt in dit model deeltijdparticipatie evenals voltijdparticipatie meegenomen als variabele die kan worden verklaard uit de beleidsvariabelen en de overige variabelen. De resultaten van dit model komen grotendeels, maar niet helemaal, overeen met het eerste model.

Bron: Jaumotte (2004)

In onderstaande tabel geven we de door Jaumotte berekende verschillen in beleid weer in een aantal landen. De tabel geeft de situatie weer rond 2000. Sindsdien zijn er in Nederland een aantal ingrijpende wijzigingen geweest, onder andere in de sfeer van belastingheffing, de overheidsuitgaven voor kinderopvang en de ziektekostenverzekering.

Tabel 2.4 Beleidsdeterminanten

	Italië	Nederland	Frankrijk	Denemarken	Zweden	VS
Overheidsuitgaven kinderopvang in %BBP, 1999	n.b	0,2	0,7	1,7	1,3	0,1
Belastingdruk op tweede verdiener gedeeld door belastingdruk op eerste verdiener, 2001	1,6	1,2	1,2	1,2	1	1,3
Betaald zwangerschaps- en ouderschapsverlof in weken, 1999	30	16	73	42	40	0
Toename huishoudinkomen in procenten als niet verdienende partner 1/3 van huishoudinkomen gaat verdienen, 1999	6,3	10,2*	-0,3	2,8	6,8	0
Kinderbijslag voor 2 kinderen in % huishoudinkomen, 2001	5	8	9	8	10	7

Bron: Jaumotte (2004)

*exclusief het effect van de premie voor de ziektekostenverzekering bedraagt dit percentage volgens Jaumotte -/-1,1%

Kinderopvang

Een deel van de toename van de arbeidsparticipatie van vrouwen is toe te schrijven aan beleid. In veel landen is de overheid gaan meebetalen aan de kosten van kinderopvang en is het aanbod van kinderopvang uitgebreid. Chevalier en Viitanen (2002) laat zien dat dit in Engeland heeft geleid tot een toename van de participatie van vrouwen. Een toename van het aanbod van kinderopvang leidde 5 kwartalen later tot een toename van de participatie van vrouwen. Andersom leidde een toename van de arbeidsparticipatie van vrouwen niet tot een groter aanbod van kinderopvang, maar tot hogere prijzen en wachtlijsten (Chevalier, Viitanen, 2002).

Hogere overheidsuitgaven aan kinderopvang bevorderen vooral fulltime participatie. Een ruime beschikbaarheid van goedkope kinderopvang betekent dat vrouwen netto meer overhouden van hun arbeidsinkomen en het dus aantrekkelijker is om te werken (substitutie-effect). Het verlaagt het reserveringsloon van vrouwen. Wanneer de overheidsuitgaven laag zijn (en kinderopvang dus relatief duur) dan werken vrouwen niet of in deeltijd (Jaumotte, 2004). In Nederland bedroegen de overheidsuitgaven aan kinderopvang in 1999 0,2% van het Bruto Binnenlands Product (BBP). Dit was laag in vergelijking met andere landen, zie tabel 2.4. Dit is een van de verklaringen voor het grote aantal deeltijdwerkers in Nederland.

Jaumotte wijst erop dat ook hier sprake is van een zeker optimum. Na een bepaalde grens zal de welvaartswinst die de subsidie op kinderopvang oplevert (via hogere participatie) kleiner worden dan het welvaartsverlies dat wordt veroorzaakt door de extra belastingheffing die nodig is om de subsidie te betalen (Rosen, 1996). Dat komt doordat een deel van de ouders informele onbetaalde kinderopvang inruilt voor formele kinderopvang (dead weight loss). Blau en Hagy (1998) vinden dat het geheel gratis maken van kinderopvang leidt tot een toename van de arbeidsparticipatie van vrouwen met 10% en een toename van 19% van het gebruik van formele kinderopvang. Na een bepaald punt leiden extra uitgaven aan kinderopvang niet meer tot een zodanige toename van de arbeidsparticipatie dat deze de kosten van de subsidie compenseert. De subsidie zorgt voor hogere belasting op andere producten, waardoor daar welvaartsverliezen optreden.

Belastingtarief tweede verdiener

Een lage belastingdruk op het inkomen van de tweede verdiener in het huishouden bevordert de participatie van vrouwen. Omdat de aanbodelasticiteit van vrouwen voor hun eigen loon hoger is

dan van mannen leidt een lagere belastingdruk voor vrouwen (en een hogere belastingdruk voor mannen) tot een hogere participatie.

In Nederland was de belastingdruk op het inkomen van de tweede verdiener tot en met 2000 iets hoger dan die op het inkomen van de eerste verdiener: de belastingdruk op de tweede verdiener gedeeld door de belastingdruk op de eerste verdiener bedroeg 1,2 (zie tabel 2.4). Nederland liep daarmee niet uit de pas met andere landen. In Italië is de belastingdruk op de tweede verdiener aanzienlijk hoger dan in andere landen, wat voor een deel de lage arbeidsparticipatie in Italië verklaart.

Bij de berekeningen van Jaumotte moet wel de kanttekening worden geplaatst dat zij alleen heeft gekeken naar het belastingstelsel. Het effect van inkomensafhankelijke regelingen zoals huursubsidie en de inkomensafhankelijke vergoeding voor kinderopvang is niet meegenomen. Deze regelingen zorgen voor een aanzienlijke marginale druk op het tweede inkomen (zie SZW, 2005 en bijlage 1).

Betaald zwangerschaps-, bevallings- en ouderschapsverlof

Betaald ‘moederschapsverlof’ (de combinatie van zwangerschaps-, bevallings- en ouderschapsverlof) kan de arbeidsparticipatie van vrouwen bevorderen, doordat vrouwen die enige tijd thuis willen blijven na de geboorte van een kind niet hun baan hoeven op te zeggen. Een langer moederschapsverlof maakt de keuze voor vrouwen om hun baan niet op te zeggen makkelijker. De kans is daardoor groter dat zij na het verlof weer aan het werk gaan. Het verlaagt daarmee hun reserveringsloon. Voor die vrouwen die anders hun baan zouden hebben opgezegd leidt een langer verlof tot een kortere periode van niet-werken. Daar staat tegenover dat vrouwen tijdens het moederschapsverlof niet werken. Voor die vrouwen die toch al niet van plan waren hun baan op te zeggen leidt een langer verlof tot een langere periode van niet-werken. De omvang van deze twee effecten bepaalt of een langer verlof per saldo leidt tot een toename of een afname van het aantal door vrouwen gewerkte uren.

Onderzoek naar de effecten van ouderschapsverlof wijzen niet allemaal in dezelfde richting. Klerman en Leibowitz (1999) vinden dat de introductie in 1993 van een wettelijk recht op onbetaald zorgverlof van 12 weken in de VS vrijwel geen effect heeft op het aantal vrouwen dat na de bevalling terugkeert bij dezelfde werkgever. Hofferth en Curtin (2002) onderzoeken dezelfde maatregel en vinden dat deze wel degelijk een positief effect heeft op de participatie van vrouwen in die staten waar voor 1993 geen recht op moederschapsverlof bestond. Duits onderzoek laat zien dat als gevolg van de geleidelijke verruiming van moederschapsverlof naar drie jaar (voor een deel betaald) de arbeidsparticipatie van vrouwen is gestegen, maar het feitelijk aantal gewerkte uren per werkende vrouw gedaald is. Per saldo is het aantal gewerkte uren per vrouw (15-65 jaar) niet toegenomen (Merz, 2004). Zweedse onderzoeken laten dezelfde resultaten zien. In 1970 was bijvoorbeeld 12,6% van de werkende moeders met een kind jonger dan 7 jaar gedurende de hele week thuis, in 1985 was dat 26,1%. Het verschil tussen vrouwen en mannen in participatie was in 1988 5% punt, maar het verschil in daadwerkelijk ‘op het werk’ was 12%-punt. Voor moeders met kinderen jonger dan 7 jaar was het verschil groter. In 1988 bedroeg de arbeidsparticipatie van deze moeders 85%, maar daarvan was 55% daadwerkelijk aan het werk (Jonung and Persson, 1992). Volgens Jongen en Van Vuuren leidt betaald ouderschapsverlof voor mannen en vrouwen per saldo tot een afname van de arbeidsduur. De opgenomen verlofuren worden niet gecompenseerd door de toename van de arbeidsparticipatie (Jongen, Van Vuuren, 2004).

Uit de analyse van Jaumotte blijkt dat betaald moederschapsverlof fulltime participatie bevordert. Kennelijk leidt een zekere periode van betaald verlof rondom de geboorte van een kind ertoe dat vrouwen minder snel hun baan opzeggen of minder uren gaan werken. Na een zeker optimum leidt echter een toename van het betaalde ouderschapsverlof tot een lagere participatie van vrouwen. De studie van Jaumotte geeft geen uitsluitsel over de hoogte van dit maximum. Volgens model I (zie box 2.2 voor uitleg van de modellen) ligt het optimum op 20 weken: een langer betaalde ouderschapsverlof leidt tot een lagere participatie in uren. Volgens model II ligt het optimum rond de 70 weken.

De resultaten van Jaumotte kunnen ook verklaren waarom de verschillende studies naar de effecten van een langer verlof geen eenduidige resultaten opleveren. De resultaten hangen immers af van de oorspronkelijke lengte van het betaalde verlof. Als dat erg kort was zal een verlenging van het verlof leiden tot een hogere participatie. Was het betaalde verlof al lang dan zal een verlenging van het verlof leiden tot een lagere participatie.

In Nederland hebben vrouwen recht op 16 weken betaald zwangerschaps- en bevallingsverlof. Dit is minder dan de rechten van vrouwen in andere landen (zie tabel 2.4). In Duitsland hebben vrouwen vanaf 1 januari 2007 recht op een jaar betaald verlof na de geboorte van een kind. Een betaald verlof van 16 weken is minder dan het optimale verlof zoals berekend door Jaumotte. Hoeveel minder hangt af van de het gekozen model (zie hierboven). Dat de berekeningen van het CPB van een betaald ouderschapsverlof niet tot positieve resultaten leiden komt vermoedelijk doordat in dat onderzoek ook mannen betaald ouderschapsverlof krijgen (Jongen, Van Vuuren, 2004). Voor mannen heeft betaald verlof geen positief effect op de arbeidsparticipatie, alleen een negatief effect op het aantal gewerkte uren (omdat het verlof wordt opgenomen). Kennelijk wordt het positieve effect bij vrouwen daardoor teniet gedaan.

Stimulans deeltijdwerk

Jaumotte heeft onderzocht in welke mate de belastingstelsels in de OECD landen een prikkel bevatten om het huishoudinkomen te laten verdienen door twee personen in plaats van een alleenverdiener. Zij heeft gekeken wat er gebeurt als de niet verdienende partner eenderde van het huishoudinkomen gaat verdienen terwijl het totale bruto huishoudinkomen constant blijft. Gaat het gezin er dan op vooruit of achteruit? In de meeste landen is er sprake van een stimulans in de belastingwetgeving om de niet-verdienende partner een deel van het inkomen te laten verdienen. Dit komt doordat de meeste belastingstelsels een progressief tarief kennen. Volgens Jaumotte gaat in Nederland als de niet-verdienende partner eenderde van het inkomen gaat verdienen het gezin er 10,2% op vooruit (zie tabel 2.4). Dit komt doordat beiden dan in het ziekenfonds komen. Hier lag dus vergeleken met andere landen een forse prikkel voor deeltijdarbeid. Met ingang van de nieuwe ziektekostenverzekering in 2006 is deze prikkel verdwenen, doordat het onderscheid tussen ziekenfonds en particuliere ziektekostenverzekering verdwenen is.

Kinderbijslag

Kinderbijslag heeft een negatief effect op de arbeidsparticipatie van vrouwen. Doordat kinderbijslag leidt tot een hoger huishoudinkomen, hoeven vrouwen minder te werken om dit huishoudinkomen te verdienen (inkomenseffect). Jaumotte vindt dan ook dat een hoge kinderbijslag de arbeidsparticipatie vermindert. Uit haar analyse blijkt dat het vooral de deeltijdparticipatie vermindert: als de kinderbijslag laag is gaan vrouwen in deeltijd werken om dit

inkomenseffect te compenseren. De kinderbijslag heeft geen effect op de voltijdsparticipatie van vrouwen.

De kinderbijslag in Nederland ligt niet extreem hoog. De kinderbijslag voor twee kinderen verhoogt het huishoudinkomen met 8%. In andere landen ligt de omvang van de kinderbijslag in dezelfde orde van grootte.

Schooltijden

Jaumotte wijst verder nog op het grote belang van schooltijden voor de participatie van vrouwen. Korte schooltijden maken de combinatie van fulltime arbeid en zorg lastig. Zij had echter geen data waarmee ze het effect kon berekenen. Ook Plantenga en Siegel (2004) wijzen op de problematiek rond de schooltijden in Nederland. In andere landen is de toegangsleeftijd voor kinderen tot het regulier onderwijs lager. Hierdoor is de periode die overbrugd moet worden tussen het einde van het bevallingsverlof en het begin van de school korter. Ook kennen andere landen in het algemeen niet het gebruik dat de kinderen naar huis gaan tijdens de lunchpauze. Voor veel werkende vrouwen beginnen de combinatieproblemen pas als het kind naar basisschool gaat, want de basisschooltijden sluiten minder aan op werktijden dan de tijden van het kinderdagverblijf. De motie van Van Aartsen-Bos moet een deel van dit probleem oplossen. Van Aartsen en Bos stellen in deze motie voor dat scholen ervoor moeten zorgen dat er buitenschoolse opvang is als ouders daarom vragen. Het succes van deze verplichting voor scholen zal afhangen van het aantal kinderen dat gebruik gaat maken van buitenschoolse opvang. Veel kinderen zien de buitenschoolse opvang als een straf omdat zij moeten blijven terwijl hun vriendjes en vriendinnetjes naar huis mogen of bij elkaar mogen spelen. Als meer kinderen blijven zal de buitenschoolse opvang aan populariteit winnen. Of de motie van Van Aartsen-Bos daarbij helpt is de vraag. Eerste berekeningen van het CBP wijzen niet op grote effecten (CPB,2006)

Conclusie

Er zijn in het beleid in de periode tot 2000 vijf oorzaken aan te wijzen waarom Nederlandse vrouwen vaker in deeltijd werken: de relatief lage subsidie voor kinderopvang, de hoge marginale druk op het inkomen van de tweede verdiener als gevolg van inkomensafhankelijke regelingen, het relatief korte betaalde moederschapsverlof (zwangerschaps-, bevallings- en ouderschapsverlof), de stimulans die in de ziektekostenverzekering zat om het inkomen over beide partners te verdelen en de gebroken schooltijden.

2.4.3 Verschillen in preferenties

In de vorige paragraaf hebben we gezien dat er in het beleid oorzaken zijn aan te wijzen voor het grote aantal deeltijdwerkers in Nederland. Is het nu zo dat wanneer we het beleid veranderen vrouwen meer uren gaan werken? Dit hangt af van de mate waarin Nederlandse vrouwen reageren op beleidswijzigingen, zoals een lagere prijs voor kinderopvang en meer betaald verlof. Onlangs zijn er twee studies uitgekomen die concluderen dat vrouwen in Nederland weinig uren werken omdat dat in overeenstemming is met hun opvattingen over de opvoeding van kinderen (Portegijs e.a., 2006, Kremer, 2005). De prijs van kinderopvang doet er volgens deze studies nauwelijks toe. Het lukt vrouwen bijna altijd om het aantal uren te werken dat ze willen werken. Volgens Kremer werken Deense vrouwen veel meer dan Nederlandse vrouwen omdat Deense vrouwen de formele kinderopvang als ideale opvang zien, terwijl Nederlandse vrouwen een voorkeur hebben voor het zelf zorgen voor de kinderen. Opvallend is echter dat twintig jaar

geleden Deense vrouwen ook massaal in deeltijd werkten. In Denemarken is het percentage deeltijdwerkers in de periode 1983-2003 sterk gedaald, terwijl het in Nederland is gestegen (zie tabel 2.1). Dit roept de vraag op hoe bestendig preferenties zijn. Preferenties kunnen veranderen in de tijd als gevolg van veranderende omstandigheden. Het gebruik van een goed kan leiden tot een grotere preferentie voor dat goed als gevolg van gewoontevorming (zie bijvoorbeeld Bolle, 1990). Zo is er bijvoorbeeld in de jaren '90 onderzoek gedaan naar de behoefte aan mobiele telefonie. Uit dat onderzoek bleek dat mensen helemaal geen behoefte hadden aan de mobiele telefoon. Wat zouden ze daarmee moeten bij de groenteboer? Naar nu blijkt heeft de daling van de prijs van het mobieltje tot een hoge vlucht van het gebruik van de mobiele telefoon geleid (Burgers, 2006). De mobiele telefoon is onmisbaar geworden. Mensen kunnen zich kennelijk niet altijd een voorstelling maken van veranderde situaties. Dit kan ook gelden voor kinderopvang. Als de prijs daalt dan zullen meer mensen er gebruik van gaan maken, wat uiteindelijk kan leiden tot een verandering van preferenties. Een prijsdaling kan op die manier een vliegwielerwerking hebben. In een situatie waarin vrijwel alle kinderen naar de kinderopvang gaan is het moeilijk voor te stellen dat jouw kind niet gaat. Een dergelijk proces kan in Denemarken hebben plaatsgehad. Naar ons idee is het daarom waarschijnlijker te veronderstellen dat een lagere prijs van kinderopvang wel degelijk leidt tot meer vraag naar kinderopvang en een hogere arbeidsparticipatie. Dit is ook in lijn met de resultaten van het onderzoek van Jaumotte (zie paragraaf 2.4.2).

Uit kwantitatief onderzoek naar de invloed van de prijs van kinderopvang op de arbeidsparticipatie in Europa blijkt dat deze invloed weliswaar klein is, maar er wel is. Ooms e.a. hebben 30 studies onderzocht waarbij de schattingen van de participatie-elasticiteit variëren van $-1,9$ tot $0,3$, met een gemiddelde elasticiteit van $-0,33$ (Ooms, e.a., 2003). Gemiddeld leidt volgens deze studies dus een prijsverlaging van kinderopvang met 10% tot een stijging van de participatie met 3,3%. De meeste studies zijn gedaan in de VS. De elasticiteiten die in Europa zijn gemeten liggen met gemiddeld $-0,05$ aanzienlijk lager dan de elasticiteiten die in de VS zijn gemeten (gemiddeld $-0,43$). De Nederlandse studies wijken nauwelijks af van het Europese gemiddelde. Reden daarvoor kan zijn de inkomensafhankelijke bijdrage voor kinderopvang, waardoor het effect van het inkomen en het effect van de prijs van kinderopvang in de schattingen niet goed kunnen worden onderscheiden. Een andere reden kan zijn dat in Europese landen het aanbod van kinderopvang vaak gerantsoeneerd is (wachlijsten) waardoor ouders niet kunnen reageren op lagere prijzen (Ooms, e.a. 2003). Het lijkt erop dat deze studies eerder een onderschatting van de prijsgevoeligheid geven dan een overschatting.

Het effect van beleid om het netto loon van vrouwen te verhogen is afhankelijk van de aanbodelasticiteit van vrouwen voor het eigen loon. Als deze hoog is heeft een stijging van het loon een grote invloed op de arbeidsparticipatie. Schattingen van de aanbodelasticiteit van vrouwen voor het eigen loon laten een grote variatie zien. Evers e.a. (2005) hebben een meta-analyse verricht op 32 studies waarin in totaal 239 elasticiteiten zijn berekend voor mannen en vrouwen. Voor vrouwen varieerde de aanbodelasticiteit tussen de $-0,19$ en $2,79$ met een gemiddelde van $0,41$. De auteurs constateren dan ook dat "there is little agreement among economists on the value of the elasticity that should be used in economic policy analyses". De variatie is zo groot omdat het schatten van deze elasticiteiten moeilijk is, met name voor vrouwen. Om het arbeidsaanbod van vrouwen te verklaren moet volgens de theorie het reserveringsloon worden vergeleken met het netto loon dat vrouwen op de arbeidsmarkt kunnen verdienen. Voor werkende vrouwen zijn deze observeerbaar. Voor niet-werkende vrouwen echter niet. Voor niet-werkende vrouwen zou het netto loon voorspeld kunnen worden op basis

van de netto lonen van werkende vrouwen. Dit levert echter een vertekening op. Werkende vrouwen zullen naar verwachting een hoger netto loon kunnen verdienen dan niet-werkende vrouwen. Er zijn verschillende manieren om dit probleem op te lossen die tot verschillende resultaten leiden. Daarbovenop kunnen verschillen in de data en de opgenomen controle variabelen verschillen in de uitkomsten veroorzaken. Ter illustratie geven we in onderstaande tabel de in Nederland gevonden waarden. Een deel daarvan is opgenomen in de studie van Evers e.a. (2005).

Tabel 2.5 Arbeidsaanbod elasticiteit voor eigen loon vrouwen, Nederlandse studies

Studie	Jaar data	Aantal geschatte elasticiteiten	Populatie	Gemiddelde elasticiteit
Woittiez, Kapteyn (1998)*	1985	4		0,40
Van Soest (1995)*	1987	3		0,67
Euwals, van Soest (1999)*	1988	6		0,22
Euwals (2001)*	1988	1		0,14
Grift e.a. (1999)	1994	1	partners	0,79
Van Soest (2002)*	1995	3		1,11
Van Soest, Das (2001)	1995	1	partners	0,71
Grift e.a. (1999)	1996	1	partners	1,22
Nelissen, Fontein, Van Soest (2005)	1990/2000	1	partners	0,34
Klaveren, Van Praag Maassen v.d. Brink (2006)	2001	1	partners	1,78

*Bron: Evers e.a. (2005)

Het lijkt erop alsof de arbeidsaanbodelasticiteit van vrouwen stijgt in de tijd. Dit zou tegengesteld zijn aan de ontwikkeling in de VS, waar een daling werd gevonden. Het is echter moeilijk om conclusies te trekken omdat de schattingen zijn gebaseerd op verschillende datasets en verschillende schattingsmodellen. Alleen in de studie van Grift e.a. (1999), wordt hetzelfde model toegepast op dezelfde dataset twee jaar later. De elasticiteit stijgt in die twee jaar van 0,79 naar 1,22.

Evers e.a. (2005) trekken op basis van hun meta-analyse de volgende conclusies:

1. Vrouwen met een lage opleiding zijn gevoeliger voor loonveranderingen dan vrouwen met een hoge opleiding
2. Getrouwde vrouwen zijn gevoeliger voor loonveranderingen dan alleenstaande vrouwen
3. Vrouwen met kinderen onder de 6 zijn gevoeliger voor loonveranderingen dan vrouwen zonder kinderen onder de 6 jaar
4. De beslissing om te gaan werken is gevoeliger voor loonveranderingen dan de beslissing om meer uren te gaan werken
5. Nederlandse vrouwen zijn gevoeliger voor loonveranderingen dan vrouwen in andere landen.

Deze uitkomsten zijn consistent met de uitkomsten van andere studies en consistent met de theorie. Vrouwen met een hoge opleiding hebben een hoger potentieel loon en zullen dus meer participeren op de arbeidsmarkt, waardoor hun gevoeligheid voor loonveranderingen afneemt. Getrouwde vrouwen zullen een hoger reserveringsloon hebben dan alleenstaande vrouwen. Zij hebben over het algemeen een partner met inkomen en kunnen dus kiezen of ze participeren of niet. Hun partner verdient het 'primaire inkomen' in het gezin en zij staan voor de keus een 'secundair inkomen' te verdienen. Alleenstaande vrouwen hebben minder keuzemogelijkheden. Vrouwen met kinderen zullen een hoger reserveringsloon hebben doordat zij meer onbetaalde

arbeid verrichten. Zij hebben dus meer substitutiemogelijkheden tussen betaalde en onbetaalde arbeid en zijn daardoor gevoeliger voor loonveranderingen. Nederlandse vrouwen participeren minder dan vrouwen in andere landen en hebben daardoor een hogere elasticiteit.

De variatie in de Nederlandse schattingen is ook hoog. De elasticiteit voor alle vrouwen ligt tussen de 0,14 en 1,11. De elasticiteit voor vrouwen met een partner ligt hoger: tussen de 0,34 en 1,78. Op grond van hun meta-analyse schatten Evers e.a. de gemiddelde elasticiteit van alle vrouwen voor het eigen loon in Nederland op 0,5. Voor vrouwelijke partners zal de gemiddelde elasticiteit hoger liggen.

Al met al is het laatste woord nog niet gezegd over de arbeidsaanbodelasticiteit van vrouwen voor het eigen loon en de prijs van kinderopvang. In het volgende hoofdstuk presenteren we onze eigen schattingen voor de arbeidsaanbodelasticiteit van vrouwen voor de prijs van kinderopvang en de arbeidsaanbodelasticiteiten van vrouwen voor het eigen loon.

2.5 Conclusie

De arbeidsparticipatie van vrouwen in Nederland is, net als in andere landen, de afgelopen decennia sterk gestegen. Deze stijging is voor een deel veroorzaakt door technologische ontwikkelingen die ervoor gezorgd hebben dat vrouwen minder tijd kwijt zijn aan het huishouden. Daarnaast is het opleidingsniveau van vrouwen gestegen en de vruchtbaarheidsratio gedaald.

In Nederland ligt echter nog steeds de arbeidsparticipatie in uren van vrouwen lager dan in veel andere Europese landen. Met name het aantal deeltijdwerkers is in Nederland veel hoger, waardoor vrouwen in Nederland minder uren werken dan vrouwen in andere landen. Omgevingsfactoren, voorzover onderzocht, bieden hiervoor geen verklaring. Wel zijn er verschillen in beleid tussen landen die de lage participatie in uren van Nederlandse vrouwen kunnen verklaren. De subsidie voor kinderopvang lag relatief laag in Nederland, de marginale druk op het inkomen van de tweede verdiener is hoog, het betaalde zwangerschaps-, bevallings- en ouderschapsverlof is relatief kort, de ziektekostenverzekering stimuleerde tot voor kort deeltijdarbeid, en de schooltijden in Nederland sluiten niet goed aan bij de arbeidstijden.

Het is de vraag of het Nederlandse beleid zich heeft aangepast aan de preferenties of andersom. Nederlandse vrouwen zeggen niet meer te willen werken. Maar als het netto loon stijgt dan blijken vrouwen meer te gaan werken. Over de omvang van dit effect bestaat echter in de literatuur geen overeenstemming. De schattingen van het effect van een stijging van het loon van vrouwen met 10% op het arbeidsaanbod van vrouwen lopen uiteen van 1,4% tot 18%. De gevoeligheid van Nederlandse vrouwen voor veranderingen in de prijs van kinderopvang is kleiner, maar ook hierover zijn geen eenduidige cijfers. In het volgende hoofdstuk presenteren we onze eigen schattingen van deze effecten.

3 Data en schattingsresultaten

3.1 Inleiding

Om de effecten van de beleidsmaatregelen te schatten hebben we eerst de omvang van de elasticiteiten geschat voor het eigen loon van de vrouw en het inkomen van de partner. De wijze van schatten en de schattingsresultaten beschrijven we in dit hoofdstuk.

In paragraaf 3.2 beschrijven we de data die we gebruiken, het OSA arbeidsaanbodpanel 2002. Paragraaf 3.3 gaat in op het model dat we gebruikt hebben en de schattingsresultaten. In paragraaf 3.4 laten we zien in hoeverre het model de uitgangssituatie kan voorspellen en in 3.5 beschrijven we hoe we de simulatie van de beleidsmaatregelen hebben uitgevoerd.

3.2 Data

Voor de schattingen hebben we het OSA arbeidsaanbodpanel gebruikt. Dit is een enquête die elke twee jaar gehouden wordt onder een vast panel van respondenten. Bij de start van het onderzoek in 2005 dateerden de laatste beschikbare enquêtegegevens uit 2002. In onderstaande tabel laten we enkele kenmerken zien van de in 2002 geënquêteerde vrouwen.

Tabel 3.1 Kenmerken vrouwen, 2002

	totaal vrouwen	alleenstaand	vrouwen met niet-werkende partner	vrouwen met werkende partner
n =	2292	628	152	1512
<i>uren per week</i>				
werkt niet	29	31	53	25
werkt minder dan 12 uur per week	7	2	6	9
werkt 12 uur of meer per week	64	67	41	66
	100	100	100	100
<i>Leeftijd</i>				
16-24 jaar	8	18	0	4
25-44 jaar	53	39	17	64
45-64 jaar	39	43	83	32
	100	100	100	100
<i>opleiding</i>				
Lo / Vbo / Mavo	36	32	58	35
Mbo / Havo / Vwo	36	35	23	38
Hbo / Wo	28	33	19	27
	100	100	100	100
<i>Kinderen*</i>				
geen kinderen	26	52	12	16
jongste kind 0 tot 4 jaar	18	3	3	25
jongste kind 4 tot 12 jaar	18	9	7	23
jongste kind 12 jaar en ouder	38	36	78	36
	100	100	100	100

*Aan respondenten is de vraag gesteld of ze ooit kinderen gekregen hebben en zo ja hoe oud ze zijn. De kinderen hoeven dus niet thuis te wonen.

Bron: OSA aanbodpanel 2002

Voor de schattingen hebben we alleen de groep vrouwen met een werkende partner gebruikt. Dit is de grootste groep en deze groep biedt de meeste aanknopingspunten voor beleid. Zowel beleid gericht op het eigen inkomen, het inkomen van de partner, als de kosten van kinderopvang slaan bij deze groep aan. Alleenstaanden zijn buiten beschouwing gebleven omdat we voor die groep geen aanbodelasticiteit voor het inkomen van de partner konden berekenen. Vrouwen met een niet-werkende partner hebben we buiten beschouwing gelaten omdat deze groep afwijkt van de groep vrouwen met een werkende partner. Vrouwen met een niet-werkende partner zijn gemiddeld ouder en hebben veel minder vaak kinderen onder de 12 jaar. Vermoedelijk zijn hier veel vrouwen bij met een partner met (vervroegd) pensioen.

3.3 Schattingsresultaten

We hebben een arbeidsaanbodmodel geschat op de data van 2002. In bijlage 2 beschrijven we het arbeidsaanbodmodel.

Het arbeidsaanbodmodel verklaart het arbeidsaanbod van vrouwen uit het verschil tussen het netto loon dat de vrouw kan verdienen op de arbeidsmarkt en het loon dat de vrouw minimaal wil verdienen (het reserveringsloon, zie hoofdstuk 2). Een hoger netto loon leidt dus tot een hogere participatie, terwijl een hoger reserveringsloon leidt tot een lagere participatie.

Het *netto uurloon* dat de vrouw kan verdienen op de arbeidsmarkt hebben we verklaard uit het opleidingsniveau, het aantal jaren werkervaring en de regio waar de vrouw woont. Het loon neemt toe naarmate de werkervaring toeneemt alsook het opleidingsniveau. Vrouwen verdienen in het noorden en oosten van het land minder dan in de andere regio's.

De hoogte van het *netto reserveringsuurloon* hebben we verklaard uit:

- de leeftijd van de vrouw
- of de vrouw ooit kinderen heeft gekregen of niet (het aantal en de leeftijd van de kinderen correleerde teveel met de prijs van kinderopvang om apart op te kunnen nemen)
- de prijs van kinderopvang voor de ouders, geoperationaliseerd als de potentiële kosten per maand van een dag kinderopvang in de week volgens de ouderbijdragetabel van VWS in 2002
- het recht op betaald ouderschapsverlof
- het netto loon van de man
- het aantal uren dat de vrouw zich aanbiedt (de participatiebeslissing -het verschil tussen netto uurloon en netto reserveringsuurloon- en het aantal uren dat de vrouw zich aanbiedt worden simultaan geschat, zie bijlage 2).

Onderstaande tabel bevat de schattingsresultaten.

Tabel 3.2 Schattingsresultaten voor netto uurloon en netto reserveringsuurloon

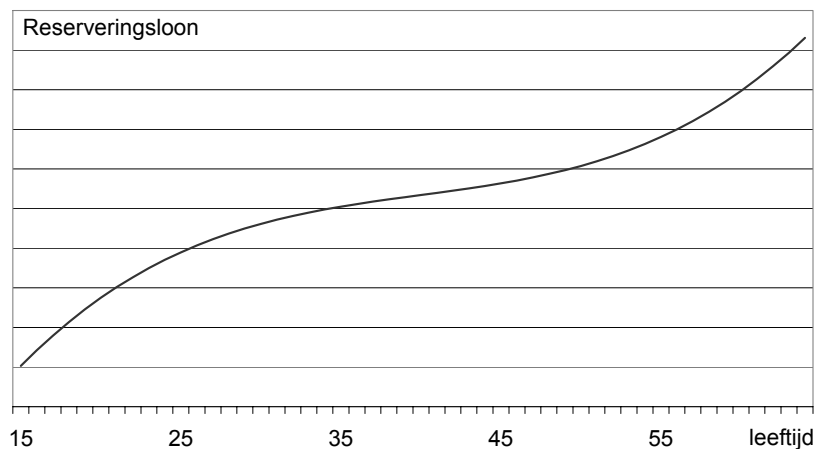
	Coëfficiënt*
$\ln(W) = X'\beta$, netto uurloon vrouw:	
intercept (β_0)	1,739***
$\ln(\text{aantal jaren werkervaring})$ (β_1)	0,169***
indicator opleidingsniveau Lo/Vbo/Mavo (referentie)	--
indicator opleidingsniveau Mbo/Havo/Vwo (β_2)	0,109***
indicator opleidingsniveau Hbo (β_3)	0,260***
indicator opleidingsniveau Wo (β_4)	0,370***
regio noord (β_5)	-0,054**
regio oost (β_6)	-0,028*
regio zuid (β_7)	-0,012
Amsterdam (β_8)	0,002
Den Haag (β_9)	0,045
Rotterdam (β_{10})	-0,006
regio overig westen (referentie)	--
$\ln(W^*) = Z'\alpha + \gamma \ln(h)$, reserveringsuurloon vrouw:	
intercept (α_0)	-2,452***
$(\text{leeftijd van de vrouw}) / 10$ (α_1)	1,955***
$(\text{leeftijd van de vrouw})^2 / 100$ (α_2)	-0,470***
$(\text{leeftijd van de vrouw})^3 / 1000$ (α_3)	0,038***
moeder (referentie)	--
niet moeder (α_4)	-0,184***
$\ln(\text{potentiële kosten 1 dag kinderopvang})$ (α_5)	0,036***
indicator recht betaald ouderschapsverlof (α_6)	-0,095***
$\ln(\text{netto loon van de man per maand})$ (α_7)	0,045*
$\ln(\text{aantal uren de vrouw werkt per week})$ (γ)	0,568***
$\ln(\sigma_1)$	-1,756***
$\ln(\sigma_2)$	-2,561***
Inverse Normal Probability($(\rho+1)/2$)	1,166***
N	1273
Pseudo R ²	0,41

Bron: OSA aanbodpanel 2002, bewerking SEO Economisch Onderzoek

***significant op 1%-niveau, **significant op 5%-niveau, *significant op 10%-niveau

Oudere vrouwen hebben een hoger reserveringsloon dan jongere vrouwen. Daardoor bieden zij minder uren aan op de arbeidsmarkt. Dit zal vooral een generatie-effect zijn: jongere vrouwen zijn opgegroeid in een cultuur waarin het normaal is om als vrouw buitenshuis te werken. De relatie tussen leeftijd en reserveringsloon is echter niet lineair. We hebben daarom leeftijd opgenomen als een parabool van de derde macht. Deze specificatie bleek het beste bij de data te passen. De geschatte parabool heeft geen toppen of dalen, maar stijgt continu over het relevante leeftijdsinterval. Onderstaande figuur geeft weer hoe het reserveringsloon stijgt met de leeftijd.

Figuur 3.1 Reserveringsloon van vrouwen met een werkende partner in 2002 naar leeftijd



Het krijgen van kinderen heeft zoals verwacht een positief effect op het reserveringsloon (en dus een negatief effect op de arbeidsparticipatie).

De prijs van een dag kinderopvang per week gedurende een maand bedroeg volgens de ouderbijdragetabel van het ministerie van VWS in 2002 voor onze populatie, rekening houdend met aantal en leeftijd van de kinderen en huishoudinkomen, gemiddeld € 42 per maand. Voor kinderen onder de 4 jaar is uitgegaan van de ouderbijdrage voor een hele dag kinderopvang in het kinderdagverblijf en voor kinderen van 4-12 jaar is uitgegaan van de ouderbijdrage voor een dagdeel naschoolse opvang. De prijs van kinderopvang heeft een positief effect op het reserveringsloon (en dus een negatief effect op de arbeidsparticipatie). De urenelasticiteit bedraagt $-0,06$.² Dat wil zeggen dat een daling van de prijs van kinderopvang met 1% leidt tot een stijging van het arbeidsaanbod van vrouwen in uren met 0,06%. Deze elasticiteit is in lijn met elasticiteiten die in andere studies worden gevonden (zie hoofdstuk 2). Er is één Nederlandse studie die zoals wij de urenelasticiteit meet en daarin wordt een elasticiteit van $-0,05$ gevonden (Maassen van den Brink, 1994).

Het recht op betaald ouderschapsverlof heeft een negatief effect op het reserveringsloon en dus een positief effect op de arbeidsparticipatie. Kennelijk stellen vrouwen minder hoge eisen aan het loon als ze recht hebben op betaald ouderschapsverlof.

Het netto loon van de man heeft een positief effect op het reserveringsloon en dus een negatief effect op het arbeidsaanbod van vrouwen. De aanbodelasticiteit van vrouwen voor het inkomen van de man is $-0,08$:³ een afname van het netto maandloon van de man met 10% doet het aantal uren dat vrouwen zich aanbieden op de arbeidsmarkt met 0,8% toenemen. Dit is lager dan de aanbodelasticiteit in de VS, die volgens recente schattingen op $-0,2$ ligt (Blau, Kahn, 2005).

De aanbodelasticiteit van vrouwen voor het eigen loon is $1,76$.⁴ Een toename van het netto loon met 10% leidt dus tot een toename van het arbeidsaanbod van vrouwen in uren met 17,6%. Dit

² De aanbodelasticiteit is $\alpha_5/\gamma = 0,036/0,568 = 0,063$

³ De aanbodelasticiteit is $\alpha_7/\gamma = 0,045/0,568 = 0,079$

⁴ De aanbodelasticiteit is $1/\gamma$ oftewel $1/0,568 = 1,76$

is aanzienlijk hoger dan de door Evers e.a. (2005) op grond van een meta-analyse geschatte elasticiteit voor Nederland van 0,5. Het betreft echter andere groepen. De door ons berekende elasticiteit betreft alleen vrouwen met een partner. Vrouwen met een partner hebben een hogere arbeidsaanbodelasticiteit dan vrouwen zonder partner. De door ons gevonden elasticiteit voor vrouwen met een partner is echter ook hoog vergeleken met andere recente studies (zie tabel 2.5). Een verschil met die studies is dat wij alleen gekeken hebben naar vrouwen met een *werkende* partner. Daardoor hebben we vrouwen met een gepensioneerd partner eruit geselecteerd. Het gaat dus om relatief jongere vrouwen met een man met een inkomen. Vrouwen van mannen met een gepensioneerd partner zullen relatief oud zijn en daardoor minder reageren op loonsveranderingen. Verwacht mag daarom worden dat de door ons berekende elasticiteit hoger ligt dan die voor alle vrouwen met een partner.

3.4 Simulatie nulalternatief: prestatie van het model

We hebben nu een model waarmee we het arbeidsaanbod van vrouwen verklaren. Met dit model gaan we simuleren. Dit betekent dat we voor elke vrouw in het databestand haar wekelijkse arbeidsduur gaan voorspellen op basis van haar kenmerken en de coëfficiënten van het model. Stel bijvoorbeeld dat we een model hadden dat het arbeidsaanbod van vrouwen verklaarde uit haar netto uurloon (W) en het aantal kinderen (K) volgens de volgende relatie:

$$\text{Wekelijkse arbeidsduur} = 4 - 0,2 \cdot K + 1,1 \cdot W$$

Een vrouw met twee kinderen en een netto uurloon van € 10 zou volgens dit fictieve model 14,6 uur werken ($4 - 0,2 \cdot 2 + 1,1 \cdot 10 = 14,6$). Een vrouw met eveneens twee kinderen maar een uurloon van € 20 per uur zou zich 25,6 uur aanbieden. Het voorspelde aantal uren hoeft niet gelijk te zijn aan het feitelijke aantal uren dat de vrouw werkt. De voorspelling gaat uit van de gemiddelde relaties tussen (in dit voorbeeld) arbeidsduur, aantal kinderen en uurloon.

Aan de voorspelling op grond van het model is een waarde toegevoegd die is gebaseerd op een random trekking uit de storingstermen. Dit hebben we gedaan omdat de verklarende variabelen het gemiddelde arbeidsaanbod wel goed voorspellen, maar niet het arbeidsaanbod per individuele vrouw. Daarbij spelen meer aspecten een rol dan de variabelen in ons model. De spreiding van het arbeidsaanbod kon daardoor niet goed gesimuleerd worden: de gesimuleerde spreiding bleek kleiner dan de werkelijke spreiding rondom het gemiddelde. Het effect van deze overige variabelen gaat in het model in de storingsterm zitten. Door een random trekking te nemen uit de storingstermen wordt het effect van de variabelen die we niet hebben meegenomen gesimuleerd.

In tabel 3.3 geven we de gemiddelde voorspelde uren, uurlonen en maandlonen weer. Het gemiddeld aantal voorspelde uren ligt iets hoger dan de werkelijke gemiddelde arbeidsduur. Ook het gemiddeld uurloon voorspelt het model iets hoger dan de werkelijkheid. Daardoor voorspelt het model ook iets hogere maandlonen dan de werkelijkheid.

Tabel 3.3 Werkelijk en voorspeld aantal gewerkte uren en netto maandloon vrouwen

	Uren per week					
	minder dan 12 uur	12 tot 20 uur	20 tot 32 uur	32 uur en meer	totaal	gemiddeld
	Verdeling vrouwen naar arbeidsduur					
Werkelijk	35	19	27	20	100	16,8
Volgens model	32	30	24	14	100	18,0
	Gemiddeld netto uurloon vrouwen naar arbeidsduur					
Werkelijk	3,04	10,62	10,40	9,98	n.v.t.	7,46
Volgens model	6,57	10,02	11,17	11,94	n.v.t.	9,79
	Gemiddeld maandloon vrouwen naar arbeidsduur					
Werkelijk	97	717	1052	1528	n.v.t.	756
Volgens model	219	732	1219	1706	n.v.t.	805

Bron: OSA aanbodpanel 2002, bewerking SEO Economisch Onderzoek

3.5 Simulatie beleidsalternatieven

Het simuleren van de beleidsalternatieven gebeurt door de waarden van de variabelen te veranderen. We nemen weer bovenstaand fictieve model en berekenen de effecten van bijvoorbeeld een belastingmaatregel die het uurloon van vrouwen met 20% doet toenemen. De vrouw met 2 kinderen en een netto uurloon van € 10 gaat € 12 per uur verdienen. Zij zal dan 16,8 uur gaan werken: 2,2 uur meer dan ze nu werkt. De vrouw met een uurloon van € 20 gaat € 24 verdienen en 30 uur werken: een toename van 4,4 uur. Een bepaalde maatregel hoeft niet voor alle vrouwen eenzelfde effect te hebben. Stel bijvoorbeeld dat de belastingmaatregel alleen geldt voor vrouwen die minder dan € 15 per uur verdienen. Dan zal in de simulatie alleen de vrouw die nu een uurloon heeft van € 10 meer gaan werken. De vrouw met een uurloon van € 20 reageert niet op de maatregel.

De beleidsmaatregelen grijpen aan op verschillende variabelen. De kinderopvangmaatregelen grijpen allemaal primair aan op de prijs van kinderopvang. De belastingmaatregelen grijpen aan op het netto loon van vrouwen. De simulaties beginnen dus steeds met het berekenen van het effect van de maatregel op de betreffende variabele. Vervolgens veranderen we de variabele in de data en berekenen met het model de nieuwe arbeidsduur. De uitkomst van de berekening vergelijken we met het aantal uren dat vrouwen werkten voordat de maatregel werd ingevoerd.

Bij de simulaties moeten we opmerken dat de effecten van kleine veranderingen nauwkeuriger zijn dan de effecten van grote veranderingen. Dit komt doordat de geschatte elasticiteiten gemiddelden zijn voor de gehele groep. Vrouwen die weinig uren werken zijn vermoedelijk echter gevoeliger voor veranderingen in het eigen loon of de kosten van kinderopvang dan vrouwen die meer uren werken (zie paragraaf 2.2). Naarmate de participatie toeneemt zal daarom de elasticiteit afnemen. In de simulatie rekenen we echter met één elasticiteit. Deze veronderstellen we constant. Vooral grote beleidsingrepen, zoals gratis kinderopvang, die leiden tot meer uren werken voor vrouwen die al werken zullen in de simulaties overschat worden. We hebben bijvoorbeeld een arbeidsaanbodelasticiteit voor de prijs van kinderopvang berekend van 0,06. Een verlaging van de prijs van kinderopvang met 10% leidt dan volgens de simulatie tot een verhoging van het arbeidsaanbod met 0,6%. Een verlaging van de prijs van kinderopvang met 100% (gratis kinderopvang dus) leidt volgens de simulatie tot een verhoging van het arbeidsaanbod met ongeveer 6%. In werkelijkheid zal dit effect echter vermoedelijk niet lineair kunnen worden doorgetrokken omdat vrouwen die meer gaan werken minder gevoelig worden

voor een prijsdaling. Het werken met meerdere elasticiteiten is echter niet mogelijk omdat we de loonsverschillen tussen vrouwen die veel en weinig werken nodig hebben om de elasticiteit te berekenen (zie ook bijlage 1).

3.6 Samenvatting

We hebben een verklaringsmodel geschat voor het arbeidsaanbod van vrouwen. Het model verklaart het arbeidsaanbod van vrouwen uit het verschil tussen het netto loon dat de vrouw kan verdienen op de arbeidsmarkt en het loon dat de vrouw minimaal wil verdienen (het reserveringsloon). Een hoger netto loon leidt dus tot een hogere participatie, terwijl een hoger reserveringsloon leidt tot een lagere participatie.

Het netto loon dat de vrouw kan verdienen op de arbeidsmarkt neemt toe naarmate de werkervaring toeneemt en het opleidingsniveau. Vrouwen verdienen in het noorden en oosten van het land minder dan in de andere regio's.

De hoogte van het reserveringsloon wordt positief beïnvloed (en de participatie dus negatief) door de leeftijd van de vrouw, of zij ooit kinderen heeft gekregen, de prijs van kinderopvang en het netto loon van de man. Het reserveringsloon is lager voor vrouwen die recht hebben op (gedeeltelijk) betaald ouderschapsverlof. Betaald ouderschapsverlof beïnvloedt de participatie dus positief.

Met het verklaringsmodel hebben we de uitgangssituatie gesimuleerd. Dit levert een redelijke afspiegeling af van de werkelijkheid, zij het dat zowel het voorspelde uurloon als de gemiddelde arbeidsduur iets te hoog uitkomt: het model voorspelt een gemiddelde arbeidsduur van 18 uur per week, terwijl dat in werkelijkheid 16,8 uur is; een afwijking van 7%.

4 Eerste orde effecten beleidsmaatregelen

4.1 Inleiding

In dit hoofdstuk presenteren we de effecten van een aantal geselecteerde beleidsmaatregelen op het arbeidsaanbod van vrouwen met een werkende partner. Het gaat om eerste orde effecten op de participatie van vrouwen met een werkende partner. Dat betekent dat nog geen rekening is gehouden met tweede orde effecten op de belastingen en de werkgelegenheid. Meer arbeidsaanbod leidt tot druk op de lonen, waardoor extra werkgelegenheid ontstaat. Ook de extra belastinginkomsten van de werkende vrouwen leiden tot een positief tweede orde effect omdat daardoor de belastingtarieven omlaag kunnen, waardoor weer meer mensen gaan werken. Daartegenover staat dat sommige maatregelen gefinancierd worden uit hogere belastingtarieven, wat een negatief effect heeft op de werkgelegenheid. Al deze tweede orde effecten komen in het volgende hoofdstuk aan de orde.

In hoofdstuk 2 hebben we gezien dat Nederland in 1999 relatief weinig uitgaf aan subsidies voor kinderopvang. De laatste jaren is meer geïnvesteerd in kinderopvang maar we zitten nog niet op het niveau van de Scandinavische landen (zie bijlage 1). We hebben daarom vijf maatregelen doorgerekend die de prijs die ouders betalen voor kinderopvang verlagen. Ook het betaalde zwangerschaps-, bevallings- en ouderschapsverlof in Nederland bleek relatief kort. We hebben het effect berekend van een verlenging van het betaalde verlof. Verder hebben we de effecten van twee maatregelen berekend die het netto uurloon van vrouwen verhogen. De eerste is het afschaffen van de heffingskorting voor de afhankelijke partner. Dit verhoogt het netto uurloon van vrouwen aan de onderkant én verlaagt het gezinsinkomen. Beide effecten zorgen voor een verhoging van het arbeidsaanbod van vrouwen. De laatste maatregel die we hebben doorgerekend is het verhogen van de aanvullende combinatiekorting. Deze belastingkorting wordt gegeven aan de minst verdienende partner in het huishouden met kinderen onder de 12 jaar.

In paragraaf 4.1 tot en met 4.8 presenteren we de uitkomsten van de berekeningen van de effecten van de volgende beleidsmaatregelen:

1. Kinderopvang gratis
2. Kinderopvang de eerste twee dagen gratis
3. Kinderopvang vanaf de derde dag gratis
4. Verdubbelen vergoeding kinderopvang
5. Vergoeding kinderopvang op basis van inkomen vrouw
6. Alle vrouwen recht op betaald ouderschapsverlof
7. Afschaffen heffingskorting afhankelijke partner
8. Verhogen aanvullende combinatiekorting

In paragraaf 4.10 vatten we de resultaten samen.

4.2 Gratis kinderopvang

Volledige gratis kinderopvang voor kinderen tot 12 jaar hebben we gemodelleerd als het wegvallen van de prijs van kinderopvang. Het reserveringsloon gaat daardoor omlaag, waardoor voor meer vrouwen het netto uurloon boven het reserveringsloon komt te liggen. Vrouwen met kinderen onder de 12 jaar vergroten daardoor hun arbeidsaanbod in uren met 14,1%. Hun participatiegraad stijgt met 12%. De arbeidsparticipatie stijgt gemiddeld over alle vrouwen met 5,6% en het arbeidsaanbod in uren stijgt gemiddeld met 6,4%.

Tabel 4.1 Effect gratis kinderopvang op arbeidsaanbod in uren en personen

	Vrouwen met een werkende partner	Zonder kinderen onder de 12 jaar	Met kinderen onder de 12 jaar
Toename arbeidsaanbod in uren (%)	6,4	0,0	14,1
Toename arbeidsaanbod in personen (%)	5,6	0,0	12,0

Bron: OSA aanbodpanel 2002, bewerking SEO Economisch Onderzoek

Van de vrouwen die minder dan 12 uur werken gaat 12,1% 12 uur of meer werken (zie tabel 4.2). De participatiegraad stijgt daardoor (met 5,6%) van 68,4% naar 72,2%. Van de vrouwen die tussen de 12 en de 20 uur werken gaat 14,4% 20 uur of meer werken. Van de vrouwen die tussen de 20 en de 32 uur werken gaat 10,4% meer dan 32 uur werken.

Tabel 4.2 Effect gratis kinderopvang op verdeling arbeidsduur

	minder dan 12 uur	12 tot 20 uur	20 tot 32 uur	32 uur en meer	12 uur en meer
Verdeling arbeidsduur	31,6	30,2	24,0	14,2	68,4
< 12 uur	87,9				
12 – 20 uur	12,1	85,6			
20 – 32 uur		14,4	89,6		
32 uur ->			10,4	100	
Totaal	100	100	100	100	
Nieuwe verdeling	27,8	29,7	25,9	16,7	72,2

Bron: OSA aanbodpanel 2002, bewerking SEO Economisch Onderzoek

De hier gepresenteerde berekening van het effect van gratis kinderopvang gaat uit van een lineaire elasticiteit, oftewel een elasticiteit die niet samenhangt met het aantal uren dat vrouwen werken. Naarmate vrouwen veel meer gaan werken kan echter de gevoeligheid voor een verdere prijsverlaging afnemen. Dit is zelfs waarschijnlijk, zie paragraaf 2.2. De hier gepresenteerde schatting moet daarom gezien worden als een bovengrens van het effect.

4.3 Eerste twee dagen kinderopvang gratis

Voor alle vrouwen wordt de prijs voor de eerste twee dagen kinderopvang nul. Vrouwen die meer dan twee dagen kinderopvang gebruiken betalen alleen nog de extra dagen. Vrouwen die minder dan twee dagen betaalde kinderopvang gebruiken houden nu meer over van hun inkomen, wat een stimulans is om meer te werken (substitutie-effect is groter dan inkomenseffect, zie hoofdstuk 2). Voor vrouwen die twee dagen kinderopvang of meer gebruiken treedt het substitutie-effect niet op: van de laatste euro die zij verdienen houden zij evenveel over als zonder de maatregel. Wel treedt er een inkomenseffect op: doordat de kosten van

kinderopvang voor de eerste twee dagen wegvallen gaat het gezinsinkomen omhoog. Voor hen hebben we de kosten van twee dagen kinderopvang (gedifferentieerd naar huishoudinkomen en aantal en leeftijd van de kinderen) bij het inkomen van de man opgeteld. Dit inkomenseffect heeft een negatief effect op de arbeidsparticipatie.

Deze maatregel vergroot het aanbod van vrouwen in uren met 5,2%. Vrouwen met kinderen onder de 12 jaar gaan zelfs 11,3% meer uren werken. De participatiegraad van vrouwen met kinderen onder de 12 jaar stijgt met 8,5%. De gemiddelde participatiegraad van vrouwen met een werkende man stijgt met 4%.

Tabel 4.3 Effect eerste twee dagen kinderopvang gratis op arbeidsaanbod in uren en personen

	alle vrouwen met werkende partner	zonder kinderen onder de 12 jaar	met kinderen onder de 12 jaar
Toename arbeidsaanbod in uren (%)	5,2	0,0	11,3
Toename participatiegraad (%)	4,0	0,0	8,5

Bron: OSA aanbodpanel 2002, bewerking SEO Economisch Onderzoek

Van de vrouwen die minder dan 12 uur werken gaat 8,6% 12 uur of meer werken. De arbeidsparticipatie neemt hierdoor met 4% toe van 68,4% naar 71,1%. Van de vrouwen die tussen de 12 en de 20 uur werken gaat 11,5% meer dan 20 uur werken. Van de vrouwen die tussen de 20 en de 32 uur werken gaat 0,3% minder dan 20 uur werken en 7,9% meer dan 32 uur. Dat een deel van de vrouwen minder gaat werken komt door het inkomenseffect van de maatregel. De vrouwen die 32 uur of meer werken blijven dat doen.

Tabel 4.4 Effect eerste twee dagen kinderopvang gratis op verdeling arbeidsduur

	minder dan 12 uur	12 tot 20 uur	20 tot 32 uur	32 uur en meer	12 uur en meer
Verdeling arbeidsduur	31,6	30,2	24,0	14,2	68,4
< 12 uur	91,4				
12 – 20 uur	8,6	88,5	0,3		
20 – 32 uur		11,5	91,8		
32 uur ->			7,9	100	
Totaal	100	100	100	100	
Nieuwe verdeling	28,9	29,5	25,5	16,1	71,1

Bron: OSA aanbodpanel 2002, bewerking SEO Economisch Onderzoek

Deze maatregel werkt dus niet alleen voor vrouwen die nog niet werken maar ook voor vrouwen die al twee of drie dagen werken. Dat komt omdat zij bijvoorbeeld de eerste twee dagen een beroep kunnen doen op opa en oma. Als zij meer willen gaan werken moeten ze een beroep doen op formele opvang. Als deze opvang gratis wordt zullen zij hun arbeidsduur uitbreiden.

Evenals voor de berekening van het effect van gratis kinderopvang is voor de berekening van de effecten van deze maatregel uitgegaan van een lineaire elasticiteit, waardoor het effect vermoedelijk overschat is.

4.4 Vanaf de derde dag kinderopvang gratis

Deze maatregel houdt in dat vrouwen de eerste twee dagen kinderopvang betalen en vanaf de derde dag gratis krijgen. De prijs van kinderopvang voor vrouwen die twee dagen kinderopvang

gebruiken stellen we in de simulatie op nul. Van elk volgende uur dat ze werken houden ze meer over. Voor hen wordt het zeer aantrekkelijk om meer te gaan werken (substitutie-effect). Zij blijven echter wel de kosten van de eerste twee dagen kinderopvang betalen. Deze kosten hebben we in het model afgetrokken van het inkomen van de partner. Dit heeft een inkomenseffect wat tot een extra stimulans van de participatie leidt. Dit komt doordat vrouwen de kosten van die eerste twee dagen willen compenseren door langer te werken. Voor de vrouwen die twee dagen of langer werken heeft deze maatregel daarom een groter effect dan volledig gratis kinderopvang.

Het is niet uitgesloten dat ook vrouwen die minder dan twee dagen kinderopvang gebruiken beïnvloed worden door de maatregel. Zij weten immers dat als ze de twee dagen overschrijden kinderopvang gratis wordt. Als we de maatregel alleen laten aangrijpen bij degenen die al twee dagen of meer kinderopvang gebruiken dan nemen we de invloed op deze vrouwen niet mee. Om hiervoor te corrigeren hebben we de maatregel ook toegepast op vrouwen die één en anderhalve dag kinderopvang gebruiken (twee of drie dagdelen). Het effect op deze vrouwen zal niet zo groot zijn als op de vrouwen die al twee dagen gebruiken, omdat ze het eerstvolgende dagdeel (of dagdelen) eerst nog zelf moeten betalen. We hebben voor deze groep verondersteld dat de helft van degenen die volgens het model meer gaan werken dat ook werkelijk doen.

Deze maatregel vergroot het aanbod van vrouwen in uren en in personen met 1,7%. Vrouwen met kinderen onder de 12 jaar vergroten hun aanbod in uren met 3,6% en 3,7% gaat 12 uur of meer werken.

Tabel 4.5 Effect kinderopvang vanaf de tweede dag gratis op arbeidsaanbod in uren en personen

	vrouwen met werkende partner	zonder kinderen onder de 12 jaar	met kinderen onder de 12 jaar
Toename arbeidsaanbod in uren (%)	1,7	0,0	3,6
Toename arbeidsaanbod in personen (%)	1,7	0,0	3,7

Bron: OSA aanbodpanel 2002, bewerking SEO Economisch Onderzoek

Van de vrouwen die minder dan 12 uur werken gaat 3,7% meer dan 12 uur werken. De participatiegraad stijgt daardoor met 1,7% naar 69,5%. Van de vrouwen die 12 tot 20 uur werken gaat 3,5% 20 uur of meer werken en van de vrouwen die 20 tot 32 uur werken gaat 3,1 % 32 uur of meer werken.

Tabel 4.6 Effect kinderopvang vanaf de tweede dag gratis op verdeling arbeidsduur

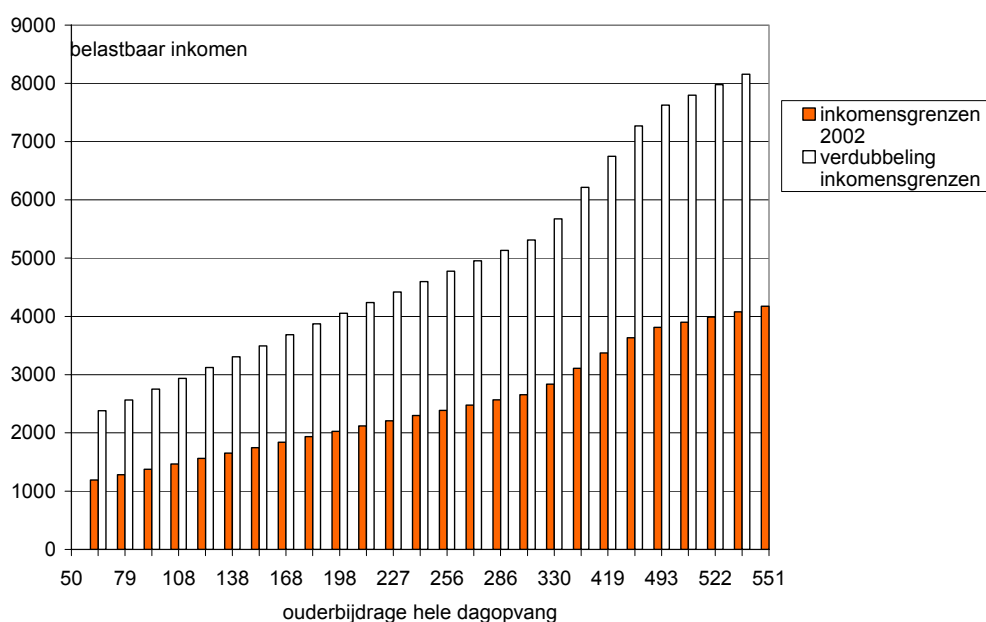
	minder dan 12 uur	12 tot 20 uur	20 tot 32 uur	32 uur en meer	12 uur en meer
Verdeling arbeidsduur	31,6	30,2	24,0	14,2	68,4
< 12 uur	96,3				
12 – 20 uur	3,7	96,5			
20 – 32 uur		3,5	96,9		
32 uur ->			3,1	100	
Totaal	100	100	100	100	
Nieuwe verdeling	30,5	30,3	24,3	14,9	69,5

Bron: OSA aanbodpanel 2002, bewerking SEO Economisch Onderzoek

4.5 Verhogen tegemoetkoming kinderopvang

In 2002 betaalden ouders een prijs voor kinderopvang volgens de ouderbijdragentabel van het ministerie van VWS. Hoe hoger het inkomen hoe hoger de ouderbijdrage. De tegemoetkoming aan de ouders kan worden verhoogd door de inkomensgrenzen te verhogen. In figuur 4.1 hebben we als voorbeeld de inkomensgrenzen verdubbeld. De ouderbijdrage voor het eerste kind bij een belastbaar inkomen van € 2.250 per maand bijvoorbeeld gaat dan omlaag van € 227 per maand naar € 50 per maand (voor vijf dagen per week hele dagopvang). Bij een inkomen van € 3.900 per maand gaat de ouderbijdrage omlaag van € 522 naar € 168 per maand. Figuur 4.1 laat zien welke ouderbijdrage ouders in 2002 betaalden bij verschillende inkomensgrenzen.

Figuur 4.1 Ouderbijdrage hele dagopvang 2002 voor het eerste kind naar inkomensgroepen, in euro's



Bron: ministerie van VWS, bewerking SEO Economisch Onderzoek

De huidige tegemoetkoming voor kinderopvang vergoedt een percentage van de prijs van kinderopvang. Het percentage dat vergoed wordt is afhankelijk van het huishoudinkomen: hoe hoger het huishoudinkomen hoe lager het percentage. We hebben niet gewerkt met de nieuwe tegemoetkomingstabel 2005 omdat we het model geschat hebben op de ouderbijdragentabel van 2002. Het effect is overigens in beide gevallen ongeveer een halvering van de prijs van kinderopvang, wat hetzelfde effect op het arbeidsaanbod zou opleveren.

Deze maatregel vergroot het aanbod van vrouwen in uren met 2,5% en in personen met 2,1%. Vrouwen met kinderen onder de 12 jaar gaan 5,3% meer uren werken en 4,6% gaat 12 uur of meer werken.

Tabel 4.7 Effect verhoging tegemoetkoming kinderopvang op arbeidsaanbod in uren en personen

	vrouwen met werkende partner	zonder kinderen onder de 12 jaar	met kinderen onder de 12 jaar
Toename arbeidsaanbod in uren (%)	2,5	0,0	5,3
Toename arbeidsaanbod in personen (%)	2,1	0,0	4,6

Bron: OSA aanbodpanel 2002, bewerking SEO Economisch Onderzoek

Van de vrouwen die minder dan 12 uur werken gaat 4,6% 12 uur of meer werken. De arbeidsparticipatie neemt hierdoor met 1,4%-punt toe. Van de vrouwen die tussen de 12 en de 20 uur werken gaat 6,5% meer dan 20 uur werken. Van de vrouwen die tussen de 20 en de 32 uur werken gaat 2,1% meer dan 32 uur werken. De maatregel heeft dus het grootste effect bij vrouwen die minder dan 20 uur werken.

Tabel 4.8 Effect verhoging tegemoetkoming kinderopvang op verdeling arbeidsduur

	minder dan 12 uur	12 tot 20 uur	20 tot 32 uur	32 uur en meer	12 uur en meer
Verdeling arbeidsduur	31,6	30,2	24,0	14,2	68,4
< 12 uur	95,6				
12 – 20 uur	4,6	93,5			
20 – 32 uur		6,5	97,9		
32 uur ->			2,1	100	
Totaal	100	100	100	100	
Nieuwe verdeling	30,2	29,7	25,5	14,7	69,8

Bron: OSA aanbodpanel 2002, bewerking SEO Economisch Onderzoek

4.6 Tegemoetkoming kinderopvang afhankelijk van inkomen minstverdienende partner

De tegemoetkoming voor kinderopvang kan ook worden verhoogd door de tegemoetkomingspercentages niet te berekenen op basis van het gezinsinkomen, maar op basis van het inkomen van de minstverdienende partner. Dit inkomen is lager dan het gezinsinkomen waardoor het tegemoetkomingspercentage omhoog gaat. Hoe hoger het inkomen van de meestverdienende partner hoe meer de prijs van kinderopvang daalt door deze maatregel.

Deze maatregel vergroot het aanbod van vrouwen met kinderen onder de 12 jaar in uren met 9,4%. Hun participatiegraad stijgt met 10,3%. Gemiddeld over de hele groep stijgt het arbeidsaanbod in uren met 4,3% en het arbeidsaanbod in personen met 4,8%.

Tabel 4.9 Effect tegemoetkoming kinderopvang afhankelijk van inkomen minst verdienende partner op aanbod in uren en participatiegraad

	vrouwen met werkende partner	zonder kinderen onder de 12 jaar	met kinderen onder de 12 jaar
Toename arbeidsaanbod in uren (%)	4,3	0,0	9,4
Toename arbeidsaanbod in personen (%)	4,8	0,0	10,3

Bron: OSA aanbodpanel 2002, bewerking SEO Economisch Onderzoek

Van de vrouwen die minder dan 12 uur werken gaat 10,4% 12 uur of meer werken (zie tabel 4.10). De arbeidsparticipatie neemt hierdoor met 4,8% toe tot 71,7%. Van de vrouwen die tussen

de 12 en de 20 uur werken gaat 11,5% meer dan 20 uur werken. Van de vrouwen die 20 tot 32 uur werken gaat 4,2% meer werken. Degenen die 32 uur of meer werken blijven dat doen.

Tabel 4.10 Effect tegemoetkoming kinderopvang afhankelijk van inkomen minstverdienende partner op verdeling arbeidsduur

	minder dan 12 uur	12 tot 20 uur	20 tot 32 uur	32 uur en meer	12 uur en meer
Verdeling arbeidsduur	31,6	30,2	24,0	14,2	68,4
< 12 uur	89,6				
12 – 20 uur	10,4	88,5			
20 – 32 uur		11,5	95,8		
32 uur ->			4,2	100	
Totaal	100	100	100	100	
Nieuwe verdeling	28,3	30,0	26,5	15,2	71,7

Bron: OSA aanbodpanel 2002, bewerking SEO Economisch Onderzoek

Nadeel van deze maatregel is dat de marginale druk op het inkomen van de tweede verdiener sterk toeneemt als zij meer gaat werken en haar inkomen omhoog gaat. Als haar inkomen omhoog gaat, gaat immers het percentage dat ze aan subsidie krijgt omlaag. Zij moet dus een groter deel van de kosten van kinderopvang gaan betalen. Die verhoging geldt niet alleen voor de extra kinderopvang die ze nodig heeft om een aantal uren extra te gaan werken, maar is ook van toepassing op de kinderopvang die ze al gebruikt. Deze optie vormt dus een sterke rem om meer te gaan werken. In de huidige systematiek zit deze belemmering ook, maar minder sterk. Een ander nadeel van deze optie is dat nu niet alleen impliciet, maar ook expliciet de kosten van kinderopvang aan de tweede verdiener worden toegerekend.

4.7 Betaald ouderschapsverlof

De geboorte van een kind is een cruciaal moment in de levensloop van vrouwen. Veel vrouwen stoppen met werken na de geboorte van een kind (zie tabel 4.11). Van de vrouwen die blijven werken na de geboorte van het eerste kind gaat bijna tweederde minder uren werken.

Tabel 4.11 Netto participatiegraad van vrouwen na eerste, tweede of derde kind, 2000-2002

Arbeidsdeelname van vrouwen	Participatiegraad vóór de bevalling	Is gestopt met werken na de bevalling	Participatiegraad na de bevalling
Eerste kind	89%	15%	74%
Tweede kind	71%	8%	63%
Derde kind	44%	6%	38%

Bron: CBS Onderzoek Gezinsvorming 2003

Betaald ouderschapsverlof voor de moeder heeft twee potentiële effecten. Een deel van de vrouwen zal als gevolg van het betaald ouderschapsverlof niet stoppen met werken na de geboorte van een kind of hun contractuele arbeidsduur niet reduceren. Voor die vrouwen die dit toch al niet van plan waren is het effect echter andersom. Zij zullen wel verlof opnemen zonder dat dit op termijn leidt tot een langere wekelijkse arbeidsduur.

Het recht op betaald ouderschapsverlof voor de moeder heeft volgens onze schattingen een positief effect op de arbeidsparticipatie. De beleidsmaatregel is gemodelleerd door alle vrouwen

met kinderen onder de 8 jaar die volgens de enquête geen recht hebben op betaald verlof daar wel recht op te geven. Het aantal uren dat ouderschapsverlof is opgenomen is, naar rato van de duur van het ouderschapsverlof en de fractie van de arbeidsduur, in mindering gebracht op het huidige aantal uren.

Invoering van het recht op betaald ouderschapsverlof voor moeders leidt tot een toename van het aantal door moeders met kinderen onder de 12 jaar gewerkte uren met 7,2%. De participatiegraad van moeders met kinderen onder de 12 jaar neemt met 7,3% toe.

Tabel 4.12 Effect betaald ouderschapsverlof op arbeidsaanbod in uren en personen

	vrouwen met werkende partner	zonder kinderen onder de 12 jaar	met kinderen onder de 12 jaar
Toename arbeidsaanbod in uren (%)	3,4	0,0	7,2
Toename arbeidsaanbod in personen (%)	3,4	0,0	7,3

Bron: OSA aanbodpanel 2002, bewerking SEO Economisch Onderzoek

Van de vrouwen die minder dan 12 uur werken gaat 8,4% 12 uur of meer werken. De arbeidsparticipatie neemt hierdoor met 3,4% toe tot 70,7%. Van de vrouwen die tussen de 12 en de 20 uur werken gaat 9,3% meer dan 20 uur werken. Een deel van de vrouwen (0,9%) neemt verlof op en gaat minder werken. Van de vrouwen die 20 tot 32 uur werken gaat 5,5% meer werken en neemt 1,4% verlof op (en gaat dus minder werken). Van degenen die 32 uur of meer werken neemt een half procent verlof op.

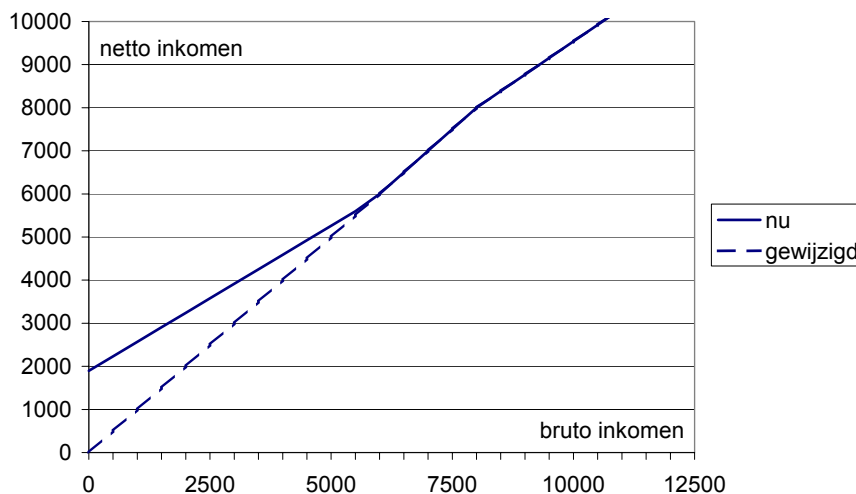
Tabel 4.13 Effect betaald ouderschapsverlof op verdeling arbeidsduur

	minder dan 12 uur	12 tot 20 uur	20 tot 32 uur	32 uur en meer	12 uur en meer
Verdeling arbeidsduur	31,6	30,2	24,0	14,2	68,4
< 12 uur	91,6	0,9		0,5	
12 – 20 uur	8,4	89,8	1,4		
20 – 32 uur		9,3	93,1		
32 uur ->			5,5	99,5	
Totaal	100	100	100	100	
Nieuwe verdeling	29,3	30,1	25,2	15,4	70,7

Bron: OSA aanbodpanel 2002, bewerking SEO Economisch Onderzoek

4.8 Afschaffen heffingskorting voor afhankelijke partner

Deze maatregel heeft invloed op vrouwen die minder dan € 5821 per jaar verdienen (cijfer 2006). Zij ontvangen nu de heffingskorting van de belastingdienst terwijl zij niet werken (hun netto inkomen is dus hoger dan hun bruto inkomen). Zodra ze gaat werken wordt haar inkomen belast tegen het tarief van de eerste schijf. Als de betaling van de heffingskorting aan niet werkende partners wordt afgeschaft heeft dat twee effecten. Ten eerste een substitutie-effect: haar marginale tarief gaat omlaag van 34,15 % naar 0%: oftewel haar netto inkomen is gelijk aan haar bruto inkomen zolang ze minder verdient dan € 5821 per jaar (zie figuur 4.2). Ten tweede een inkomenseffect: haar overig inkomen gaat met ongeveer € 2000 per jaar (34,15% van € 5821) omlaag. Voor een huishouden met een minimuminkomen (ca € 15.000 netto per jaar) gaat dit procentueel om een forse inkomensachteruitgang van ongeveer 13%. In de simulatie hebben we dat gemodelleerd als een daling van het inkomen van de man. Daardoor gaat het reserveringsloon van de vrouw omlaag. Beide veranderingen stimuleren het arbeidsaanbod van de vrouw.

Figuur 4.2 Effect afschaffen heffingskorting voor afhankelijke partner op marginaal tarief tweede verdiener

Het arbeidsaanbod in uren neemt door deze maatregel toe met 6,8%. Het arbeidsaanbod van vrouwen in personen neemt fors toe met 12,4%. De maatregel heeft een sterker effect op vrouwen met kinderen dan op vrouwen zonder kinderen doordat hun participatiegraad lager is.

Tabel 4.14 Participatie-effect afschaffen heffingskorting voor afhankelijke partner op aanbod in uren en participatiegraad

	vrouwen met werkende partner	zonder kinderen onder de 12 jaar	met kinderen onder de 12 jaar
Toename arbeidsaanbod in uren (%)	6,8	5,8	8,0
Toename arbeidsaanbod in personen (%)	12,4	11,6	13,3

Bron: OSA aanbodpanel 2002, bewerking SEO Economisch Onderzoek

Van de vrouwen die minder dan 12 uur werken gaat bijna 27% 12 uur of meer werken. Een deel gaat zelfs meer dan 20 uur werken. De participatiegraad neemt daardoor toe met 12,4% tot 76,9%. Ook bij vrouwen die 12 tot 20 uur per week werken heeft de maatregel nog een klein effect. Vrouwen met een laag uurloon die 12 of 13 uur per week werken kunnen nog enige consequenties van de maatregel ondervinden. De maatregel heeft geen effect op vrouwen die 20 uur of meer werken.

Tabel 4.15 Effect afschaffen heffingskorting voor afhankelijke partner op verdeling arbeidsduur

	minder dan 12 uur	12 tot 20 uur	20 tot 32 uur	32 uur en meer	12 uur en meer
Verdeling arbeidsduur	31,6	30,2	24,0	14,2	68,4
< 12 uur	73,1				
12 – 20 uur	23,3	99,6			
20 – 32 uur	3,6	0,4	100		
32 uur ->				100	
Totaal	100	100	100	100	
Nieuwe verdeling	23,1	37,4	25,3	14,2	76,9

Bron: OSA aanbodpanel 2002, bewerking SEO Economisch Onderzoek

4.9 Verhogen aanvullende combinatiekorting

Voorwaarde om in aanmerking te komen voor de aanvullende combinatiekorting is recht hebben op de combinatiekorting en het laagste partnerinkomen. Voorwaarden voor de combinatiekorting zijn een kind jonger dan 12 jaar én een belastbaar inkomen in 2006 dat hoger is dan € 4.405. De aanvullende combinatiekorting bedraagt in 2006 € 608 en de combinatiekorting € 146. Voor het verhogen van de aanvullende combinatiekorting zijn vele opties mogelijk. Wij hebben in overleg met het ministerie van SZW de volgende vier varianten doorgerekend.

Variant 1

- bij een inkomen van € 4405 (cijfer 2006) ontvangt een persoon de aanvullende combinatiekorting van € 608.
- Deze blijft op dit niveau tot een inkomen van half WML voor de tweede verdiener (€ 16493).
- vanaf half WML (€ 8247) tot WML wordt deze verhoogd tot een maximum van € 1200 (bij WML).
- kosten circa € 280 mln.

Variant 2

- bij een inkomen van € 4405 (cijfer 2006) ontvangt een persoon de aanvullende combinatiekorting van € 608.
- Deze blijft op dit niveau tot een inkomen van half WML voor de tweede verdiener.
- vanaf half WML tot modaal wordt deze verhoogd tot een maximum van € 1300 (bij modaal).
- kosten circa € 280 mln.

Variant 3

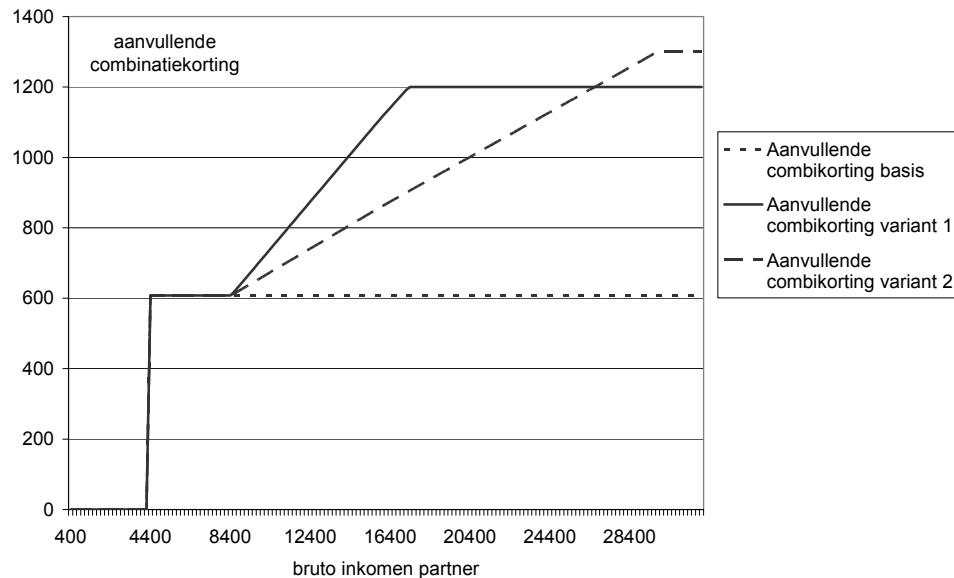
- Als variant 1 maar met afschaffing van de combinatiekorting waardoor de maatregel budgettair neutraal is

Variant 4

- Als variant 2 maar met afschaffing van de combinatiekorting waardoor de maatregel budgettair neutraal is.

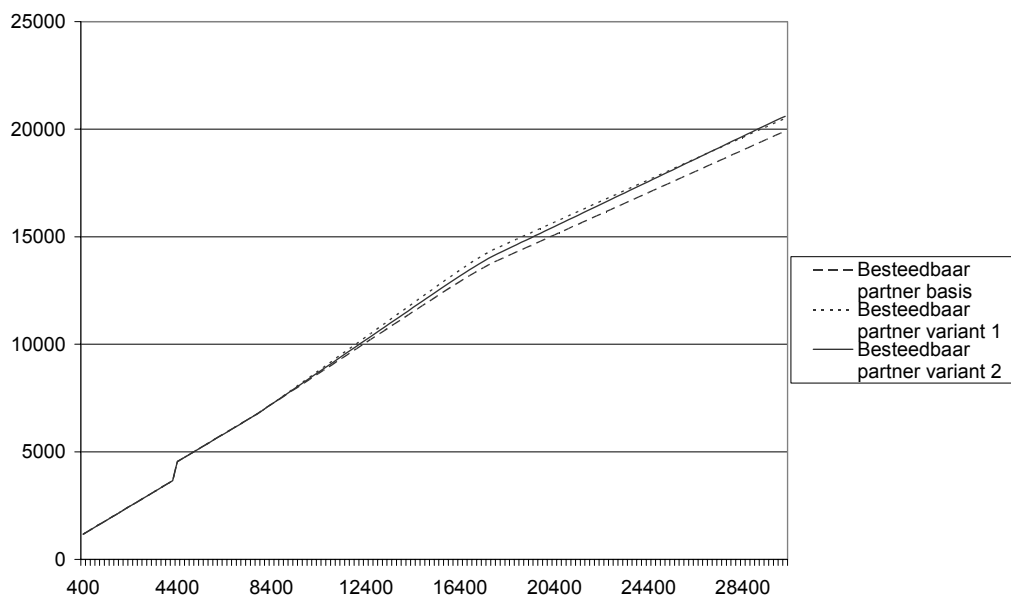
Figuur 4.3 illustreert het verloop van de combinatiekorting in variant 1 en 2.

Figuur 4.3 Hoogte aanvullende combinatiekorting in variant 1 en 2



Figuur 4.4 illustreert het effect van de maatregel op het besteedbaar inkomen van partners.

Figuur 4.4 Effect verhogen aanvullende combinatiekorting op besteedbaar inkomen partners in variant 1 en 2



Deze maatregel heeft alleen invloed op het arbeidsaanbod van vrouwen met kinderen onder de 12 jaar. De maatregel heeft een substitutie-effect (omdat het marginaal tarief voor de tweede verdiener omlaag gaat) en een inkomenseffect. Figuur 4.4 laat zien hoe deze maatregel de relatie tussen bruto en netto inkomen verandert voor variant 1 en 2. In variant 3 en 4 vervalt de combinatiekorting, waardoor het gezinsinkomen € 292 minder is dan in variant 1 en 2. Hierdoor treedt voor vrouwen die ruim meer verdienen dan € 4.405 een klein extra inkomenseffect op, waardoor vrouwen een extra stimulans hebben om te werken. Vrouwen die een inkomen net

boven € 4.405 verdienen ervaren een negatief substitutie-effect, waardoor zij minder gaan werken. De combinatiekorting verhoogt het uurloon immers juist rond de grens van € 4.405 (de knik in figuur 4.4). Dit effect valt weg. Per saldo heeft het schrappen van de combinatiekorting een negatief effect op de arbeidsparticipatie.

Het arbeidsaanbod van vrouwen met kinderen onder de 12 jaar in uren neemt door deze maatregel volgens variant 1 met 5,6% toe. Het arbeidsaanbod van vrouwen met kinderen onder de 12 jaar in personen neemt met 3,1%-punt toe. De andere varianten leiden tot kleinere effecten op het arbeidsaanbod. Varianten 3 en 4 leiden er zelfs toe dat een aantal vrouwen zich terugtrekt van de arbeidsmarkt.

Tabel 4.16 Effect verhogen aanvullende combinatiekorting op arbeidsaanbod in uren en personen

	vrouwen met werkende partner	zonder kinderen onder de 12 jaar	met kinderen onder de 12 jaar
Variant I opbouw tussen 50% en 100% wml			
Toename arbeidsaanbod in uren (%)	2,7	0,0	5,6
Toename arbeidsaanbod in personen (%)	1,4	0,0	3,1
Variant II opbouw tussen 50% wml en modaal			
Toename arbeidsaanbod in uren (%)	2,3	0,0	4,8
Toename arbeidsaanbod in personen (%)	1,3	0,0	2,7
Variant I met afschaffing combinatiekorting			
Toename arbeidsaanbod in uren (%)	2,3	0,0	4,8
Toename arbeidsaanbod in personen (%)	-0,7	0,0	-1,4
Variant II met afschaffing combinatiekorting			
Toename arbeidsaanbod in uren (%)	1,9	0,0	3,8
Toename arbeidsaanbod in personen (%)	-0,8	0,0	-1,7

Bron: OSA aanbodpanel 2002, bewerking SEO Economisch Onderzoek

Van de vrouwen die minder dan 12 uur werken gaat 3,1% 12 uur of meer werken. Het participatie-effect is het grootst bij de groep die 12 tot 20 uur werkt. Van hen gaat 10,6% 20 tot 32 uur werken. Van degenen die 20 tot 32 uur werken gaat 0,3% minder werken (als gevolg van het inkomenseffect) en 3,2% gaat meer werken. De gemiddelde participatiegraad stijgt met 1,4% tot 69,4%.

Tabel 4.17 Effect verhogen aanvullende combinatiekorting volgens variant 1 op verdeling arbeidsduur

	minder dan 12 uur	12 tot 20 uur	20 tot 32 uur	32 uur en meer	12 uur en meer
Verdeling arbeidsduur	31,6	30,2	24,0	14,2	68,4
< 12 uur	96,9				
12 – 20 uur	3,1	89,4	0,3		
20 – 32 uur		10,6	96,5		
32 uur ->			3,2	100	
Totaal	100	100	100	100	
Nieuwe verdeling	30,6	28,0	26,4	14,9	69,4

Bron: OSA aanbodpanel 2002, bewerking SEO Economisch Onderzoek

4.10 Samenvatting

Onderstaande tabel vat de resultaten van de simulatie volgens ons model samen.

Tabel 4.18 Participatie-effecten beleidsmaatregelen op vrouwen met een werkende partner

	mutatie uren (%)	mutatie participatiegraad (%)	mutatie participatiegraad (%-punt)
Kinderopvang gratis	6,4	5,6	3,8
Kinderopvang de eerste twee dagen gratis	5,2	4,0	2,7
Kinderopvang vanaf de derde dag gratis	1,7	1,7	1,2
Verdubbelen vergoeding kinderopvang	2,5	2,1	1,5
Vergoeding kinderopvang op basis van inkomen vrouw	4,3	4,8	3,3
Alle vrouwen recht op betaald ouderschapsverlof	3,4	3,4	2,3
Afschaffen heffingskorting afhankelijke partner	6,8	12,4	8,5
Verhogen aanvullende combinatiekorting			
-Variant I opbouw tussen 50% wml en 100% wml	2,7	1,4	1,0
-Variant II opbouw tussen 50% wml en modaal	2,3	1,3	0,9
-Variant I met afschaffing combinatiekorting	2,3	-0,7	-0,5
-Variant II met afschaffing combinatiekorting	1,9	-0,8	-0,6

Bronnen: OSA aanbodpanel 2002, bewerking SEO Economisch Onderzoek

*overschrijding 12 uurgrens

Uit de tabel blijkt dat het afschaffen van de heffingskorting voor de afhankelijke partner het grootste effect heeft, zowel op de toename van het aantal gewerkte uren als op de arbeidsparticipatie. Ook gratis kinderopvang heeft een groot effect op de arbeidsparticipatie van vrouwen, maar meer in uren dan in personen. Bij de berekening van de effecten van goedkopere kinderopvang moet worden aangetekend dat we er in de berekening van uit zijn gegaan dat de gevoeligheid van vrouwen voor een verlaging van de prijs van kinderopvang niet afneemt naarmate ze meer werken. Vermoedelijk is dit wel het geval, waardoor met name de effecten van volledige gratis kinderopvang en de eerste twee dagen gratis kinderopvang overschat zullen zijn.

Opvallend is het effect van betaald ouderschapsverlof. Uit onze berekeningen blijkt betaald ouderschapsverlof een significant positief effect te hebben op de arbeidsparticipatie. Onze resultaten sporen met de uitkomsten van Jaumotte, waaruit blijkt dat de lengte van het betaalde verlof na de geboorte van een kind in Nederland onder het optimum ligt (zie hoofdstuk 2).

De hier gepresenteerde resultaten zijn eerste orde effecten van de maatregelen op de participatie van vrouwen met een werkende partner. Tweede orde effecten kunnen de eerste orde effecten zowel versterken als verminderen. De tweede orde effecten komen in het volgende hoofdstuk aan de orde. Deze vormen het uitgangspunt van de kosten-batenanalyse.

5 Kosten-batenanalyse

5.1 Inleiding

In dit hoofdstuk voeren we een maatschappelijke kosten-batenanalyse uit voor de verschillende beleidsmaatregelen. De essentie van een maatschappelijke kosten-batenanalyse is dat alle effecten die de welvaart van mensen beïnvloeden worden meegenomen. Welvaart is een andere term voor wat economen ‘nut’ noemen en niet-economen ‘geluk’. Welvaart wordt vooral beïnvloed door consumptie en vrije tijd. We hebben in hoofdstuk 2 gezien dat volgens de economische theorie mensen keuzes maken waarmee ze een optimale combinatie van consumptie en vrije tijd realiseren. Van minder vrije tijd worden mensen minder gelukkig en dus daalt de welvaart. Om te kunnen consumeren moet inkomen gegenereerd worden.

Een kosten-batenanalyse gaat een stap verder dan een effectiviteitsanalyse of een kosteneffectiviteitsanalyse. Bij een effectiviteitsanalyse worden de effecten van verschillende maatregelen met elkaar vergeleken. Bij een effectiviteitsanalyse kunnen zowel directe als indirecte effecten met elkaar vergeleken worden. De effecten worden echter niet in geld uitgedrukt, waardoor ze niet bij elkaar kunnen worden opgeteld. Bij een kosten-effectiviteitsanalyse wordt de verhouding tussen effecten en kosten van verschillende maatregelen met elkaar vergeleken. Op basis daarvan kan een maatregel worden gekozen met de beste effectiviteit-/kostenverhouding. Ook bij een kosten-effectiviteitsanalyse worden de effecten niet in geld uitgedrukt, waardoor het niet goed mogelijk is het belang van verschillende effecten tegen elkaar af te wegen. Ook kan niet bepaald worden of de baten (de effecten van de maatregel) hoger zijn dan de kosten van de maatregel. Een kosten-batenanalyse gaat een stap verder. Daarbij worden naast de kosten *alle* effecten van de maatregel in ogenschouw genomen én in geld uitgedrukt. Alle kosten en baten kunnen daardoor bij elkaar worden opgeteld, waardoor bepaald kan worden of de maatschappij er per saldo als gevolg van de maatregel op vooruit gaat. Ook kan worden bepaald welke maatschappelijke groeperingen erop vooruit en welke erop achteruit gaan.

Belangrijk bij een kosten-batenanalyse is dat er geen dubbeltellingen plaatsvinden. Essentieel is daarom het onderscheiden van effecten die de welvaart vergroten en herverdeel-effecten. Het primaire effect van bijvoorbeeld de afschaffing van de heffingskorting voor de afhankelijke partner is een herverdeel-effect: kostwinners gaan erop achteruit en anderen gaan erop vooruit. Het saldo van maatschappelijke kosten en baten is neutraal. Als vrouwen als gevolg van de maatregel meer gaan werken en productie gaan leveren is dat wel een echte baat. De waarde van hun productie moet dan wel groter zijn dan de waarde van de vrije tijd die ze verliezen en het verlies van huishoudelijke productie.

Het is vaak zinvol om verschillende actoren te onderscheiden. In het bovenstaande voorbeeld gaan kostwinners erop achteruit, terwijl andere groepen erop vooruit gaan. Wij onderscheiden in de kosten-batenanalyse werkgevers, werknemers en de overheid. De werknemers zijn verder uitgesplitst naar paren (met of zonder kinderen) en alleenstaanden/alleenstaande ouders. De kosten en baten voor de overheid geven het effect aan op de collectieve lasten. In tabel 5.1 geven we een gestileerd overzicht van de kosten en baten van drie mogelijke beleidsmaatregelen. Daarbij hebben we voor de overzichtelijkheid geen onderscheid gemaakt tussen werknemers/werkgevers en paren en alleenstaanden.

Tabel 5.1 Welvaartseffecten van drie beleidsmaatregelen (+ =welvaartswinst, – =welvaartsverlies)

	werkgevers/ werknemer	overheid	totaal
<i>Maatregelen</i>			
subsidie kosten kinderopvang	+	–	0
heffingskorting	–	+	0
betaald ouderschapsverlof	+	–	0
<i>Effecten</i>			
productie	+	+	++
vrije tijd	–	0	–
onbetaalde productie	–	0	–
kosten kinderopvang	–	0	–

Uit deze tabel blijkt dat de essentie van een maatschappelijke kosten-batenanalyse ligt in het kwantificeren van de extra productie als gevolg van de beleidsmaatregelen. In de uiteindelijke evenwichtssituatie moet dus geschat worden hoeveel extra uren betaalde arbeid er worden verricht en tegen welk bruto loon. Een deel van de extra productie komt bij de overheid terecht (belasting en premies) en een deel bij werkgevers en werknemers (winst en loon). De extra productie wordt behaald ten koste van vrije tijd en onbetaalde productie (huishoudelijke productie, vrijwilligerswerk, mantelzorg). Het aantal uren dat hier verloren gaat is per definitie gelijk aan het aantal extra uren betaalde arbeid. De waardering van de uren vrije tijd en de uren besteed aan onbetaalde arbeid is lager dan de waardering van de uren betaalde arbeid, zodat het saldo van deze posten per definitie positief is. Van dit saldo moeten de kosten van kinderopvang worden afgetrokken. Deze kosten zouden immers niet gemaakt zijn in een scenario zonder deze beleidsmaatregelen. De ‘productie’ van kinderopvang gaat ten koste van andere productie.

Voor de waardering van de productie zijn we uitgegaan van het Bruto Binnenlands Product (BBP) in 2007. Deze bedraagt naar schatting 554 miljard euro. Daarvan gaat 270 miljard naar werknemers en 138 miljard naar werkgevers. Voor vervangingsinvesteringen van kapitaalgoederen (afschrijvingen) is 81 miljard beschikbaar. Dit bedrag is dus niet beschikbaar voor consumptie. Verder gaat 66 miljard naar de overheid, dit is een saldo van kostprijs verhogende en verlagende belastingen (subsidies). Tabel 5.2 geeft een overzicht.

Tabel 5.2 BBP in mld, 2007

beloning werknemers	270
exploitatieoverschot bedrijven	138
Afschrijvingen	81
belastingen en subsidies	66
BBP 2007	554

Bron: CPB (2006b)

Wij hebben vrije tijd gewaardeerd met € 10 per uur. Dit is het uurloon dat partners op de markt kunnen verdienen (zie tabel 3.3). Het idee hierachter is dat aan de marge de waarde van vrije tijd gelijk is aan het uurloon (zie paragraaf 2.2). Als het uurloon hoger zou zijn dan de waarde van vrije tijd, dan zouden vrouwen immers meer gaan werken. Voor huishoudelijke arbeid geldt een soortgelijke redenering. Als het uurloon dat vrouwen kunnen verdienen hoger ligt dan het loon

waarbij ze iemand kunnen inhuren is het voordelig om de arbeidsmarkt te betreden. Ook voor de waarde van onbetaalde arbeid zijn we daarom uitgegaan van € 10 per uur.

Voor de kosten van kinderopvang hebben we verondersteld dat de kosten van formele en van informele opvang gelijk zijn. Formele opvang kost ongeveer € 6 per kind. Dit is echter inclusief belasting, wat een herverdeeffect is. De kosten van formele opvang exclusief belasting (voornamelijk loonbelasting) zullen rond de € 4 per kind liggen. De informele opvang kost ook ongeveer € 4 per kind. De formele opvang heeft grotere groepen dan de informele opvang, wat tot een kostenbesparing zou moeten leiden. Daartegenover staat dat de formele opvang per uur hogere loonkosten heeft en bovendien overheadkosten, die in de informele opvang ontbreken. De kosten van de onbetaalde oppas worden alleen niet betaald door de ouders maar door de oppas, in de vorm van minder vrije tijd. Voor de oppas die het oppassen ziet als een vrijetijdsbesteding is het oppassen geen kostenpost. We hebben geen informatie over de waardering van vrije tijd van de informele oppas. We veronderstellen dat de informele onbetaalde oppas haar of zijn vrije tijd hetzelfde waardeert als de informele betaalde oppas. Mogelijk overschatten we daarmee de huidige kosten van kinderopvang. Voor de kosten-batenanalyse is echter vooral de waardering van de vrije tijd van de informele opvang die (als gevolg van de beleidsmaatregelen) wordt vervangen door formele opvang van belang. De opa's en oma's die het oppassen ziet als vrije tijdsbesteding zullen niet worden vervangen door formele opvang. Juist de informele opvang die het oppassen als een last ervaart zullen worden vervangen door formele opvang. Voor die oppas lijkt de veronderstelling dat de waarde van vrije tijd even hoog is als die van de betaalde oppas redelijk. Het kan daarbij ook gaan om opa en oma die het leuk vinden om één dag in de week op hun kleindochter te passen, maar twee dagen eigenlijk net iets te veel vinden. In onderstaande tabel presenteren we een schatting van de huidige totale kosten van kinderopvang.

Tabel 5.3 Totale kosten kinderopvang, in mln euro's, 2007

	formeel	informeel betaald	informeel onbetaald	totaal
Overheid	921			921
werkgevers	519			519
Ouders	350	393	1544	2287
	1790	393	1544	3727

Bron: Gebaseerd op CPB (2006b), blz. 107 en Jongen (2007)

Voor de overheid pakt de beleidsmaatregel positief uit als de belasting- en premie-inkomsten (als gevolg van het afschaffen van kostwinnersfaciliteiten en extra productie) groter zijn dan de subsidie die wordt betaald voor kinderopvang en ouderschapsverlof. In onze berekeningen zullen we uitgaan van budgetneutraliteit zodat de gevolgen voor de overheid per definitie op nul uitkomen.

We hebben niet de baten kunnen berekenen van de productiviteitsstijging die ontstaat doordat vrouwen hun menselijk kapitaal beter benutten. Uit onderzoek blijkt dat als vrouwen in deeltijd gaan werken of hun loopbaan onderbreken zij hun verdien capaciteit aantasten. Román e.a. (2004) hebben de invloed van deeltijdwerk op het carrièreperspectief van vrouwen gemeten op basis van CBS paneldata. Uit dat onderzoek blijkt dat voor vrouwen een periode in deeltijd werken blijvende negatieve gevolgen heeft op het loon. Door te voorkomen dat vrouwen in deeltijd gaan werken kan dus productiviteitswinst worden geboekt. Hetzelfde geldt voor loopbaanonderbrekingen. Mertens (1998) toont aan dat vrouwen die besluiten tijdelijk te stoppen, voor elk jaar

dat zij niet werken gemiddeld anderhalf procent aan uurloon verliezen. Dit is voornamelijk te wijten aan een gemis aan werkervaring. Voor vrouwen die blijven werken, stijgt het uurloon vanwege hun extra werkervaring. Het effect is groter voor hoogopgeleiden dan voor laagopgeleiden. Dit effect hebben we als pm-post opgenomen in de kosten-batenanalyse.

Ook hebben we niet de baten kunnen berekenen van de mogelijke productiviteitsstijging die ontstaat doordat kinderen als gevolg van goede kinderopvang meer menselijk kapitaal opbouwen. Uit Amerikaans onderzoek blijkt dat specifieke programma's voor zeer jonge kinderen uit achterstandsgezinnen leiden tot winst voor het kind en winst voor de maatschappij (Heckman, Masterov, 2005). De programma's leiden tot minder schooluitval, minder criminaliteit, minder beroep op uitkeringen. De kinderen die meededen hadden vaker een baan en verdienden op latere leeftijd meer dan kinderen die het programma niet volgden. Daarbij moet worden aangetekend dat het ging om kleinschalige projecten gericht op het verbeteren van de kansen van kinderen uit achterstandsgezinnen. De ouders werden actief betrokken in de programma's. Het ging bij deze programma's dus niet om reguliere grootschalige opvang voor werkende ouders. De resultaten van die programma's mogen dus niet worden doorgetrokken naar de reguliere opvang. Dat neemt niet weg dat kinderopvang voor kinderen uit achterstandsgezinnen op termijn kan leiden tot productiviteitsstijging, die moet worden meegenomen in de kosten-batenanalyse. Ook deze batenpost nemen we mee als pm-post.

We voeren de kosten-batenanalyse uit op basis van de CPB-berekeningen omdat deze rekening houden met tweede orde effecten. De resultaten van de CPB-berekeningen presenteren we in paragraaf 5.2. In de paragrafen 5.3 tot en met 5.5 berekenen we de kosten en baten van de verschillende beleidsmaatregelen. Alleen de kosten en baten van een langer betaald verlof komen niet aan de orde omdat het CPB de effecten van een langer betaald verlof niet heeft berekend. In paragraaf 5.6 trekken we conclusies.

5.2 Tweede orde effecten beleidsmaatregelen

Voor een maatschappelijke kosten-batenanalyse hebben we niet alleen het directe effect van de beleidsmaatregelen op het arbeidsaanbod van vrouwen nodig maar de effecten op de gehele economie. De maatregelen leiden tot een verandering van de belastingtarieven (omdat we uitgaan van budgetneutraliteit) en hebben daardoor een tweede orde effect op de participatie van mannen en vrouwen. Het CPB heeft deze effecten berekend met behulp van MIMIC, een algemeen evenwichtsmodel. Ook de effecten op de werkgelegenheid en de productie zijn door het CPB berekend. De CPB-notitie met de volledige resultaten van de berekeningen is als bijlage 3 bijgevoegd. In onderstaande tabel geven we de door het CPB berekende effecten op het arbeidsaanbod van vrouwen met een partner weer. In de basisberekening gaat het CPB uit van een elasticiteit van 0,5. Het CPB heeft een gevoeligheidsanalyse gedaan met een elasticiteit van 1. Beide resultaten zijn weergegeven. Ter vergelijking geven we onze eigen resultaten weer voor vrouwen met een werkende partner en een elasticiteit van 1,76.

Tabel 5.4 Effecten beleidsmaatregelen op arbeidsaanbod in uren van vrouwen met een (werkende) partner, mutaties in %

	SEO	CPB	CPB
	$\epsilon=1,76$	$\epsilon=1$	$\epsilon=0,5$
Kinderopvang gratis	6,4	0,3	0,1
Kinderopvang de eerste twee dagen gratis	5,2	0,2	0,1
Kinderopvang vanaf de derde dag gratis	1,7	0,0	0,0
Verdubbelen vergoeding kinderopvang	2,5	0,2	0,1
Vergoeding kinderopvang op basis van inkomen vrouw	4,3	0,1	0,1
Alle vrouwen recht op betaald ouderschapsverlof	3,4		
Afschaffen heffingskorting afhankelijke partner	6,8	6,3	3,3
Verhogen aanvullende combinatiekorting			
-Variant I opbouw tussen 50% wml en 100% wml	2,7	0,4	0,2
-Variant II opbouw tussen 50% wml en modaal	2,3	0,5	0,3
-Variant I met afschaffing combinatiekorting	2,3	0,3	0,2
-Variant II met afschaffing combinatiekorting	1,9	0,4	0,2

Bronnen: CPB (2007), OSA aanbodpanel 2002, bewerking SEO Economisch Onderzoek

De door het CPB berekende effecten van de beleidsmaatregelen op het arbeidsaanbod verschillen van de SEO berekeningen. De effecten volgens het CPB zijn voor alle maatregelen veel lager dan volgens onze berekeningen. Dit heeft vier redenen.

De eerste reden is dat het CPB zoals gezegd tweede orde effecten berekent. Dat is ook precies waarom we de CPB berekeningen nodig hebben. Dit heeft vooral grote invloed op de varianten waarbij de kosten van kinderopvang voor ouders omlaag gaan. Deze worden gefinancierd door hogere belastingtarieven. Hogere belastingtarieven remmen de participatie. Daarbij komt dat gratis kinderopvang volgens het CPB leidt tot omvangrijke substitutie van informele opvang voor formele opvang. Deze substitutie leidt niet tot meer participatie maar wel tot hogere belastingtarieven en uiteindelijk dus tot lagere participatie. Verder betreffen de CPB-berekeningen ook de effecten bij mannen. Kinderopvangsubsidies leiden er ook toe dat mannen meer gaan werken, dit is een inkomenseffect voor vrouwen die daardoor minder gaan werken. Tot slot houdt het CPB er rekening mee dat werkgevers het surplus van de kinderopvangsubsidies deels afromen, waardoor de lonen en daarmee het arbeidsaanbod ceteris paribus minder stijgen.

De tweede oorzaak van de verschillen is dat het CPB een lagere elasticiteit van vrouwen voor het eigen loon en voor de prijs van kinderopvang hanteert dan de door ons berekende elasticiteiten. De arbeidsaanbodelasticiteit van vrouwen voor het eigen loon bedraagt volgens onze berekeningen 1,76. Het CPB hanteert op basis van de meta-analyse van Evers e.a. (2005) een elasticiteit van 0,5, aflopend naar 0,41 in 2010. De arbeidsaanbodelasticiteit van vrouwen voor de prijs van kinderopvang bedraagt volgens onze berekeningen 0,06. Het CPB rekent met een elasticiteit van 0,013 in 2010. Om de gevoeligheid van de resultaten voor een hogere elasticiteit te berekenen heeft het CPB de berekening ook uitgevoerd met een elasticiteit van 1. Ook deze is fors lager dan de door ons gebruikte elasticiteit.

De derde reden is dat de SEO-berekeningen alleen vrouwen met een werkende partner betreffen. De CPB-berekeningen hebben ook betrekking op vrouwen met een niet-werkende partner.

De vierde reden is dat de CPB-berekeningen het effect weergeven in 2040 bovenop de autonome groei van de arbeidsparticipatie. De SEO-berekening is gebaseerd op de situatie in 2002 en houdt geen rekening met een autonome groei. Ook ontwikkelingen in het beleid in de periode 2002-

2007 zijn niet meegenomen in de SEO-berekeningen omdat de SEO-berekeningen gebaseerd zijn op data uit 2002. Sinds 2002 is de ouderbijdrage voor kinderopvang gedaald. Een maatregel als gratis kinderopvang heeft daarom in de CPB-berekeningen minder effect dan in de SEO-berekeningen.

De verschillen tussen de SEO-berekeningen en die van het CPB zijn het kleinst voor het afschaffen van de heffingskorting voor de afhankelijke partner. Dit komt omdat daarvan de tweede orde effecten positief zijn, doordat de belastingtarieven omlaag gaan. Alle andere maatregelen gaan gepaard met verhoging van de belastingtarieven om de maatregelen te financieren. Daardoor hebben alle andere maatregelen een negatief tweede orde effect op de arbeidsparticipatie.

De verschillen tussen de SEO-berekeningen en die van het CPB worden kleiner als wordt gerekend met een elasticiteit van 1 in plaats van 0,5. Het effect van het afschaffen van de heffingskorting voor de afhankelijke partner is dan volgens de CPB-berekeningen bijna even groot als volgens de SEO-berekeningen. Zoals gezegd komt dit doordat de tweede orde effecten op de participatie van het afschaffen van de heffingskorting voor afhankelijke partners positief zijn. Voor de overige maatregelen blijven de effecten volgens het CPB veel kleiner dan die volgens de SEO-berekeningen.

De kosten-batenanalyses in de volgende paragrafen zijn uitgevoerd op basis van de CPB-berekeningen. Daarbij zijn we uitgegaan van de berekeningen met een elasticiteit van 1. Een elasticiteit van 0,5 is naar ons idee aan de lage kant. De elasticiteiten hebben betrekking op alle vrouwen, terwijl de maatregelen betrekking hebben op vrouwen met een partner. Bovendien hebben de meeste maatregelen betrekking op vrouwen met jonge kinderen. De elasticiteit van de groep vrouwen waarop de maatregelen betrekking hebben ligt daarom zeer waarschijnlijk hoger dan 0,5. (zie ook paragraaf 3.3). Mogelijk is de door ons geschatte elasticiteit van 1,76 aan de hoge kant. Een elasticiteit van 1 lijkt echter een goed uitgangspunt voor de analyse.

5.3 Kosten en baten gratis kinderopvang

Onderstaande tabel vat de effecten van gratis kinderopvang samen. We geven zowel de resultaten weer bij een arbeidsaanbod elasticiteit van vrouwen voor hun eigen loon van 0,5 als de resultaten met een elasticiteit van 1.

Tabel 5.5 Kosten en effecten gratis kinderopvang

effect volgens CPB	mutatie	mutatie
	e=1,0	e=0,5
Ex ante kosten voor de overheid in mld. euro's	-1,5	-1,5
Effecten		
participatiegraad partners	-0,2%	-0,1%
arbeidsaanbod in jaren	0,1%	0,0%
- partners	0,3%	0,1%
- kostwinners	0,2%	0,2%
- alleenstaanden	-0,2%	-0,2%
- alleenstaande ouders	1,3%	1,3%
productie in mld. (BBP)	-0,1%	-0,1%
verhogen schijftarieven % punten	0,6%	0,6%

Bron: CPB (2007)

Het effect van gratis kinderopvang op de productie is negatief. Dat komt omdat de belastingtarieven fors omhoog gaan: met 0,6% punt. Dit wordt veroorzaakt door de hoge ex ante kosten van de maatregel: 1,5 miljard. Hiervan is 350 miljoen het gevolg van het wegvallen van de resterende ouderbijdrage van het gebruik in het basispad, 350 miljoen euro komt voor rekening van substitutie van de informele betaalde oppas (90% van de totale kosten van de informele betaalde oppas) en 800 miljoen is het gevolg van substitutie van de onbetaalde informele oppas door formele opvang (50% van de totale kosten). In de nieuwe situatie blijven de totale kosten van kinderopvang gelijk, maar ze komen voor een veel groter deel voor rekening van de overheid. In de oude situatie betaalde de overheid 0,9 miljard euro aan kinderopvang, in de nieuwe situatie wordt dat 2,4 miljard. Werkgevers blijven evenveel betalen en ouders gaan 1,5 miljard minder betalen. Onderstaande tabel geeft de nieuwe verdeling weer.

Tabel 5.6 Totale kosten kinderopvang, in mln euro's, bij gratis kinderopvang

	formeel	informeel betaald	informeel onbetaald	Totaal
overheid	2421			2421
werkgevers	519			519
ouders	0	43	744	787
	2940	43	744	3727

Bron: Gebaseerd op CPB (2006b) en Jongen (2007)

Als gevolg van de hogere belastingtarieven gaat het netto loon omlaag en daalt de participatie. Per saldo resteert nog een lichte stijging van de participatie. Kostwinners, partners en alleenstaande ouders gaan zich iets meer uren aanbieden op de arbeidsmarkt, terwijl alleenstaanden zich minder uren aanbieden. Doordat het netto loon daalt stijgt de evenwichtswerkloosheid, zodat het extra arbeidsaanbod niet geabsorbeerd wordt door de arbeidsmarkt. De werkgelegenheid neemt daardoor uiteindelijk niet toe. Door de verandering van de samenstelling van het arbeidsaanbod en door de daling van het netto loon daalt de productie.

In onderstaande tabel geven we de kosten en baten van gratis kinderopvang weer in het jaar 2040, dus in de structurele situatie. De bedragen zijn uitgedrukt in prijzen 2007. We zijn uitgegaan van de effecten bij een elasticiteit van 1,0. De effecten bij een elasticiteit van 0,5 wijken niet substantieel af van de effecten bij een elasticiteit van 1,0, zodat ook de kosten-batenanalyse niet wezenlijk anders zal uitvallen wanneer we uitgaan van een lagere elasticiteit.

Tabel 5.7 Kosten en baten gratis kinderopvang in 2040 in mld. euro's, prijzen 2007

	huis- houdens		werk- gevers	overheid	totaal
		paren	alleen- staande (ouders)		
ex ante kosten gratis kinderopvang effecten	1,5	1,3	0,2		0,0
belastingtarieven LB/IB	-1,6	-0,9	-0,7		0,0
extra productie				-0,6	-0,6
afschrijvingen				0,1	0,1
beloning werknemers	-0,3	0,15	-0,42	0,3	0,0
toekomstige productiviteitsstijging					pm
extra belastinginkomsten	0,1	-0,05	0,13	0,0	-0,1
verlies vrije tijd en onbetaalde productie	0,1	-0,06	0,16		0,1
totaal	-0,2	0,4	-0,6	-0,2	0,0

Bron: SEO Economisch Onderzoek, op basis van berekeningen CPB (2007)

Ex ante kost gratis kinderopvang de overheid 1,5 miljard euro. Gezinnen met kinderen en alleenstaande ouders ontvangen dat bedrag en gaan er respectievelijk 1,3 miljard en 200 miljoen op vooruit.⁵ Gezinnen die onbetaalde informele opvang substitueren voor formele gratis opvang gaan er financieel niet op vooruit, maar de onbetaalde oppas krijgt wel meer vrije tijd, wat ook een baat is.⁶ De overheid gaat er 1,5 miljard op achteruit.

Om de extra uitgaven van de overheid te financieren moeten de belastinginkomsten omhoog met 1,5 miljard. De overheid verhoogt daartoe de tarieven voor de inkomstenbelasting. Als gevolg van deze tariefsverhoging daalt per saldo de productie, waardoor de belastinginkomsten dalen. Om dit te compenseren moeten de belastinginkomsten met nog eens 0,1 miljard stijgen. Per saldo stijgen de belastingtarieven met 0,6%-punt (zie tabel 5.5). Kostwinners en partners gaan daardoor 900 miljoen meer belasting betalen en alleenstaanden en alleenstaande ouders 700 miljoen. Per saldo profiteren dus de kostwinners en partners van deze operatie: zij ontvangen 1,3 miljard aan kinderopvang en gaan 900 miljoen meer belasting betalen, een baat van 400 miljoen. Binnen de groep kostwinners en partners zijn het alleen degenen met kinderen die profiteren, degenen zonder kinderen gaan erop achteruit. Alleenstaanden en alleenstaande ouders betalen dit: zij ontvangen 200 miljoen aan kinderopvang en gaan 700 miljoen meer belasting betalen. Daarbinnen gaan de alleenstaande ouders erop vooruit terwijl de alleenstaanden erop achteruit gaan.

De productie daalt met 0,1% van het BBP als gevolg van de hogere belastingtarieven. Het Bruto Binnenlands Product bedraagt in 2007 naar schatting 554 miljard euro (zie tabel 5.2), zodat de daling afgerond -0,6 miljard euro bedraagt. Omdat de productie daalt hoeft ook minder te worden afgeschreven ter vervanging van kapitaalgoederen. Dit levert 0,1 miljard euro op.

⁵ Voor de verdeling van het voordeel over gezinnen en alleenstaande ouders is uitgegaan van het arbeidsaanbod in jaren van alleenstaande ouders in verhouding tot het arbeidsaanbod in jaren van partners.

⁶ In de berekening zijn we er dus van uitgegaan dat de verdeling van de onbetaalde oppas over gezinnen en alleenstaande ouders gelijk is aan de verhouding van de arbeidsjaren tussen partners en alleenstaande ouders, zie noot 5.

Het arbeidsaanbod neemt iets toe (0,1%) en wordt anders van samenstelling. Kostwinners, partners en alleenstaande ouders gaan meer werken, terwijl alleenstaanden minder gaan werken. Kostwinners en partners gaan daardoor 150 miljoen euro meer verdienen, waarvan ze ongeveer 50 miljoen afdragen aan de fiscus. Voor alleenstaanden geldt het omgekeerde: zij gaan 420 miljoen minder verdienen en hoeven 130 miljoen minder aan de fiscus te betalen. Per saldo gaan werknemers er 200 miljoen op achteruit.

Doordat partners, kostwinners en alleenstaande ouders meer gaan werken hebben zij minder vrije tijd en minder tijd voor onbetaalde arbeid. Dit is een verliespost. Deze is berekend als het aantal uren dat zij meer zijn gaan werken (de toename van het arbeidsaanbod in jaren) vermenigvuldigd met de verhouding tussen het netto loon dat zij gaan verdienen (ca € 16) en de waarde van vrije tijd/onbetaalde arbeid (€ 10). Voor kostwinners en partners is het netto loon dat zij gaan verdienen 150 miljoen minus 50 miljoen belasting = 100 miljoen. Daarvoor leveren zij vrije tijd/tijd voor onbetaalde arbeid in ter waarde van 100 miljoen $\cdot 10/16 = 62,5$ miljoen (afgerond 0,06 miljard euro). Alleenstaanden gaan minder werken en krijgen dus meer vrije tijd en tijd voor onbetaalde arbeid. Zij winnen 0,16 miljard euro.

Kostwinners en partners gaan er dus uiteindelijk 0,4 miljard op vooruit omdat kinderopvang gratis wordt. Alleenstaanden en alleenstaande ouders verliezen 0,6 miljard. Per saldo treedt voor huishoudens een verslechtering op van 0,2 miljard euro door het gratis maken van kinderopvang. Gezinnen met kinderen gaan erop vooruit en gezinnen zonder kinderen gaan erop achteruit.

Per saldo gaat de welvaart met 0,4 miljard omlaag. Deze welvaartsdaling komt voor de helft bij werknemers terecht en voor de helft bij werkgevers. Deze welvaartsdaling is exclusief de positieve effecten van gratis kinderopvang op de toekomstige productiviteit van vrouwen omdat zij minder vaak hun loopbaan onderbreken als gevolg van het krijgen van kinderen. Ook is deze welvaartsdaling exclusief het positieve effect van kinderopvang op kinderen uit achterstandsgezinnen.

We zien dat de welvaartsdaling het saldo is van de afname van de betaalde productie, de toename van de onbetaalde productie en vrije tijd en de bespaarde kosten van vervanging van kapitaalgoederen. Voor de overige maatregelen die kinderopvang goedkoper maken voor de ouders hebben we ook deze berekening uitgevoerd. Het resultaat staat in onderstaande tabel.

Tabel 5.8 Welvaartseffecten maatregelen kinderopvang in 2040 in mld. euro's, prijzen 2007

	financieel beslag in mld euro	welvaartswinst in mld euro
Kinderopvang gratis	1,5	-0,4
Kinderopvang de eerste twee dagen gratis	1,35	-0,4
Kinderopvang vanaf de derde dag gratis	0,15	0,0
Verdubbelen vergoeding kinderopvang	0,18	0,0
Vergoeding kinderopvang op basis van inkomen vrouw	0,21	0,0

Bron: SEO Economisch Onderzoek, op basis van berekeningen CPB (2007)

Volledig gratis kinderopvang leidt tot een welvaartsverlies van 0,4 miljard euro, als gevolg van de daling van de productie met 0,1%. Ook de eerste twee dagen kinderopvang gratis leidt tot een productieverlies van 0,1% en daardoor tot een welvaartsverlies van 0,4 miljard euro. De overige maatregelen hebben geen effect op de productie en daardoor ook niet op de welvaart.

5.4 Kosten en baten afschaffen heffingskorting afhankelijke partner

Voor de berekening van de kosten en baten van het afschaffen van de heffingskorting voor de afhankelijke partner gaan we uit eveneens uit van de effecten zoals het CPB deze becijferd heeft. Onderstaande tabel vat de effecten samen.

Tabel 5.9 Kosten en effecten afschaffen heffingskorting afhankelijke partner

effect volgens CPB	mutatie	mutatie
	e=1,0	e=0,5
Ex ante kosten voor de overheid in mld. euro's	1,65	1,65
Effecten		
participatiegraad partners	12,2%	6,7%
arbeidsaanbod in jaren	1,2%	0,7%
- partners	6,3%	3,3%
- kostwinners	0,0%	0,1%
- alleenstaanden	0,3%	0,3%
- alleenstaande ouders	1,2%	1,0%
productie in mld. (BBP)	1,4%	0,8%
verhogen schijftarieven % punten	-1,3%	-1,0%

Bron: CPB (2007)

Het afschaffen van de heffingskorting voor de afhankelijke partner levert een forse stijging van de participatie op. De participatiegraad van partners stijgt met 12,2% en het aantal gewerkte uren stijgt met 6,3% (bij een elasticiteit van 1,0). Alle effecten van het afschaffen van de heffingskorting werken richting een hogere participatie en meer productie. Het eerste effect is dat het gezinsinkomen achteruit gaat in gezinnen waar de partner niet werkt. Dit is een stimulans om meer te participeren om de inkomensachteruitgang te compenseren. Het tweede effect is dat het marginaal belastingtarief voor de tweede verdiener effectief nul wordt, zodat het voor het gezin voordelig is de inkomensachteruitgang te laten compenseren door de partner en niet door de kostwinner. Het derde effect is dat doordat de overheid als gevolg van het afschaffen van de heffingskorting 1,65 miljard euro extra belasting binnenkrijgt alle belastingtarieven omlaag kunnen. Dat betekent dat iedereen van een extra uur werken meer overhoudt. Een extra stimulans dus voor de participatie. We zien dan ook dat alle groepen meer gaan participeren. Doordat de participatie omhoog gaat komt er weer meer belastinggeld binnen en kunnen de tarieven verder omlaag, wat de participatie verder stimuleert. Het maakt voor deze beleidsmaatregel veel uit of in de berekeningen wordt uitgegaan van een hoge elasticiteit of van een lage elasticiteit. Een loonelasticiteit van het arbeidsaanbod van vrouwen van 1,0 leidt tot ongeveer twee keer zo grote effecten als een elasticiteit van 0,5.

In onderstaande tabel geven we de kosten en baten van het afschaffen van de heffingskorting voor de afhankelijke partner weer in het jaar 2040, dus in de structurele situatie, uitgaande van de effecten bij een elasticiteit van 1,0.

Tabel 5.10 Kosten en baten afschaffen heffingskorting afhankelijke partner in 2040 in mld. euro's, prijzen 2007

	huis- houdens			werk- gevers	overheid	totaal
		paren	alleen- staande (ouders)			
ex ante kosten afschaffen heffingskorting afhankelijke partner effecten	-1,7	-1,7			1,7	0,0
belastingtarieven LB/IB	3,5	2,0	1,5		-3,5	0,0
extra productie				7,8		7,8
afschrijvingen				-1,1		-1,1
beloning werknemers	3,8	3,3	0,5	-3,8		0,0
toekomstige productiviteitsstijging						pm
extra belastinginkomsten	-1,1	-1,0	-0,1	-0,8	1,9	0,0
verlies vrije tijd en onbetaalde productie	-1,5	-1,3	-0,2			-1,5
totaal	3,0	1,4	1,6	2,1	0,0	5,1

Bron: SEO Economisch Onderzoek, op basis van berekeningen CPB (2007)

Ex ante levert het afschaffen van de heffingskorting voor de afhankelijke partner de overheid 1,65 miljard euro op (afgerond 1,7 miljard)). Kostwinners met een niet-werkende partner betalen dit bedrag; zij gaan er 1,65 miljard in inkomen op achteruit.

De belastingtarieven kunnen flink omlaag. Dat komt doordat er 1,65 miljard extra binnenkomt als gevolg van de beleidsmaatregel zelf. Een zelfde bedrag komt binnen doordat de arbeidsparticipatie stijgt en meer mensen belasting afdragen. Per saldo komt er als gevolg van eerste en tweede orde effecten 3,5 miljard extra belasting binnen, wat via lagere tarieven wordt teruggegeven aan huishoudens. Zowel gezinnen met en zonder kinderen als alleenstaanden en alleenstaande ouders profiteren hiervan.

De productie neemt met 1,4% van 554 miljard, oftewel met 7,8 miljard euro toe. Daarvan wordt 1,1 miljard besteed aan afschrijving ter financiering van kapitaalgoederen. Dit geld is dus niet beschikbaar voor consumptie.

Doordat vooral kostwinners en partners meer gaan werken neemt het looninkomen van gezinnen toe. Ook het looninkomen van alleenstaanden en alleenstaande ouders neemt toe. In totaal gaat de loonsom met 3,8 miljard omhoog. Werkgevers betalen dit, zodat per saldo de maatschappelijke welvaart niet toeneemt.

Doordat het arbeidsaanbod toeneemt neemt de vrije tijd en tijd voor onbetaalde arbeid af. Per saldo gaat de welvaart met 5,1 miljard omhoog. Alleenstaanden en alleenstaande ouders profiteren doordat zij minder belasting hoeven te betalen en meer gaan werken. Zij gaan er 1,6 miljard euro op vooruit. Paren gaan in eerste instantie meer belasting betalen, maar compenseren dit doordat zij meer gaan werken. Uiteindelijk gaat ook de welvaart van paren daardoor met 1,4 miljard euro omhoog. Dit geldt uiteraard niet voor die paren die niet meer gaan werken. Door de forse productiestijging gaan werkgevers er 2,1 miljard euro op vooruit. De baten zijn nog exclusief toekomstige welvaartswinst doordat vrouwen hun loopbaan niet meer onderbreken.

5.5 Verhogen aanvullende combinatiekorting

Het CPB heeft vier varianten doorgerekend voor het verhogen van de combinatiekorting (zie bijlage 3). De variant waarbij de aanvullende combinatiekorting wordt verhoogd met een opbouw tussen 50% minimumloon en modaal op jaarbasis levert de grootste productiestijging op. Hierdoor gaat de participatie in uren meer vooruit dan bij een variant waarbij de aanvullende combinatiekorting wordt verhoogd met een opbouw tussen 50% en 100% van het minimumloon. Bij deze variant betreden wel iets meer vrouwen de arbeidsmarkt. De participatiewinst bij vrouwen die al werken is bij een opbouw tot 100% minimumloon kleiner dan in de variant waarbij de verhoging van de aanvullende combinatiekorting ten goede komt aan vrouwen met een wat hoger inkomen. In uren is de participatiewinst daarom kleiner. Ook de varianten waarbij de verhoging van de aanvullende combinatiekorting wordt gefinancierd door een verlaging van de combinatiekorting in plaats van een algemene belastingverhoging leveren minder productiewinst op. Dat komt doordat verlaging van de combinatiekorting ten laste komt van mensen met kinderen onder de twaalf jaar, die sterk reageren op een belastingverhoging.

We baseren de kosten-batenanalyse op de variant waarbij de aanvullende combinatiekorting wordt verhoogd met een opbouw tussen 50% minimumloon en modaal, die de meeste productiviteitswinst oplevert. De effecten van deze maatregel staan in onderstaande tabel.

Tabel 5.11 Kosten en effecten verhogen aanvullende combinatiekorting, opbouw tussen 50% minimumloon en modaal

effect volgens CPB	mutatie e=1,0	mutatie e=0,5
Ex ante kosten voor de overheid in mld. euro's	0,33	0,33
Effecten		
participatiegraad partners	0,2%	0,1%
arbeidsaanbod in jaren	0,1%	0,1%
- partners	0,5%	0,3%
- kostwinners	0,0%	0,0%
- alleenstaanden	0,0%	0,0%
- alleenstaande ouders	1,4%	1,4%
productie in mld. (BBP)	0,2%	0,1%
verhogen schijftarieven % punten	0,0%	0,1%

Bron: CPB (2007)

Het verhogen van de aanvullende combinatiekorting leidt tot een stijging van de participatiegraad van partners met 0,2% en een toename van de participatie in uren van 0,5%. Alleenstaande ouders profiteren ook van de maatregel en gaan 1,4% meer uren werken. De productie stijgt met 0,2%. De belastinginkomsten nemen daardoor toe, waardoor een stijging van de belastingtarieven niet nodig is. Bij een elasticiteit van 0,5 zijn de effecten kleiner. De productie neemt dan niet zodanig toe dat de maatregel zichzelf financiert, zodat de belastingtarieven in dat geval met 0,1%-punt stijgen. In tabel 5.12 geven we de resultaten van de kosten-batenanalyse weer.

Tabel 5.12 Kosten en baten verhogen aanvullende combinatiekorting, opbouw tussen 50% minimumloon en modaal in 2040 in mld. euro's, prijzen 2007

	huis- houdens		alleen- staande (ouders)	werk- gevers	overheid	totaal
		paren				
ex ante kosten verhogen aanvullende combinatiekorting effecten	0,3	0,3	0,0		-0,3	0,0
belastingtarieven LB/IB	0,0	0,0	0,0		0,0	0,0
extra productie				1,1		1,1
afschrijvingen				-0,2		-0,2
beloning werknemers	0,5	0,35	0,19	-0,5		0,0
toekomstige productiviteitsstijging						pm
extra belastinginkomsten	-0,2	-0,11	-0,06	-0,2	0,3	0,0
verlies vrije tijd en onbetaalde productie	-0,2	-0,14	-0,07			-0,2
totaal	0,5	0,4	0,1	0,2	0,0	0,7

Bron: SEO Economisch Onderzoek, op basis van berekeningen CPB (2007)

De ex ante kosten van de maatregel bedragen 330 miljoen euro. Hiervan komt naar schatting 290 miljoen terecht bij paren en 40 miljoen bij alleenstaande ouders. De belastingtarieven moeten daardoor omhoog. Doordat de participatie stijgt stijgen echter ook de belastinginkomsten met ongeveer 0,3 miljard, waardoor uiteindelijk de belastingtarieven niet omhoog hoeven.

De productie stijgt door de maatregel met 0,2% van 554 miljard euro oftewel 1,1 miljard euro. Daarvan is 0,2 miljard bestemd voor vervangingsinvesteringen in kapitaalgoederen en dus niet beschikbaar voor consumptie.

Zowel partners van kostwinners als alleenstaande ouders gaan door deze maatregel meer werken. Paren gaan er daardoor 350 miljoen euro op vooruit en alleenstaande ouders 190 miljoen euro. Daarvan dragen zij een deel af aan de Belastingdienst. Verder leveren zij vrije tijd in en gaan ze minder onbetaalde arbeid verrichten, waardoor hun welvaart weer iets daalt. Per saldo gaan paren er 400 miljoen euro op vooruit en alleenstaande ouders 100 miljoen euro.

De totale welvaart stijgt met 0,7 miljard euro, waarvan 0,5 miljard euro voor gezinnen en 0,2 miljard euro voor werkgevers. Hier moet de toekomstige welvaartswinst doordat vrouwen hun loopbaan niet meer onderbreken nog bij worden opgeteld.

De andere varianten om de aanvullende combinatiekorting te verhogen leveren iets minder welvaartswinst op. Deze varianten leiden tot een productiewinst van 0,1% in plaats van 0,2%.

Tabel 5.13 Welvaartseffecten verhogen aanvullende combinatiekorting in 2040 in mld. euro's, prijzen 2007

	financieel beslag in mld euro	welvaartswinst in mld euro
Variant I opbouw tussen 50% wml en 100% wml	0,33	0,4
Variant II opbouw tussen 50% wml en modaal	0,33	0,7
Variant I met afschaffing combinatiekorting	0	0,4
Variant II met afschaffing combinatiekorting	0	0,4

Bron: SEO Economisch Onderzoek, op basis van berekeningen CPB (2007)

5.6 Conclusie

In onderstaande tabel geven we de welvaartswinst weer van de verschillende maatregelen en het financieel beslag.

Tabel 5.14 Welvaartseffecten maatregelen in 2040 in mld. euro's, prijzen 2007

	financieel beslag in mld euro	welvaartswinst in mld euro
Kinderopvang gratis	1,5	-0,4
Kinderopvang de eerste twee dagen gratis	1,35	-0,4
Kinderopvang vanaf de derde dag gratis	0,15	0,0
Verdubbelen vergoeding kinderopvang	0,18	0,0
Vergoeding kinderopvang op basis van inkomen vrouw	0,21	0,0
Afschaffen heffingskorting afhankelijke partner	-1,65	5,1
Verhogen aanvullende combinatiekorting		
-Variant I opbouw tussen 50% wml en 100% wml	0,33	0,4
-Variant II opbouw tussen 50% wml en modaal	0,33	0,7
-Variant I met afschaffing combinatiekorting	0	0,4
-Variant II met afschaffing combinatiekorting	0	0,4

Bron: SEO Economisch Onderzoek

Van alle beschouwde maatregelen levert het afschaffen van de heffingskorting voor de afhankelijke partner de grootste welvaartswinst op: 5,1 miljard euro per jaar. Ook levert het verhogen van de aanvullende combinatiekorting welvaartswinst op. Het verhogen van de aanvullende combinatiekorting tussen 50% minimumloon en modaal met een bedrag van in totaal 330 miljoen euro levert 0,7 miljard euro per jaar op. Het gratis maken van kinderopvang levert een welvaartsverlies op. Dit komt doordat veel informele opvang wordt omgezet door formele opvang, waardoor de belastingtarieven sterk moeten stijgen om de kinderopvang te betalen. Dit doet het positieve effect van gratis kinderopvang op de participatie teniet. De samenstelling van de beroepsbevolking verandert wel: kostwinners en partners gaan meer werken en alleenstaanden gaan minder werken. Daardoor daalt uiteindelijk de productie.

Het is moeilijk te zeggen welke maatregel het meeste rendement oplevert. De maatregelen gaan immers niet gepaard met investeringen, alleen met herverdeling van geld. Het financieel beslag in tabel 5.14 is dus geen kostenpost die van de welvaartswinst moet worden afgetrokken. De welvaartswinst in tabel 5.14 is het saldo van opbrengsten (extra productie door extra participatie) en kosten in termen van minder vrije tijd en minder tijd voor onbetaalde arbeid plus de kosten voor de vervanging van kapitaalgoederen.

Gratis kinderopvang en verhogen van de aanvullende combinatiekorting komen neer op herverdeling van gezinnen zonder kinderen naar gezinnen met kinderen. Gratis kinderopvang beoogt het reserveringsloon van vrouwen te verlagen, terwijl de verhoging van de aanvullende combinatiekorting het netto loon van vrouwen verhoogt. Deze maatregelen geven een positieve

stimulans om te gaan werken. Nadeel van deze maatregelen is dat het bedrag dat naar vrouwen met kinderen wordt gesluisd door anderen betaald moet worden, waardoor de belastingtarieven omhoog gaan en het netto loon van veel groepen omlaag. Dit heeft een negatief effect op de participatie.

Het afschaffen van de heffingskorting voor de afhankelijke partner komt neer op herverdeling van alleenverdieners naar tweeverdieners, alleenstaanden en alleenstaande ouders. Het is zowel een positieve als een negatieve stimulans voor partners van een alleenverdiener. De positieve stimulans is dat vrouwen netto meer loon overhouden als ze aan het werk gaan. De negatieve stimulans is dat er geld wordt weggehaald bij alleenverdienersgezinnen. Deze gaan er daardoor initieel sterk in inkomen op achteruit. Voor een gezin met inkomen op minimumloonniveau gaat het om een initiële inkomensachteruitgang van ongeveer 13%. De afhankelijke partners in deze gezinnen hebben daardoor als gevolg van het negatieve inkomenseffect een sterke prikkel om te gaan werken. Doordat het geld dat bij alleenverdieners wordt weggehaald gebruikt wordt om de belastingtarieven te verlagen heeft deze maatregel een positief effect op het netto loon van alle werkenden. Vooral vrouwen gaan daardoor meer werken (omdat zij gevoeliger zijn voor veranderingen in hun netto loon dan mannen), wat weer leidt tot een verdere verlaging van de belastingtarieven. Uit de kosten-batenanalyse blijkt dat uiteindelijk, gezien over de gehele groep alleenverdieners, de inkomensdaling teniet wordt gedaan doordat vrouwen meer gaan werken. In gezinnen waarin de vrouw er echter voor kiest om niet aan de slag te gaan of waarbij het niet lukt om werk te vinden is er echter wel degelijk sprake van een inkomensdaling. Deze daling zal kleiner zijn dan de initiële inkomensdaling doordat over de gehele linie de belastingtarieven fors omlaag gaan.

Literatuur

- Barnes, P., Johnson, R., Kulys, A. and Hook, S. 1999, *Productivity and the Structure of Employment*, Productivity Commission Staff Research Paper, AusInfo, Canberra.
- Blau, F.D., A.P. Hagy (1998). The demand for quality in Child Care, *Journal of Political Economy*, 106 (1), 104-146.
- Blau, F.D., L.M. Kahn (2005). *Changes in the labor supply of married women: 1980-2000*, NBER Working Paper 11230, Cambridge.
- Blundell, R., T. Macurdy (1999). *Labor supply, a review of alternative approaches*, in: O. Ashenfelter, D. Card (1999). *Handbook of Labor Economics*, Volume 3A, North Holland, Amsterdam
- Bolle, F. (1990), Habit Formation and Long-Term Contracts, *Journal of Consumer Policy* 13:273--284
- Bruyn-Hundt (1989). *Kosten en baten van werkende jonge moeders*, in : NIA, Werken en een kind krijgen, 1989.
- Bruyn-Hundt, M. en D. van der Linden (1989). *De invloed van materiele prikkels op het arbeidsaanbod van vrouwen*. OSA-werkdocument nr. W 65, oktober 1989. Den Haag: Organisatie voor Strategisch Arbeidsmarktonderzoek.
- Burgers, J. (2006), *Klanten zijn eigenlijk nét mensen!*, Academic Service
- Chevalier, A., T.K. Viitanen (2002). The causality between female labour force participation and the availability of childcare, *Applied Economic Letters*, vol. 9, p. 915-918
- Corlett W.J., D.C. Hague (1953), Complementarity and the excess burden of taxation, *Review of Economic Studies*, vol 21, p. 21-30
- CPB (2005), *Beleidsvarianten huishoudelijke dienstverlening*, Den Haag
- CPB (2006a), effect motie van Aartsen-Bos
- CPB (2006b), *Macro Economische Verkenningen 2007*, Den Haag
- CPB (2007), *Analyse van maatregelen gericht op de arbeidsparticipatie van vrouwen*, CPB, Den Haag (bijgevoegd als bijlage 3 bij dit rapport)
- CBS (2004), Kinderloosheid en opleidingsniveau. CBS Webmagazine 24 mei 2004
- Del Boca D.(2002). *Low fertility and labour force participation of Italian women: evidence and interpretations*, OECD, Labour market and social policy, occasional papers no. 61
- Eijgenraam, C.J.J.M., C.C. Koopmans, P.J.G. Tang en A.C.P. Verster (2000). *Evaluatie van infrastructuurprojecten, leidraad voor kosten-batenanalyse*. Centraal Planbureau en Nederlands Economisch Instituut. Den Haag: Sdu uitgevers.
- Emancipatieraad (1989). *Emancipatiebeleid in macro-economisch perspectief*. Den Haag: Emancipatieraad.
- Emancipatieraad (1996). *Met zorg naar nieuwe zekerheid*. Advies over een geëmancipeerd inkomen en sociale zekerheidsbeleid. Den Haag: Emancipatieraad. September 1996. adv. Nr. IV/45/96
- Evers, G., M. von Bergh, T. Korver, K. Stark, *Arbeidstijdtransities en arbeidsproductiviteit: een inventariserend onderzoek*, OSA, Tilburg

- Evers, M. R. de Mooij, D. van Vuuren (2005), *What explains the variation in estimates of labour supply elasticities?*, CPB, Den Haag
- Euwals, R., M. Hogerbrugge (2004). *Explaining the growth of part-time employment, factors of supply and demand*, CPB discussion paper nr. 31
- Heckman, J.J. (1974) 'Shadow Prices, Market Wages and Labor Supply', *Econometrica*, vol.42, pp.679-694.
- Heckman, J.J. (1979) 'Sample selection bias as a specification error', *Econometrica*, vol.47, pp153-162.
- Heckman J.J., D. V. Masterov (2005), *The Productivity Argument for Investing in Young Children*, <http://jenni.uchicago.edu/Invest/>.
- Hofferth, S.L., S.C. Curtin (2002). *The Impact of Parental Leave Statuses: On Maternal Return to Work after Childbirth in the United States*, Paper prepared for a meeting of the OECD, Paris 2001
- Janssens, L., L. Kok (2004). *Uittreding en herintreding in zorg en welzijn*, SEO, OSA-publicatie ZW52
- Jaumotte, F. (2004). *Labour force participation of women: Empirical evidence on the role of policy and other determinants in OECD countries*. OECD Economic Studies, No. 37, 2004/2.
- Jongen E., D. van Vuuren (2004), Kinderopvang, verlofregelingen en arbeidsparticipatie, *Tijdschrift voor Politieke Economie*, vol. 25(4),2004 , blz. 84-119
- Jongen E.(2007), *Child care subsidies revisited*, CPB document, te verschijnen, CPB, Den Haag
- Killingsworth, M.R., J.J. Heckman (1986). *Female Labor Supply, a Survey*, in: O. Ashenfelter, R. Layard (1986), *Handbook of Labor Economics*, Volume 1, North Holland, Amsterdam
- Klerman, J.A., A. Leibowitz (1999). Job Continuity among New Mothers, *Demography*, vol. 36, iss. 6, p 145-155
- Kok, L.M., I. Groot, M. van Ham, J. Mulder (2005), *Marktwerving in de kinderopvang*, SEO Economisch Onderzoek/Universiteit Utrecht, Amsterdam, Utrecht.
- Klaveren C. van, B. van Praag, H. Maassen van den Brink (2006), *A Collective Household Model of Time Allocation, A comparison of native Dutch and immigrant households in the Netherlands*, Scholar paper
- Kremer, M., *How welfare states care: culture, gender and citizenship in Europe* (dissertatie), Universiteit Utrecht
- Ooms, I., I. Groot, , E. Eggink, L. Janssens, J. van Seters (2003), *Landelijk ramingsmodel kinderopvang 2002-2010*, SEO/SCP, Amsterdam/Den Haag.
- Maassen van den Brink, H. (1994), *Female labor supply, child care and marital conflict, an empirical analyses*, Amsterdam University Press, Amsterdam.
- Mertens, N. (1998) *Loopbaanonderbrekingen en kinderen: gevolgen voor de beloning van vrouwen* Proefschrift, Universiteit Utrecht
- Merz, M. (2004). *Women's Hours of Market Work in Germany: The Role of Parental Leave*, IZA Working Paper 1288, Bonn
- Nawata K. (2004), Estimation of the female labor supply models by Heckman's two-step estimator and the maximum likelihood estimator, *Mathematics and Computers in Simulation*, 64, 385–392

- Ooms, I., I. Groot, E. Eggink, L. Janssens, J. van Seters, *Landelijk ramingsmodel kinderopvang 2002-2010*, SCP/SEO, Den Haag, Amsterdam.
- Plantenga, J., M. Siegel (2004). Position Paper 'Childcare in a changing world', Groningen
- Plantenga, Wever, Rijkers en De Haan (2005)
- Portegijs, W., M. Cloin, I. Ooms, E. Eggink (2006), *Hoe werkt het met kinderen?*, SCP, Den Haag
- Portegijs, W., B. Hermans, V. Lalta (2006), *Emancipatiemonitor 2006, Veranderingen in de levenssituatie en levensloop*, CBS/SCP, Den Haag.
- Pott-Buter, H. (1993). *Facts and fairy tales, about female labor, family and fertility, a seven-country comparison 1850-1990*, Amsterdam University Press, Amsterdam
- Román, Amelia, D. Fouarge, R. Luijckx (2004), *Career consequences of part-time work : results from Dutch panel data 1990-2001*, OSA, Tilburg
- Rosen, S. (1996), Public employment and the welfare state in Sweden, *Journal of Economic Literature*, vol 34 iss 2, p. 729-740
- Ruivo, M., M. do Pilar-González, J.M. Varejão (1998), Why is part-time work so low in Portugal and Spain?, in: J. O'Reilly, C. Fagan (eds), *Part-time prospects, An international comparison of part-time work in Europe, North America and the Pacific Rim*, Routledge, London, New York
- Sleebos, J. (2003). *Low fertility rates in OECD countries: facts and policy responses*, OECD, Social, employment and migration working papers no. 15
- Soest, A. van (1995), Structural models of family labor supply: A discrete choice approach, *Journal of Human Resources*, vol 30, p. 63-88
- Tijdens, K. (2002), Gender roles and labor use strategies: women's part-time work in the European Union, *Feminist Economics*, vol. 8 iss. 1 p. 71-99
- Tijdens, K. (2006), *Een wereld van verschil: arbeidsparticipatie van vrouwen 1945-2005*, oratie 3 maart 2006, Rotterdam
- SZW (1989). Notitie inkomensregelingen en verzelfstandiging, Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, Den Haag
- SZW (2005). *Overzicht armoedeval*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2005–2006, 29 764 en 29 765, nr. 41
- WRR (1987). Private leefvormen, publieke gevolgen, R. Jansweijer, Den Haag
- Zundert, A., A. Moons, M. Camps, M. Kassrioui (2005). Wat doen we met de kinderen, *ESB*, 6-5-2005

Bijlage 1 Financiële belemmeringen en stimulansen voor participatie

Inhoud

1	Inleiding.....	61
2	Fiscale regelingen.....	64
2.1	Algemene heffingskorting.....	65
2.2	Arbeidskorting.....	66
2.3	Combinatiekorting.....	66
2.3	Aanvullende combinatiekorting.....	67
2.4	Kinderkorting.....	67
3	Sociale zekerheidsregelingen.....	67
3.1	Zorgverzekeringswet.....	68
3.2	Algemene Ouderdomswet.....	68
3.3	Premies volksverzekeringen.....	69
3.4	Toeslagenwet.....	69
3.5	Wet Werk en Bijstand.....	70
4	Inkomensafhankelijke regelingen.....	70
4.1	Huurtoeslag.....	71
4.3	Regeling premiekoopwoningen.....	71
4.4	Zorgtoeslag.....	72
4.5	Bijdrage kinderopvang.....	72
5	Intermezzo: historisch overzicht.....	73
5.1	Wet op de Inkomstenbelasting 1914.....	74
5.2	Zelfstandige belastingheffing arbeidsinkomsten vanaf 1973.....	75
5.3	Oort 1990: gelijke behandeling naar sekse en burgerlijke staat.....	75
5.4	Premies volksverzekeringen 1957-2001.....	75
6	Conclusie.....	76

1 Inleiding

Vrouwen ondervinden zowel belemmeringen als stimulansen om deel te nemen aan de arbeidsmarkt. Ten dele gaat het om beïnvloeding door overheidsbeleid en ten dele om culturele, sociale en andere invloeden. Deze bijlage geeft de resultaten weer van een onderzoek naar overheidsregelingen die een financiële belemmering vormen voor verhoging van de arbeidsparticipatie van vrouwen. Dit overzicht moest als basis dienen voor denkbare beleidsstrategieën gericht op een verhoogde arbeidsparticipatie van vrouwen in personen en arbeidsjaren. Daarom is ook aandacht besteed aan stimulansen tot arbeidsparticipatie.

Om misverstanden te voorkomen en een eventuele vergelijking met vroegere onderzoeken mogelijk te maken, begint deze bijlage met een overzicht van definities en een afbakening van de begrippen.

Kostwinnersfaciliteiten en andere begrippen

Kostwinnersfaciliteiten, kostwinnersregelingen of kostwinnersvoordelen worden in vrijwel alle onderzoeken het eerst genoemd als directe financiële belemmering tot arbeidsdeelname van gehuwde vrouwen. De definities die daarbij worden gehanteerd, lopen sterk uiteen en zijn ook niet consistent. Dat geldt ook voor de berekeningen van de daarmee gemoeide bedragen. De enige overeenkomst in alle onderzoeken voor 2007 is dat het geldelijke dan wel op geld waardeerbare voordelen betreft ten gunste van de kostwinner, dat wil zeggen ten gunste van iemand die niet alleen voor zichzelf maar ook voor een afhankelijke partner de kost verdient. In sommige onderzoeken (zie voor details hoofdstuk 4) zijn ook uitkeringen voor iemand die een afhankelijke partner is geweest tot de kostwinnersfaciliteiten gerekend.

Veranderingen in naamgeving bij de overheid

De terminologie van begrippen in de fiscale- en socialezekerheidswetgeving en in de arbeids- en inkomensstatistieken is door de jaren heen een probleem geweest en is dat nog. Aanvankelijk werd bijvoorbeeld gesproken over gezinshoofd, later over kostwinner, nog later over alleenverdiener. Tot 1984 werd met deze begrippen altijd een gehuwde man bedoeld, sindsdien kunnen ook samenwonende gehuwde vrouwen alleenverdiener zijn. Alleenstaanden kunnen geen alleenverdieners zijn. Dat levert nogal eens verwarring op. Ook hoeft er geen sprake te zijn van een inkomen verdienen. Zo zijn alle samenwonenden van 65 jaar en ouder tweeverdieners, ook al heeft een van twee nooit een inkomen verdiend. Een andere grote categorie tweeverdieners is die van de zelfstandigen. Vroeger was de verdienende partner een meewerkende echtgenote, een begrip dat later is vervangen door meewerkende echtgenoot (m/v), hoewel in veel gevallen toen sprake was van 'samenverdienen' met een fiscale verdeling van de gemaakte winst.

In het fiscale beleid bestaat sinds 1984 formeel geen onderscheid meer naar sekse. Begin eenentwintigste eeuw wordt behalve over alleenverdieners gesproken over de meest verdienende, minst verdienende en niet-verdienende of niet-participerende partner. In recente publicaties over werk en inkomen worden ook wel de termen primaire en secundaire verdiener gehanteerd. Met de introductie van de zorg- en huurtoeslag in 2006 deed ook de term toeslagpartner zijn intrede.

Afbakening begrippen

- Kostwinnersfaciliteiten zijn subsidies, belastinguitgaven of andere geldelijke bedragen die leiden tot een hoger (netto of besteedbaar) inkomen van een gehuwde man met een vrouw zonder eigen arbeidsinkomen dan het (netto of besteedbaar) inkomen van een alleenstaande man met een zelfde belastbaar (arbeids)inkomen.
- Indirecte kostwinnersvoordelen leveren een indirect voordeel op in de vorm van vrijstelling van bepaalde heffingen voor de financieel afhankelijke partner.
- Expliciete heffingen zijn heffingen volgens de individuele standaardtarieven in de loon- en inkomstenbelastingen en de premies volks- en werknemersverzekeringen.
- Impliciete heffingen zijn heffingen die voortvloeien uit regelingen waarbij het verwerven van extra inkomen van een van twee partners leidt tot een extra daling van het individuele of huishoudinkomen in vergelijking met de standaard expliciete heffingen bij extra inkomen van een van de twee partners. Directe en indirecte kostwinnersfaciliteiten vallen onder impliciete heffingen.

Impliciete heffingen kunnen leiden tot een armoedeval. Het ministerie van SZW definieert de armoedeval als 'het gebrek aan financiële prikkels om (meer) te gaan werken' (SZW 2005). De armoedeval wordt in vier delen gesplitst. Het gaat dan om een te geringe toename in netto inkomen of zelfs achteruitgang:

- bij het aanvaarden van werk vanuit een uitkeringssituatie (werkloosheidsval);
- bij het aanvaarden van werk vanuit een situatie zonder eigen inkomsten (herintredersval);
- bij het uitbreiden van het aantal gewerkte uren (deeltijdval);
- bij het doorstromen naar een nieuwe baan vanuit een bestaande baan (doorstroomval).

Uitgangspunten

De belemmeringen en stimulanzen tot toetreding op de arbeidsmarkt voor samenwonende vrouwen die financieel afhankelijk zijn van hun partner, zijn onderverdeeld in fiscale regelingen, in sociale zekerheidsregelingen, inkomensafhankelijke en overige financiële regelingen.

Fiscale invloed op deelname aan de arbeidsmarkt werkt zowel via het aanbod van arbeid als via de vraag naar arbeidskrachten. Belasting- en premieheffing betekent een directe welvaartsvermindering voor de belasting- en premiebetalers, waar echter een indirecte welvaartsvermeerdering tegenover staat via de overheidsuitgaven.

De regelingen en bedragen hebben alleen betrekking op gehuwde of samenwonende vrouwen. Alleenstaanden en alleenstaande ouders ondervinden ook financiële belemmeringen en stimulanzen, maar dit vergt een apart onderzoek. In oudere onderzoeken wordt steeds gesproken van gehuwde man en vrouw, hoewel sinds 1985 en 1990 discriminatie naar sekse en burgerlijke staat in respectievelijk de sociale zekerheid- en belastingwetgeving zijn verdwenen.

Leeswijzer

We bespreken in de volgende hoofdstukken achtereenvolgens de fiscale regelingen, de sociale zekerheidsregelingen en de inkomensafhankelijke regelingen zoals zij waren in 2006. Hoofdstuk 5 bevat een historisch overzicht. In hoofdstuk 6 trekken we conclusies.

2 Fiscale regelingen

Inkomstenbelasting en premies volksverzekeringen worden geheven over het belastbaar inkomen van natuurlijke personen uit werk en woning (box 1), aanmerkelijk belang (box 2) en sparen en beleggen (box 3). Deze expliciete heffingsstructuur is in beginsel voor iedere belastingplichtige gelijk. Deze is weergegeven in tabel B1.1 voor 2006. Het belastbaar inkomen wordt in vier schijven verdeeld, waarover een progressief tarief wordt geheven. De heffing in de eerste twee schijven bestaat uit een deel belasting en een deel premies volksverzekeringen. Bij een belastbaar inkomen in 2006 tot € 17.046 – schijf één – is het belastingdeel 2,45% van de totale heffing en het deel premies volksverzekering 31,7%. Samen bedraagt de heffing 34,15%. De maximale heffing over de eerste schijf is gelijk aan € 5.821.

Tabel B1.1 Tarieven box 1, 2006, voor personen jonger dan 65 jaar

Belastingtarief	Tarief premies volksverzekeringen	Totaal tarief	Belastbaar inkomen van	Belastbaar inkomen tot	Maximale heffing
2,45%	31,7%	34,15%	€ 0	€ 17.046	€ 5.821
9,75%	31,7%	41,45%	€ 17.046	€ 30.631	€ 11.451
42,00%		42,00%	€ 30.631	€ 52.228	€ 20.521
52,00%		52,00%	€ 52.228		

Het progressieve tarief in box 1 stimuleert de minst verdienende partner tot verrichten van (extra) betaald werk, zolang beide partners nog niet in het hoogste tarief vallen. Het effect van de progressie in de tarieven zal in de praktijk echter gering zijn omdat bij circa 10% van de huishoudens de meestverdiener in het hoogste tarief van 52% valt⁷. Veruit de meeste belastingplichtigen in 2005 hebben te maken met het marginaal tarief van hetzij 41,45%, hetzij 42%. Bij lagere marginale en gemiddelde tarieven, zal naar verwachting het arbeidsaanbod zowel in uren als in personen een stijging te zien geven. Tevens kunnen de bruto lonen dalen, waardoor de productie en de vraag naar arbeid, dus de werkgelegenheid omhoog gaat en de werkloosheid daalt.

Bij tariefsverlaging geldt dat de netto inkomensvoortgang van belastingplichtigen met een belastbaar inkomen in de derde en vierde schijf in absolute bedragen substantieel is vergeleken met die voor belastingplichtigen in de eerste twee schijven, maar relatief uiteraard niet. Per saldo zal het arbeidsaanbod van vrouwen bij tariefsverlaging toenemen, zowel via het aanbod als via de vraag naar uitbesteding van huishoudelijke en verzorgende taken omdat de loonkosten daarvan lager worden.

⁷ Het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid hanteert dit percentage in haar microsimulatie model. In totaal zijn er meer belastingplichtigen die 52% betalen. Dit zijn de partners die ook 52% betalen en de inwonende kinderen met hetzelfde marginale tarief.

Sinds 1990 worden de premies volksverzekeringen gecombineerd geheven met de loon- en inkomstenbelasting in de eerste en sinds 1999 ook in de tweede schijf. Omdat AOW-gerechtigden niet premieplichtig zijn voor de AOW, ligt het gecombineerde tarief in de eerste en tweede schijf voor hen lager dan voor belastingplichtigen jonger dan 65 jaar.

Bij de belastingherziening van 2001 was een belangrijke doelstelling, naast verbreding en versterking van de belastinggrondslag en bevordering van de werkgelegenheid, het bevorderen van de emancipatie en economische zelfstandigheid van burgers. Een van de belangrijke veranderingen om dit te bewerkstelligen, was de invoering van heffingskortingen ter vervanging van de basisaftrek. De waarde van een heffingskorting is niet afhankelijk van het progressieve belastingtarief. Dat wil zeggen dat alle rechthebbende belastingplichtigen een zelfde belastingvrij bedrag krijgen.

2.1 Algemene heffingskorting

De algemene heffingskorting wordt in mindering gebracht op het totaal aan belasting te betalen bedrag over het verzamelinkomen van de drie boxen, box 1: werk en woning, box 2: aanmerkelijk belang en box 3: sparen en beleggen. Iedere belastingplichtige die ten minste het minimumloon verdient, heeft recht op de algemene heffingskorting. Partners hebben ieder zelfstandig recht op de algemene heffingskorting. De algemene heffingskorting is in 2001 ingevoerd ter vervanging van de belastingvrije basisaftrek, die van 1991-2001 gold. In tegenstelling tot die basisaftrek is de algemene heffingskorting niet overdraagbaar. Niettemin kunnen niet-belastingplichtige afhankelijke partners de heffingskorting uitbetaald krijgen. Voorwaarden voor uitbetaling van de algemene heffingskorting aan een afhankelijke partner zijn dat de afhankelijke partner een laag belastbaar inkomen heeft (in 2006 minder dan € 5.800) en dat de andere partner voldoende belasting betaalt. Is het inkomen lager, dan krijgt de afhankelijke partner geen of een deel van de algemene heffingskorting. Dat deel is gelijk aan het maximum bedrag dat de ander aan inkomstenbelasting en premies volksverzekeringen (ib/pvv) moet betalen. Als de man bijvoorbeeld in 2006 het minimumloon uit arbeid verdient – en ook nog enkele aftrekposten heeft – krijgt zijn financieel afhankelijke partner niets of een bedrag dat minder is dan de € 1.990 heffingskorting. Verdient de andere partner meer dan een minimum belastbaar inkomen dan zijn de maximale algemene heffingskortingen wel effectief.

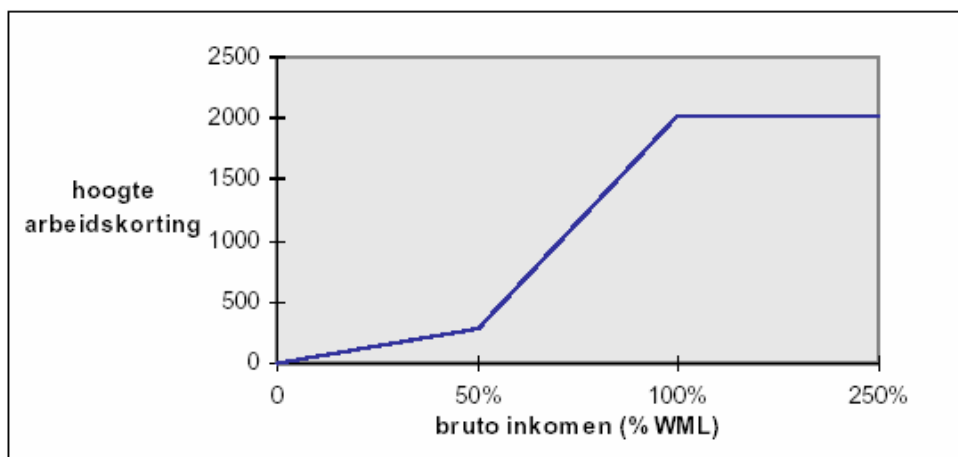
De algemene heffingskorting is geen kostwinnersfaciliteit omdat het inkomen van de kostwinner niet verandert als zijn vrouw betaalde arbeid gaat verrichten. Wel is sprake van een impliciete heffing als de vrouw toetreedt tot de arbeidsmarkt en de aan haar uitbetaalde heffingskorting vervalt. Het impliciete tarief over haar eerste € 5.800 is dan 34,4%. De algemene heffingskorting zorgt voor de afhankelijke partner voor een herintredersval. Is het inkomen van de partner te laag voor uitbetaling van de algemene heffingskorting dan is de algemene heffingskorting wel een stimulans tot participatie, zeker vanwege de combinatie met andere heffingskortingen.

Bij verhoging van de algemene heffingskorting worden de negatieve effecten voor toetreders versterkt. Het netto inkomen van degene die meer dan het voor de heffingskorting benodigde inkomen verdient, gaat er op vooruit.

2.2 Arbeidskorting

Bij inkomsten uit tegenwoordige arbeid bestaat recht op de arbeidskorting. De maximale arbeidskorting voor personen jonger dan 57 jaar is in 2006 € 1357, voor personen van 57, 58 of 59 jaar € 1604, van 60 en 61 jaar € 1849 en € 2095 voor personen ouder dan 62 jaar. De arbeidskorting bedraagt de som van 1,77% van de arbeidskortingsgrondslag tot de helft van het WML en 11,867% tot het maximum wordt bereikt bij 100% WML. De arbeidskorting stimuleert toetreden door werken financieel aantrekkelijk te maken ten opzichte van niet-werken en verkleint de herintredersval en de werkloosheidsval. Door de 'knik' in de opbouw (zie figuur) stimuleert de arbeidskorting meer dan de helft van het WML te verdienen. Boven het WML heeft de arbeidskorting geen invloed meer op de hoogte van de marginale tarieven, wel uiteraard op het gemiddelde netto inkomen.

Figuur B1.1 Verloop arbeidskorting



2.3 Combinatiekorting

De combinatiekorting bedraagt in 2006: € 146. Voorwaarde is een kind jonger dan 12 jaar en een belastbaar inkomen in 2006 dat hoger is dan € 4.405. De combinatiekorting geldt ook voor belastingplichtigen die in aanmerking komen voor de zelfstandigenaftrek. Beide partners kunnen de combinatiekorting ontvangen, want de combinatiekorting is een individuele korting voor één of beide ouders. Deze korting stimuleert de arbeidsparticipatie van ouders en houdt rekening met de noodzakelijke zorg voor kinderen. De combinatiekorting is een stimulans om te gaan werken en meer te verdienen dan € 4.405. De combinatiekorting vermindert daarmee de herintredersval. Voor degenen die voldoende verdienen om de algemene heffingskorting, de arbeidskorting en de combinatiekorting te verzilveren, zorgt de combinatiekorting – zoals alle heffingskortingen – voor extra besteedbaar inkomen. Bij uitbreiding van het aantal uren werken, zonder dat het uurloon omhoog gaat, neemt de netto beloning per uur af.

2.3 Aanvullende combinatiekorting

Voorwaarde om in aanmerking te komen voor de aanvullende combinatiekorting is recht hebben op de combinatiekorting en het laagste partnerinkomen. De aanvullende combinatiekorting bedraagt in 2006 € 608. Ook deze korting stimuleert net als de standaard combinatiekorting de arbeidsparticipatie maar houdt rekening met het feit dat de minst verdienende partner gewoonlijk een groter deel van de noodzakelijke zorg voor kinderen op zich neemt. De korting vermindert dus de herintredersval en heeft weinig invloed op de deeltijdval.

2.4 Kinderkorting

Voorwaarde voor het toekennen van de kinderkorting is dat een kind jonger dan 12 jaar meer dan zes maanden tot het huishouden behoort en dat het verzamelinkomen van beide partners in 2006 niet hoger is dan € 44.034. Bij een gezamenlijk verzamelinkomen van de belastingplichtige en zijn partner van niet meer dan € 28.521 is de kinderkorting € 892. Bij een gezamenlijk verzamelinkomen van meer dan € 28.521 bedraagt de kinderkorting € 892, verminderd met 5,75% van het verschil tussen het gezamenlijke verzamelinkomen en € 28.521. De korting is een belemmering tot toetreding als daardoor het huishoudinkomen de grens van € 44.034 overschrijdt. De afbouw van de kinderkorting vanaf een verzamelinkomen van € 28.521 zorgt voor een extra toetredingsbelemmering, vanwege de verhoging van de marginale tarieven op een inkomensinterval waarin mensen in het algemeen uit de armoedeval zouden kunnen komen, terwijl echt lage inkomens (rondom het sociale minimum) niet van de korting kunnen profiteren omdat ze geen of weinig belasting betalen. De kinderkorting versterkt dus zowel de herintredersval als de deeltijdval.

3 Sociale zekerheidsregelingen

Het Nederlandse sociale verzekeringsstelsel bestaat uit drie soorten regelingen:

1. Werknemersverzekeringen
2. Volksverzekeringen
3. Voorzieningen

Werknemersverzekeringen zijn bedoeld voor personen die in Nederland in loondienst werken en bieden inkomensbescherming tegen risico's van ziekte, werkloosheid, medische kosten en arbeidsongeschiktheid. In beginsel zijn de uitkeringen en de te betalen premies van deze verzekeringen geïndividualiseerd. Een laatste uitzondering vormde de Ziekenfondswet, die met ingang van 2006 is vervangen door de Zorgverzekeringswet (zie verder paragraaf 3.1.).

Volksverzekeringen zijn verzekeringen voor iedereen die in Nederland woont. Het gaat om de kinderbijslag (AKW), de Algemene Nabestaandenwet (ANW) en de Algemene Ouderdomswet (AOW). De volksverzekeringen zijn verregaand geïndividualiseerd. Alleen de AOW bevat nog een kostwinnersfaciliteit in de vorm van een partnertoeslag (zie paragraaf 3.2). Volgens sommigen bevat de premieheffingssystematiek voor de volksverzekeringen een kostwinnersfaciliteit. Volgens onze definities is dit niet zo. We bespreken dit onderwerp in paragraaf 3.3.

Sociale voorzieningen worden volledig gefinancierd uit de algemene middelen. In feite gaat het om uitkeringen op (individueel) minimumniveau waarbij voor samenwonenden, alleenstaanden en alleenstaande ouders verschillende hoogtes van het sociale minimum worden onderscheiden. Sociale voorzieningen die belemmeringen voor arbeidsparticipatie bevatten zijn de Toeslagenwet (paragraaf 3.4) en de bijstand (paragraaf 3.5).

Tot 1989 bestond er in het Nederlandse sociale zekerheidsstelsel een strikte scheiding tussen sociale verzekeringen en sociale voorzieningen. Sociale verzekeringen werden gefinancierd uit premies en kenden geen inkomens- en/of vermogenstoets. De groep verzekerden was afgebakend. Sociale voorzieningen werden gefinancierd uit de algemene middelen, kenden geen kring van verzekerden en veelal een vermogenstoets. Sindsdien is het onderscheid vervaagd. De Algemene Kinderbijslagwet (AKW) heet nog steeds een volksverzekering, maar sinds 1989 wordt de premie volledig uit de algemene middelen gefinancierd. Aanvankelijk bestond veel tegenstand tegen deze fiscalisering, maar uiteindelijk verliep de invoering geruisloos. Met de AOW-toeslag is feitelijk in plaats van een verondersteld behoeftecriterium binnen de volksverzekeringen geïntroduceerd, evenals in de ANW. De Toeslagenwet introduceerde binnen de sociale voorzieningen een regeling waarvoor rechthebbenden zijn beperkt tot die van de werknemersverzekeringen. Door rijksbijdragen en veranderingen in besluitvorming over uitgaven die premiegefinancierd zijn en uitgaven die begrotingsgefinancierd zijn, zijn kenmerken van sociale voorzieningen tot de volksverzekeringen AKW, ANW, AOW en AWBZ binnengedrongen. De inkomensafhankelijke partnertoeslag in de (Algemene Ouderdomswet) AOW wordt in 2015 afgeschaft.

3.1 Zorgverzekeringswet

De Ziekenfondswet kan worden beschouwd als de laatste kostwinnersvoorziening in de werknemersverzekeringen. Met de invoering van de Zorgverzekeringswet in 2006, behoort de ‘gratis’ meeverzekering van afhankelijke partners, oorspronkelijk vastgelegd in de Ziekenfondswet 1964, echter tot het verleden. De afhankelijke partner betaalt dezelfde nominale premie als andere verzekerden. Met ingang van 2006 dekt de nominale premie ongeveer de helft van de zorgkosten. De andere helft wordt gefinancierd door heffing van een inkomensafhankelijke premie. Aangezien afhankelijke partners geen inkomen hebben, betalen zij alleen de nominale premie. Volgens de in hoofdstuk 2 gegeven definitie van kostwinnersfaciliteiten is de zorgverzekering geen kostwinnersvoorziening. Tussen kostwinners en alleenstaanden bestaat geen verschil in premieheffing. De gehuwde man gaat er ook niet in inkomen op voor- of achteruit als zijn vrouw toetreedt tot de arbeidsmarkt. Ook is er geen sprake van een impliciete heffing.

3.2 Algemene Ouderdomswet

De belangrijkste volksverzekering AOW is geen risicoverzekering en het recht op een AOW-uitkering is niet afhankelijk van de premie die men heeft betaald. De voornaamste bepaling voor de opbouw van de hoogte van de latere AOW-uitkering is het aantal jaren dat men in Nederland heeft gewoond vanaf 15 tot 65 jaar. Deze opbouw duurt dus maximaal 50 jaar. Voor ieder jaar buitenland wordt een korting van 2% op de latere uitkering toegepast. Uitzonderingen op deze regel zijn mogelijk. Een voorbeeld vormen vrijwillig verzekerden die tijdelijk in het buitenland wonen en de maximale premie hebben betaald.

Wanneer de partner van de AOW-er nog geen 65 is heeft de AOW-er recht op een toeslag voor de jongere partner. Deze toeslag is inkomensafhankelijk, en kan vooral bij lage inkomens een belemmering voor de jongere partner vormen om te blijven werken. Een en ander is afhankelijk van het leeftijdsverschil tussen beide partners en het inkomen van de vrouw. De toeslag voor de jongere partner is een kostwinnersfaciliteit. De toeslag vormt een belemmering om te gaan werken of om te blijven werken en versterkt dus de herintredersval. De AOW-toeslag voor de jongere partner wordt in 2015 afgeschaft.

3.3 Premies volksverzekeringen

Sinds 1990 worden de premies volksverzekeringen samen met die van de inkomstenbelasting geheven over de eerste twee schijven. Met deze uniformering van de grondslag voor belasting- en premieheffing is ook de ondergrens in leeftijd van 15 jaar vervallen die daarvoor gold voor het betalen van de AOW-premie.

Moet de premieheffing voor de volksverzekeringen gezien worden als een expliciete heffing of als een kostwinnersfaciliteit? In de berekeningen van de financiële voordelen voor alleenverdieners door de WRR (1987), SZW (1989) en Bruyn-Hundt en Van der Linden (1989) worden ook bedragen opgevoerd voor 'vrijstelling' van betaling van premies AOW, AWBZ en toen nog AWW, AAW en AKW. De aangegeven motivatie is dat zonder betaling deze premies tot uitkering kunnen leiden. "Uitkering ten gunste van iemand die een financieel afhankelijke partner is geweest" (NGR, 1993: 33). Dit kan gezien worden als een merkwaardige redenering omdat de uitkering ook kan gelden voor iemand die wel op de arbeidsmarkt participeerde, maar vanwege het lage inkomen nooit of weinig premies heeft hoeven betalen, zoals bijvoorbeeld een 'kleine zelfstandige'. Het ministerie van SZW schat in 1988 deze 'voordelen' op 2,1 miljard gulden.

Dat het niet om kostwinnersfaciliteiten gaat, blijkt uit het feit dat er geen sprake is van een reductie voor de man met een afhankelijke partner ten opzichte van een man zonder (afhankelijke) partner. De tarieven premies volksverzekeringen worden individueel geheven sinds 1985 en zijn, net als die van de inkomstenbelasting, afhankelijk van het belastbaar inkomen dat is verdiend en als dat laag of negatief is, wordt respectievelijk een deel van de maximale premie betaald of helemaal geen premie. Ook is geen sprake van impliciete heffing of belastinguitgave.

In dezelfde genoemde onderzoeken wordt ook opgemerkt dat voor de afhankelijke partner 'gratis' rechten op uitkering AOW of AWBZ worden opgebouwd. Opbouw van rechten is echter gekoppeld aan al dan niet ingezetene zijn van Nederland. Iedere ingezetene bouwt rechten op, iedere ingezetene heeft recht op een uitkering AOW of AWBZ ongeacht of al dan niet ooit premies zijn betaald. Ieder jaar worden de hoogtes van de verschillende premies vastgesteld - AOW-premie is daarbij wettelijk gemaximeerd op 17,9% van de eerste twee schijven - volgens het omslagstelsel, dus het totaal aan uitkeringen wordt omgeslagen over de personen met een inkomen uit arbeid.

3.4 Toeslagenwet

Tot 1 januari 1987 was de minimuminkomenbescherming vastgelegd in de ZW, WW, AAW en WAO. De toeslagenwet (TW) verving de oude regelingen. De toeslagenwet is een kostwinners-

faciliteit. De toeslag belemmert vrouwen om te gaan werken als hun man een beroep doet op de toeslagenwet (herintredersval). De regeling is afgeschaft voor afhankelijke partners die geboren zijn na 31 december 1971 geboren zijn, behalve wanneer zij kinderen onder de 12 jaar hebben. Weinig echtparen maken gebruik van deze regeling.

3.5 Wet Werk en Bijstand

De Algemene Bijstandswet (ABW) van 1965 en de Algemene bijstandswet (Abw) van 1996, zijn in 2004 vervangen door de Wet Werk en Bijstand en Bijzondere Bijstand (2004). De leeftijd waarop een beroep kan worden gedaan op een uitkering is vanaf 21 jaar (tot dan blijven de ouders verantwoordelijk). Het gaat altijd om personen met een inkomen beneden, op of rond het sociale minimumniveau. De uitvoering loopt via de gemeente. Relatief veel alleenstaanden en alleenstaande ouders vallen onder de regeling.

De WWB kent een partnerinkomestoets. Voor samenwonenden ontstaat recht op uitkering als het huishoudinkomen lager ligt dan de minimumnorm voor een huishouden. De minimumnorm voor een huishouden is het netto minimumloon van een alleenverdiener. Wanneer een van beide partners geen werk heeft, moet de andere partner dus meer verdienen dan het netto minimumloon om erop vooruit te gaan. Voor vrouwen met een partner in de bijstand ligt hier een rem om te gaan werken.

Met de invoering van de WWB is de mogelijkheid tot het verlenen van categoriale bijzondere bijstand zeer sterk ingeperkt. Categoriale bijzondere bijstand is alleen mogelijk voor ouderen, de kosten van chronische ziekte en handicap en in de vorm van een collectieve aanvullende ziektekostenverzekering. Vanuit het perspectief van de herintreders en werkloosheidsval is dit positief.

4 Inkomensafhankelijke regelingen

Inkomensafhankelijke regelingen zijn regelingen die aanspraak geven op een financiële bijdrage van het Rijk in kosten of bijdrageverplichtingen, waarbij de hoogte van de tegemoetkoming in die regelingen afhankelijk is gesteld van draagkracht. Omdat de bijdrage van het gezin wordt vastgesteld naar draagkracht leidt een hoger inkomen tot een hogere bijdrage. Alle inkomensafhankelijke regelingen belemmeren daardoor de arbeidsparticipatie. Het beleid van de overheid is erop gericht de armoedeval die inkomensafhankelijke regelingen creëren te verminderen. Vanaf 2006 zijn maatregelen genomen om inkomensafhankelijke regelingen eenvoudiger en transparanter te maken. Zo zorgt de Wet AWIR ervoor dat alleen de Belastingdienst Toeslagen verantwoordelijk is voor de uitvoering van de huurtoeslag, kinderopvangtoeslag en de zorgtoeslag. De aanspraak voor huurtoeslag, kinderopvangtoeslag en zorgtoeslag zijn vanaf 2006 gebaseerd op het actuele inkomen. De voordelen zijn dat de cumulatie van aanspraken duidelijker in beeld komen en de armoedevalproblematiek inzichtelijker.⁸ Per september is verder het lesgeldgedeelte van de WTOS (Wet tegemoetkoming onderwijsbijdrage en schoolkosten) vervallen. Met ingang van 2006 is de OZB-gebruikersheffing

⁸ Deze en de volgende conclusies komen overeen met die van: Tweede Kamer, vergaderjaar 2005–2006, 29 764 en 29 765, nr. 41; Overzicht Armoedeval.

afgeschaft (welke voor lage inkomens kon worden kwijtgescholden). De armoedeval is daardoor verminderd. We bespreken in dit hoofdstuk de belangrijkste belemmerende inkomensafhankelijke bijdragen; de huurtoeslag (paragraaf 4.1), de regeling premiekoopwoningen (paragraaf 4.2) en de bijdrage kinderopvang (paragraaf 4.3).

4.1 Huurtoeslag

De Huursubsidie is met ingang van 2006 vervangen door de Huurtoeslag. Beide regelingen compenseren hoge woonkosten in verhouding tot het inkomen voor huurwoningen tot een bepaalde huur (€ 604,72 per maand in 2006) voor huishoudens met een laag inkomen. De uitvoering is van het ministerie van VROM overgenomen door de Belastingdienst. Het subsidiejaar voor de huurtoeslag loopt van 1 januari tot 1 januari in plaats van 1 juli tot 1 juli voor de huursubsidie. Een andere belangrijke verandering is dat het huidige inkomen van belang is. Huursubsidie werd vastgesteld op basis van het huishoudinkomen in het jaar t-2 of t-1. Omdat wordt uitgegaan van het huishoudinkomen, werkt het voor beide partners in het huishouden belemmerend om (meer) te gaan werken. De inkomensgrenzen zitten in de buurt van de zorgtoeslag en kinderopvangtoeslag. Indien het huishouden voor al deze toeslagen in aanmerking komt, worden alle onderscheiden categorieën armoedeval versterkt.

4.3 Regeling premiekoopwoningen

De regeling premiekoopwoningen heet officieel “Periodieke overheidsbijdragen voor eigen woning” en betreft:

- Jaarlijkse bijdragen voor premiekoopwoningen
- Woninggebonden subsidies van gemeente

De subsidie op premiekoopwoningen wordt per gemeente vastgesteld. De subsidie is afhankelijk van het huishoudinkomen. Elke vijf jaar wordt getoetst of dit niet boven een bepaalde grens is gekomen. Als dat zo is moet een deel van de subsidie worden terugbetaald. Het inkomen zoals dat voor de koopsubsidie geldt, is lager dan het bruto inkomen, omdat het mag worden verlaagd met: 12% van het bruto loon met een minimum van € 119 en een maximum van € 1.605 voor iemand die het hele jaar heeft gewerkt heeft en met € 487 in geval van uitkering of pensioen. Het dan geldende inkomen mag voor een meerpersoonshuishouden niet meer bedragen dan € 25.375 en niet lager zijn dan € 16.350. Beschikbaar vermogen is aan een maximum gebonden. Onder het vermogen vallen onder andere spaargeld, effecten en onroerende zaken. Schulden worden van het vermogen afgetrokken. Voor personen van 64 jaar of jonger op de eerste dag van de maand dat het huis eigendom wordt, bedraagt dit bij een meerpersoonshuishouden € 38.504. Daarnaast zijn voorwaarden gesteld aan de prijs van de woning. De totale kosten van de woning bestaande uit: de verkoopprijs van de woning en de verwervingskosten mogen niet hoger zijn dan € 133.275.⁹

De regeling premiekoopwoningen werkt sterk ontmoedigend op de arbeidsparticipatie van beide partners. Zowel gaan werken als meer gaan werken wordt ontmoedigd. Bruyn-Hundt en Van der

⁹ Zie ook www.minvrom.nl onder koopwoningen > koopsubsidie

Linden (1989: p. 82) stelden al vast dat de regeling premiekoopwoningen sterk ontmoedigend werkt op arbeidsparticipatie van beide partners. Zowel gaan werken als meer gaan werken wordt ontmoedigd, maar zij konden over de omvang geen uitspraak doen: “Wij hebben niet kunnen nagaan hoeveel vrouwen door deze regeling zijn ontmoedigd. Wel is bekend dat veel vrouwen hun betaalde arbeid opgeven in het jaar van de inkomenstoetsing en in het jaar ná de toetsing weer toetreden tot de arbeidsmarkt. Hierdoor kunnen vrouwen geen carrière plannen en een pensioen opbouwen.”

4.4 Zorgtoeslag

De zorgtoeslag is gelijk aan het verschil tussen de standaardpremie en de inkomensafhankelijke normpremie. Die normpremie geeft aan hoeveel het huishouden zelf moet bijdragen. De normpremie voor meerpersoonshuishoudens bedraagt 6,5% van het WML en 4% van het meerinkomen. Voor alleenstaanden en alleenstaande ouders is de normpremie 4% van het WML plus 4% van het meerinkomen. Met inkomen wordt bedoeld het gezamenlijk verzamelinkomen. De hoogte van de standaardpremie lag in 2006 rond de € 1000 per persoon. Omdat de zorgtoeslag is gebaseerd op het huishoudinkomen is dit een belemmering voor beide partners om meer te gaan werken voor toetredende partners in huishoudens met lage verdien capaciteit of voor alleenstaanden met lage inkomens. De zorgtoeslag draagt dus bij aan de herintredersval en de deeltijdval.

4.5 Bijdrage kinderopvang

Met de introductie van de Wet Kinderopvang (WK) per 1 januari 2005 zijn de daarvoor geldende verbrokkelde regelingen vervangen. Daarmee is tevens de mogelijkheid voor aftrek van de kosten van kinderopvang vervallen (evenals de afdrachtvermindering kinderopvang voor de werkgever). Ook het onderscheid tussen gesubsidieerde, werkgevers en particuliere plaatsen is vervallen. Uitgangspunt van de regeling was dat werkgevers, overheid en ouders op macroniveau ieder éénderde van de kosten zouden dragen.

Hoe hoger het ouderlijk inkomen, hoe kleiner de overheidsbijdrage. Huishoudens met voorheen een particuliere plaats, hadden in 2005 te maken met lagere kosten, het betrof circa 25% van de huishoudens; huishoudens met hogere inkomens – eveneens circa 25% - betaalden in 2005 meer dan in 2004 (Plantenga, Wever, Rijkers en De Haan, 2005). De ouderbijdrage voor de midden- en hogere inkomens is na 2005 verder verlaagd. Verder dragen sinds 1 januari 2007 werkgevers via een verplichte heffing bij aan de kinderopvang. Ouders hoeven dus niet meer apart een bijdrage aan de werkgever te vragen en hebben geen last meer van nietbetalende werkgevers. De gemiddelde ouderbijdrage zal door deze maatregelen dalen van 30% in 2006 tot 19% in 2007.¹⁰ In 2007 zullen de laagste inkomens ongeveer 4% betalen van de kinderopvangkosten voor het eerste kind, een gezin met 1,5 keer een modaal inkomen 16% van de kosten en de hoogste inkomens 67% (CPB, 2006b).

In veel huishoudens wordt een afweging gemaakt tussen hetgeen de arbeidsdeelname van de minst verdienende partner toevoegt aan het huishoudinkomen en de kosten voor kinderopvang.

¹⁰ Ter vergelijking: in Zweden betalen ouders gemiddeld 11% van de kosten van kinderopvang (CPB, 2006b).

Daardoor vormen de kinderopvangkosten een impliciete heffing op het inkomen van de minst verdienende partner, meestal de vrouw. De regeling kinderopvang is een stimulans om te gaan werken omdat het de impliciete heffing die de kosten van kinderopvang op het inkomen van de vrouw leggen verlaagt. Deze stimulans werkt sterker naarmate het inkomen van de man lager is. Naarmate het inkomen van de man hoger is en het inkomen van de vrouw lager heeft de regeling minder effect. Bij een hoofdinkomen van ten minste tweemaal modaal en een tweede inkomen dat minder dan modaal is kon de impliciete heffing in 2005 oplopen tot 67% (Plantenga, Wever, Rijkers en De Haan, 2005).

Doordat de vergoeding voor kinderopvang afneemt bij een hoger inkomen bevat de regeling geen stimulans om meer te gaan werken. De impliciete heffing op het inkomen neemt toe naarmate de vrouw meer gaat werken. Niet alleen de extra uren kinderopvang die zij daarvoor moet inkopen worden duurder, maar ook de uren kinderopvang die ze al gebruikte. De Wet Kinderopvang draagt daardoor bij aan de deeltijdval.

5 Intermezzo: historisch overzicht

In de volgende paragrafen is in kaart gebracht welke financiële regelingen van overheidsbeleid in het verleden de arbeidsdeelname van gehuwde en samenwonende vrouwen in Nederland hebben gestimuleerd of belemmerd.

Een gehuwde man die genoeg verdiende om voor vrouw en kinderen te kunnen zorgen, was tot ver in de tweede helft van de twintigste eeuw het ‘burgerlijk’ ideaal, zowel in Nederland als elders ter wereld. Overheidsbemoeienis ter ondersteuning van dit ideaal bleef aanvankelijk beperkt tot huwelijkswetgeving en familierecht, maar werd na de industriële omwenteling vanaf 1889 tevens ondersteund door ‘beschermende’ wetgeving tegen uitbuiting van vrouwen en kinderen op de arbeidsmarkt. Niet ‘uit werken’ te hoeven, bleef echter in de praktijk slechts voorbehouden aan vrouwen uit de beter bedeelde huishoudens, al was dit in het relatief welvarende Nederland voor relatief meer vrouwen weggelegd dan elders in Europa en de arbeidsmarktparticipatie van gehuwde vrouwen in Nederland was dan ook de laagste van heel Europa (Pott-Buter, 1993 en Plantenga, 1993). Toen het ideaal vrijwel volledig was bereikt en de arbeidsparticipatie van moeders met kleine kinderen in loondienst minder dan 1% bedroeg, bleek echter dit ideaal van niet hoeven werken steeds meer gevoeld als een keurslijf van niet kunnen. Mede ook vanwege de betere opleidingen van vrouwen, de kleinere gezinnen, technologische ontwikkelingen met grote productiviteitsstijging in het huishouden en toegenomen mogelijkheden op de arbeidsmarkt, nam de druk op afschaffing van directe wettelijke belemmeringen toe. De directe wettelijke belemmeringen hebben echter tot ver in de tweede helft van de twintigste eeuw arbeidsdeelname van gehuwde vrouwen en moeders ontmoedigd.

Culturele opvattingen over huwelijk en kostwinnersgezin waren zo vanzelfsprekend dat overheidsbemoeienis niet was vastgelegd in expliciete financiële regelingen. Zo vloeiende de bepaling bij de invoering van de inkomstenbelasting in 1915 (Wet IB 1914) dat de gehuwde man belastingplichtig was voor de som van beider inkomen voort uit de wettelijke handelingsonbekwaamheid van de gehuwde vrouw, maar van belastingverlichting voor die vrouw was geen sprake. Wel van hieruit voortvloeiende financiële belemmeringen. Deze belemmeringen in het belastingstelsel - bleven net als die in het stelsel van sociale zekerheid - beperkt vanwege de

geringe reikwijdte. In 1915 bijvoorbeeld was circa 5% van de bevolking belastingplichtig en werden slechts weinig inkomsten belast.

Directe financiële ondersteuning van het kostwinnersgezin door de overheid heeft, historisch gezien, slechts korte tijd geduurd. Zelfs in Nederland, waar meer en vroeger (sinds de zeventiende eeuw) dan elders in Europa het kerngezin de norm was, bestonden tot 1941 vrijwel geen directe financiële belemmeringen tot arbeidsmarktaandeelname van vrouwen. Wel heeft de dominantie van het burgerlijk gezin in Nederland de overgang naar nieuwe arbeidspatronen belemmerd. In bijvoorbeeld de Scandinavische landen met een economie waarin tot na de Tweede Wereldoorlog agrarische en kleinschalige gezinsbedrijven domineerden, was het eenvoudiger om over te gaan op meer gelijkwaardiger nieuwe arbeidspatronen tussen mannen en vrouwen dan in de andere Europese landen.

5.1 Wet op de Inkomstenbelasting 1914

Belangrijke jaren van belastingwijziging zijn 1914/1915, 1940/1941, 1962/1964, 1973, 1984/1985 en 1990. De eerste Wet op de Inkomstenbelasting 1914 werd op 1 april 1915 ingevoerd en betrof ongeveer een miljoen belastingplichtigen, geleidelijk toenemend tot ruim 1,5 miljoen in 1939. Met de invoering van de loonbelasting in 1941 verdubbelde het aantal tot bijna 3 miljoen.

Tot 1941 waren alleen gehuwde mannen en ongehuwden met een inkomen hoger dan een bepaalde grens belastingplichtig. De gehuwde man was belastingplichtig voor het gezamenlijk inkomen van zichzelf en zijn vrouw. Die samenvoeging bleef gehandhaafd tot 1973. Daarbij zijn tot 1962 alle inkomsten van een gehuwde vrouw volledig opgeteld bij het inkomen van haar man, maar tussen 1962 tot 1973 kreeg de man een belastingkorting als zijn vrouw een eigen arbeidsinkomen had. Zoals reeds opgemerkt is bij de Wet op de Inkomstenbelasting 1914 in het tarief geen onderscheid gemaakt tussen een gehuwde man of een ongehuwde en beiden konden in aanmerking komen voor de kinderaftrek. Hoewel voor de inkomstenbelasting de tarieven gelijk waren, verdienden gehuwde mannen meestal meer dan ongehuwden, omdat de lonen voor gehuwde mannen hoger waren dan die voor ongehuwde mannen en beide lagen weer hoger dan de lonen voor vrouwen.

Door de Duitse bezetter zijn, naast de loonbelasting, in 1941 verschillende tarieven voor gehuwde mannen en ongehuwden ingevoerd. Dat gebeurde om het huwelijk te stimuleren en om de belastingopbrengst te verhogen. Het gevolg was een drastische belastingverzwaring voor ongehuwden. Bij eenzelfde inkomen bedroeg het te betalen belastingbedrag voor een ongehuwde bij de invoering anderhalf maal en in 1960 bijna twee maal zoveel als voor een gehuwde man zonder kinderen. Na de bezettingsjaren zijn de tarieven vele malen gewijzigd, maar de hoge belastingdruk voor ongehuwden bleef bestaan tot 1960. Toen vond een tariefsverlichting plaats. Uiteindelijk vond met ingang van 1967 opnieuw verlichting van het ongehuwdentarief plaats, maar de wezenlijke verandering kwam in 1973.

Met ingang van 1962 kon het zogenaamd zuiver inkomen van de belastingplichtige gehuwde man worden verminderd met 1/3 deel van de netto arbeidsinkomsten van de vrouw. De aftrek was begrensd, namelijk minimaal f 500 en maximaal f 2.000. Met de nieuwe Wet op de Inkomstenbelasting 1964, in werking in 1965, werd de aftrek voor de gehuwde vrouw met eigen arbeidsinkomen verhoogd. In 1970 gebeurde dat opnieuw en bedroeg de aftrek minstens f 550

en ten hoogste f 2.200. Wanneer er sprake was van een “meewerkende echtgenote”, kon haar man daarvoor een redelijk geachte beloning aftrekken van f 2.499.

5.2 Zelfstandige belastingheffing arbeidsinkomsten vanaf 1973

Met ingang van 1973 werd de samenvoeging gedeeltelijk opgeheven en werd de gehuwde vrouw zelfstandig belastingplichtig voor het eigen arbeidsinkomen en vanaf 1976 ook voor haar eventuele uitkering bij arbeidsongeschiktheid. Samenvoeging voor andere inkomensbestanddelen bleef bestaan, zij het dat met ingang van 1990 deze inkomsten niet meer bij de gehuwde man, maar bij de partner met het hoogste persoonlijk inkomen werden belast.

Met ingang van 1973 werd de indeling naar belastingvrije sommen (ook wel belastingvrije voeten genoemd) afhankelijk van de burgerlijke staat, van de leeftijd en voor gehuwden bovendien afhankelijk van de sekse. Voor gehuwde vrouwen gold een lagere belastingvrije som (in 1974 f 1.300) dan voor gehuwde mannen (f 6.600).

Met de invoering van de Tweeverdienerswet van 1984 verviel de indeling naar burgerlijke staat en sekse en ontstond bij tweeverdieners een onderlinge afhankelijkheid naar tariefgroepindeling. De netto beloning voor kleine deeltijdbanen werd zeer laag. Daarom werd met de invoering van de volgende tweeverdienerswet in 1985 "voetoverheveling" mogelijk gemaakt. Tevens vond invoering van een zelfstandige premieheffing volksverzekeringen plaats voor gehuwde partners. Tot 1985 was alleen de gehuwde man daarvoor premieplichtig geweest. Bovendien werden nieuwe regelingen voor meewerkende echtgenotes ingevoerd. Het percentage gehuwde vrouwen in loondienst bleek tussen 1983 en 1990 dan ook gedaald van 29% tot 28%.

5.3 Oort 1990: gelijke behandeling naar sekse en burgerlijke staat

In 1990 werd het belastingstelsel "Oort" van kracht. De fiscale bevoordeling van ongehuwd samenwonende tweeverdieners werd daarbij teniet gedaan. De belastingvrije som voor (ieder van twee) samenwonenden werd de norm en de belastingvrije som van een alleenverdiener met een afhankelijke partner (meestal een gehuwde man) tweemaal zo hoog. De ongebruikte belastingvrije som van de 'niet verdiener' kon worden overgeheveld naar de 'alleenverdiener' en werd daarom ook wel 'voetoverheveling' genoemd. De individualisering van belastingheffing over arbeidsinkomen, waarmee in 1973 een begin was gemaakt en die in 1984 en 1985 was teruggedraaid, werd in 1990 dus niet hersteld. Wel was vanaf dat moment de discriminatie van arbeidsinkomen naar sekse en burgerlijke staat in beginsel opgeheven.

5.4 Premies volksverzekeringen 1957-2001

Met ingang van 1985 is het premieheffingsstelsel aangepast aan de derde EG-richtlijn en verzelfstandigd, zodat iedere verzekerde alleen over zijn of haar eigen inkomen premie verschuldigd is. Van 'meeverzekerde zijn bij de gehuwde man' voor de gehuwde vrouw is daarna dus geen sprake meer. Daarvoor was dat alleen het geval als de gehuwde vrouw een eigen (arbeids)inkomen had en haar man al de maximale premie voor gehuwden had betaald.

Sinds 1990 worden de premies volksverzekeringen samen met die van de inkomstenbelasting geheven. Hoewel gemaximeerd en alleen van toepassing over de eerste twee schijven is de uitwerking identiek aan die van de inkomstenbelasting. Sinds de AOW-premie in 1997 voor dat jaar en alle daarop volgende jaren op maximaal 19,4% is gesteld en in 1998 het Spaarfonds AOW is geïntroduceerd, wordt de AOW behalve uit premies ook uit de algemene middelen gefinancierd. Hiermee is feitelijk een nieuwe stap gezet op de weg naar fiscalisering van de premies volksverzekeringen. Met de introductie van de Bijdrage In Kosten voor Kortingen (BIKK) in 2001 in het Algemeen Fonds Bijzondere Ziektekosten (AFBZ) is een soortgelijke stap ook bij de volksverzekering Algemene Wet Bijzondere Ziektekosten (AWBZ) gezet. Verdere fiscalisering van de premies volksverzekeringen zou toekomstige lastenverlichting via tariefsverlaging van de eerste en tweede schijf kunnen betekenen. Hetzelfde geldt voor een hogere dan de huidige rijksbijdrage, die wordt opgebracht uit de algemene middelen en daarmee ruwweg ongeveer voor de helft uit indirecte belastingen.

6 Conclusie

In onderstaand schema geven we weer welke van de besproken regelingen de arbeidsparticipatie van vrouwen afremmen en welke de participatie stimuleren.

Schema B1.1 Regelingen die de arbeidsparticipatie van vrouwen stimuleren dan wel belemmeren, 2006

	belemmering om te gaan werken (herintreders- val)	belemmering om meer te gaan werken (deeltijdval)	stimulans om te gaan werken	stimulans om meer te gaan werken
<i>Fiscale Regelingen</i>				
Algemene heffingskorting voor de afhankelijke partner	x			
Arbeidskorting			x	x*
Kinderkorting	x	x		
Combinatiekorting			x	
Aanvullende combinatiekorting			x	
<i>Sociale zekerheidsregelingen</i>				
AOW-toeslag	x			
Toeslagenwet	x			
<i>Inkomensafhankelijke regelingen</i>				
Huurtoeslag	x	x		
Regeling premiekoopwoningen	x	x		
Zorgtoeslag	x	x		
Bijdrage kinderopvang		x	x	

* tot minimumloon

Op dit moment zijn er nog twee kostwinnersfaciliteiten; de AOW-toeslag voor de jongere partner en die voor de afhankelijke partner in de Toeslagenwet. De AOW-toeslag voor de jongere partner wordt in 2015 afgeschaft. De toeslagenwet is afgeschaft voor afhankelijke partners die geboren zijn na 31 december 1971 geboren zijn, behalve wanneer zij kinderen onder de 12 jaar hebben.

Bij de groep herintreders (circa 780.000 partners zonder eigen inkomsten) is vooral voor gezinnen met jonge opgroeiende kinderen de inkomensvoortgang bij participatie van de niet-werkende partner beperkt. Dit heeft te maken met het lage verwachte loon bij herintreden, de kosten voor kinderopvang en het (gedeeltelijk) vervallen van het recht op inkomensafhankelijke regelingen.

Bij de deeltijdval hebben gezinnen met jonge kinderen te maken met een hoge marginale druk. Dit heeft te maken met de belasting- en premiedruk bij uitbreiding van het aantal gewerkte uren, de kosten voor kinderopvang en het (gedeeltelijk) vervallen van het recht op inkomensafhankelijke regelingen.

Mogelijkheden voor verder beleid liggen in het aanpassen van de algemene heffingskorting voor de afhankelijke partner, de kinderkortingen, het veranderen van de vormgeving van de combinatiekortingen en het verhogen van de arbeidskorting. De bedragen van de fiscale regelingen zijn tot 2006 in het algemeen gering ten opzichte van de inkomensafhankelijke en overige regelingen.

Bijlage 2 Het model en de data

Het model

Het arbeidsaanbodmodel verklaart het arbeidsaanbod van vrouwen uit het verschil tussen het netto loon dat de vrouw kan verdienen op de arbeidsmarkt en het loon dat de vrouwen minimaal wil verdienen (het reserveringsloon). Een hoger netto loon leidt dus tot een hogere participatie, terwijl een hoger reserveringsloon leidt tot een lagere participatie. Een probleem is dat we van de niet-werkende vrouwen geen netto loon observeren. We kunnen het netto loon voorspellen op basis van de netto lonen die we wel waarnemen (van de vrouwen die werken) maar dit levert een vertekening op. Werkende vrouwen zullen naar verwachting een hoger netto loon kunnen verdienen dan niet-werkende vrouwen.

Een methode die veel wordt gebruikt om dit selectieprobleem op te lossen is de two-step Heckman methode. Volgens deze methode wordt eerst een vergelijking geschat waarmee verklaard wordt waarom vrouwen al dan niet werken. Op basis hiervan wordt een correctieterm berekend (de Heckman-term). Vervolgens wordt een vergelijking geschat om het aantal gewerkte uren te verklaren uit onder andere het loon van de vrouw. Deze vergelijking wordt uitsluitend geschat op werkende vrouwen. De Heckman-term is een van de verklarende variabelen in de schatting. Daarmee wordt gecorrigeerd voor het feit dat de schatting alleen op werkenden plaatsvindt. Deze methode kan met relatief eenvoudige regressiemethoden worden uitgevoerd (Heckman, 1979).

Heckman had al eerder een methode gepubliceerd die het selectieprobleem oplost door het simultaan schatten van de twee vergelijkingen (Heckman, 1974). Simultaan wordt de participatiebeslissing en het aangeboden aantal uren geschat op alle vrouwen. De theorie erachter is dus hetzelfde als bij de two-step methode, maar de techniek is ingewikkelder. Bij het simultaan schatten wordt gebruik gemaakt van de Maximum Likelihood procedure. Nawata (2004) toont aan dat de Maximum likelihood procedure veel betere resultaten geeft dan de two-step procedure. Wij gebruiken daarom het model zoals beschreven door Heckman in 1974.¹¹ In moderne studies naar het arbeidsaanbod is dit de meest gebruikte methodiek (Evers, e.a., 2005).

Uitgangspunt van het model is dat voor vrouwen die werken het netto uurloon van de vrouw (W) gelijk is aan het netto reserveringsuurloon (W^*). Voor vrouwen die niet werken ligt het netto uurloon lager dan het netto reserveringsuurloon.

De netto lonen modelleren we nu als volgt:

$$\ln(W) = X'\beta + \varepsilon_1 \quad (1)$$

en

$$\ln(W^*) = Z'\alpha + \gamma \ln(h) + \varepsilon_2 \quad (2)$$

Hierbij is h het aantal uren per week dat de vrouw werkt, X een vector met exogene variabelen die het marktloon verklaren (onder andere opleidingsniveau) en Z een vector met variabelen

¹¹ We hebben deze Maximum Likelihood functie geschat met behulp van de procedure `ml` in Stata 9.

waarvan verwacht wordt dat zij van invloed zijn op het reserveringsloon en het aantal uren dat zij zou willen werken (onder andere aantal en leeftijd van de kinderen). ϵ is een storingsterm. Werkt de vrouw dan zijn W en W^* aan elkaar gelijk en is h het aantal uren dat zij werkt.

Uit (1) en (2) volgt nu in het geval de vrouw werkt:

$$\ln(h) = (X'\beta - Z'\alpha) / \gamma + (\epsilon_1 - \epsilon_2) / \gamma$$

Verklaring netto loon (X-vector)

Het netto loon dat de vrouw kan verdienen op de arbeidsmarkt hebben we verklaard uit het opleidingsniveau en het aantal jaren werkervaring. Het loon neemt toe naarmate de werkervaring toeneemt en het opleidingsniveau. De X vector uit het model bestaat dus uit de volgende variabelen:

- het aantal jaren werkervaring van de vrouw¹²
- vier indicatoren voor het niveau van de hoogste opleiding van de vrouw (het laagste niveau is de referentie)
- regio

Verklaring reserveringsloon (Z-vector)

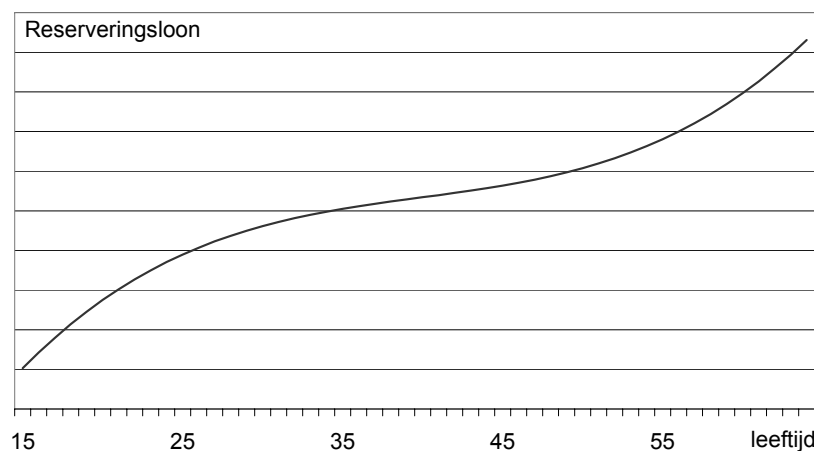
Het netto reserveringsloon verklaren we uit de volgende variabelen (de Z vector uit het model):

- de leeftijd van de vrouw
- of de vrouw ooit kinderen heeft gekregen of niet
- de prijs van kinderopvang voor de ouders, geoperationaliseerd als de potentiële kosten per maand van een dag kinderopvang in de week volgens de ouderbijdragentabel van VWS in 2002
- het recht op betaald ouderschapsverlof
- het netto loon van de man
- het aantal uren dat de vrouw zich aanbiedt.

In de netto reserveringsuurloonvergelijking is een parabool van de derde macht in leeftijd opgenomen. Deze specificatie bleek het beste bij de data te passen. De geschatte parabool heeft geen toppen of dalen, maar stijgt continu over het relevante leeftijdsinterval. Er is een buigpunt bij 41 jaar, d.w.z. dat de parabool afnemend stijgt tot 41 jaar en daarna toenemend stijgt. Deze reserveringsloon curve wordt weergegeven in figuur B2.1.

¹² Indien de vrouw de afgelopen 5 jaar niet meer gewerkt heeft wordt het aantal jaren werkervaring gelijk aan 0 gezet, heeft de vrouw de afgelopen twee jaar niet meer gewerkt dan wordt het aantal jaren werkervaring gehalveerd.

Figuur B2.1: Reserveringsloon van vrouwen met een werkende partner in 2002



Vanaf 10 uur per week is loon gelijk aan netto reserveringsloon

Vrouwen die weinig uren per week werken zijn een zeer heterogene groep. Wanneer we vrouwen die een klein aantal uren werken in de vergelijking als werkend beschouwen dan levert dit geen goede schattingsresultaten op. Om die reden beschouwen we een vrouw pas als werkend wanneer zij ten minste een bepaald aantal uren per week werkt. We hebben het model geschat op verschillende uurgrenzen. Het model presteerde het best bij een uurgrens van 10 uur per week. Wanneer een vrouw minder dan 10 uren werkt dan is dus de veronderstelling dat haar uurloon lager ligt dan haar reserveringsuurloon. Op deze manier wordt impliciet rekening gehouden met de vaste kosten die vrouwen maken om te gaan werken (zoekkosten, reiskosten). De vaste kosten werpen een drempel op om de arbeidsmarkt te betreden. Wij veronderstellen dat vrouwen die drempel pas overschrijden als ze 10 uur of meer werken. Hoe meer uren gewerkt wordt hoe lager de vaste kosten als percentage van het netto loon. De vaste kosten als percentage van het netto loon zijn dan zover gedaald dat het netto loon gelijk wordt aan het reserveringsloon.

De data

Voor de schatting van een arbeidsaanbodmodel voor vrouwen is uitgegaan van het OSA arbeidsaanbodpanel, jaargang 2002. Medio 2005 is dit de meest recente beschikbare versie. De dataset bevat 2935 huishoudens met gezamenlijk 4656 respondenten en 838 variabelen per respondent. Hieruit is een nieuwe dataset gemaakt met een huishouden als waarnemingseenheid. Selecteren we alleen huishoudens die uit een man en vrouw bestaan dan resteren 1728 huishoudens. Voor de vrouw en de man zijn voor ieder ruim 100 overeenkomstige variabelen (opleiding, leeftijd, werken, etc.) geselecteerd en nog een aantal variabelen die alleen voor het huishouden gelden (kinderen e.d.).

Om het voorgaande model te schatten hebben we ons beperkt tot huishoudens bestaande uit een vrouw die al dan niet werkt en een man die werkt. Het betreft 1512 huishoudens. Helaas, zoals in de meeste enquêtes, zijn er een flink aantal ontbrekende waarnemingen op de inkomensvragen, zowel van de vrouw als van de man. Hierdoor is het aantal actuele huishoudens waarop de schattingen zijn gebaseerd 1273.

Representativiteit van de data

Het OSA aanbodpanel is zo opgezet dat het representatief is voor de Nederlands bevolking. De omvang van de leeftijdsklassen bleek niet geheel representatief. De OSA heeft om hiervoor te corrigeren wegingsfactoren berekend op basis van de EBB. Alle berekeningen hebben we uitgevoerd op de gewogen dataset.

De netto participatiegraad volgens het OSA-panel is 64%, terwijl deze volgens het CBS 55% is. Het verschil kan grotendeels verklaard worden doordat in het OSA-panel geen vrouwen voorkomen die een dagopleiding volgen. Deze komen in de CBS-statistiek wel voor. Wanneer deze in de CBS-statistiek buiten beschouwing worden gelaten komt het CBS cijfer op 59%. Ook laat de OSA 15-jarigen buiten beschouwing.

Om te kijken of de kosten van kinderopvang volgens het OSA aanbodpanel representatief zijn voor de Nederlandse bevolking hebben we de gegevens vergeleken met de gegevens uit een enquête die SEO Economisch Onderzoek heeft uitgezet in verband met een onderzoek naar de marktwerking in de kinderopvang (Kok, e.a. 2005). De SEO-enquête betreft 2004, terwijl het OSA-panel 2002 betreft. In beide gevallen was dezelfde ouderbijdragensystematiek van kracht, deze is pas veranderd in 2005 met ingang van de nieuwe Wet Kinderopvang. In onderstaande tabel geven we de resultaten van de vergelijking weer.

Tabel B2.1 Kosten kinderopvang vrouwen met werkende partner, naar arbeidsduur, 2002

	n	gemiddeld aantal kinderen tot 12 jaar	geen kinderopvan g	alleen onbetaalde kinderopvan g	betaalde kinderopvan g	dagdelen betaalde k.o.*	gem. kosten per maand, bij betaalde k.o.
JONGSTE KIND 0-3 JAAR				%			
werkt 0-11 uur per week							
OSA-panel 2002	147	2,2	83,7	7,9	8,4	3,6	161
SEO-enquête 2004	269	2	84,1	7,6	8,3	3,5	155
werkt 12-19 uur per week							
OSA-panel 2002	93	2,1	36,7	31,1	32,2	4,1	276
SEO-enquête 2004	74	1,7	20,6	39,3	40,1	3,7	201
werkt 20-31 uur per week							
OSA-panel 2002	98	1,7	17,5	18,7	63,8	5,1	322
SEO-enquête 2004	185	1,6	18,2	19,5	62,3	4,7	286
werkt 32 uur of meer							
OSA-panel 2002	33	1,5	42,7	6,6	50,7	6,2	268
SEO-enquête 2004	79	1,6	20,6	5,8	73,6	6,1	342
JONGSTE KIND 4-12 JAAR							
werkt 0-11 uur per week							
OSA-panel 2002	115	1,6	97,7	1,5	0,8	2	100
SEO-enquête 2004	236	1,8	90,2	6,8	3	1,7	320
werkt 12-19 uur per week							
OSA-panel 2002	89	1,6	69,8	11,4	18,8	1,9	80
SEO-enquête 2004	81	1,8	57,7	27,5	14,8	1,7	77
werkt 20-31 uur per week							
OSA-panel 2002	89	1,6	69,7	9,6	20,7	2,4	190
SEO-enquête 2004	127	1,6	42,1	31,2	26,7	2,1	147
werkt 32 uur of meer							
OSA-panel 2002	30	1,8	67,5	5,9	26,6	2,9	242
SEO-enquête 2004	55	1,6	52	11,7	36,3	2,6	285

*Uit de SEO-enquête zijn alleen uren per week bekend. Deze zijn teruggerekend naar dagdelen op basis van de verhouding tussen dagdelen en uren in 2001, zie Tabel 4.1 in Ooms e.a., 2003

Bronnen: OSA aanbodpanel 2002 en enquête SEO Economisch Onderzoek

De verschillen tussen de enquêtes zijn niet groot, zeker wanneer we er rekening mee houden dat de vraagstelling in beide enquêtes iets verschilt. De respondenten van de SEO-enquête gebruiken vooral als ze meer uren per week werken vaker betaalde kinderopvang. Het aantal dagdelen dat ze gebruiken verschilt weinig. De verschillen zitten vooral bij de vrouwen die 32 uur of meer werken, wat de kleinste groep is.

Schattingsresultaten

Onderstaande tabel bevat de schattingsresultaten.

Tabel B2.2 Schattingsresultaten voor netto uurloon en netto reserveringsuurloon

	Coëfficiënt	Std. Fout	Pr > t *
ln(W) = X'β, netto uurloon vrouw:			
intercept (β ₀)	1,739	0,051	0,00
ln(aantal jaren werkervaring) (β ₁)	0,169	0,013	0,00
indicator opleidingsniveau Lo/Vbo/Mavo (referentie)	--	--	--
indicator opleidingsniveau Mbo/Havo/Vwo (β ₂)	0,109	0,019	0,00
indicator opleidingsniveau Hbo (β ₃)	0,260	0,025	0,00
indicator opleidingsniveau Wo (β ₄)	0,370	0,039	0,00
regio noord (β ₅)	-0,054	0,025	0,03
regio oost (β ₆)	-0,028	0,016	0,09
regio zuid (β ₇)	-0,012	0,016	0,46
Amsterdam (β ₈)	0,002	0,027	0,95
Den Haag (β ₉)	0,045	0,031	0,15
Rotterdam (β ₁₀)	-0,006	0,032	0,83
regio overig westen (referentie)	--	--	--
ln(W*) = Z'α + γln(h), reserveringsuurloon vrouw:			
intercept (α ₀)	-2,452	0,854	0,00
(leeftijd van de vrouw) / 10 (α ₁)	1,955	0,607	0,00
(leeftijd van de vrouw) ² / 100 (α ₂)	-0,470	0,156	0,00
(leeftijd van de vrouw) ³ / 1000 (α ₃)	0,038	0,013	0,00
moeder (referentie)	--	--	--
niet moeder (α ₄)	-0,184	0,042	0,00
ln(potentiële kosten 1 dag kinderopvang) (α ₅)	0,036	0,008	0,00
indicator recht betaald ouderschapsverlof (α ₆)	-0,095	0,025	0,00
ln(netto loon van de man per maand) (α ₇)	0,045	0,025	0,08
ln(aantal uren de vrouw werkt per week) (γ)	0,568	0,047	0,00
ln(σ ₁)	-1,756	0,094	0,00
ln(σ ₂)	-2,561	0,080	0,00
Inverse Normal Probability((p+1)/2)	1,166	0,098	0,00
N		1273	
Pseudo R ²		0,41	

Bron: OSA aanbodpanel 2002, bewerking SEO Economisch Onderzoek

*Als deze waarde kleiner is dan 0,1 dan is de variabele significant op 10%-niveau.

Bijlage 3 CPB Notitie

Nummer : 2007/13
Datum : 17 januari 2007
Aan : SZW

Een analyse van maatregelen gericht op de arbeidsparticipatie van vrouwen

1 Inleiding

Het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid heeft het CPB verzocht een analyse te maken van een aantal maatregelen gericht op de arbeidsparticipatie van vrouwen.¹ Deze notitie geeft de gevraagde analyse.

De opbouw van de notitie is als volgt. In paragraaf 2 behandelen we eerst kort de basisprojectie voor de arbeidsparticipatie van mannen en vrouwen tot 2040. Deze basisprojectie geeft de verwachte ontwikkeling bij ongewijzigd beleid. In paragraaf 3 analyseren we vervolgens de lange termijn effecten van beleidswijzigingen ten opzichte van de basisprojectie. Paragraaf 4 geeft een gevoeligheidsanalyse van de varianten om de invloed van enkele cruciale parameters en aannames op de uitkomsten te illustreren. Paragraaf 5 besluit de notitie met de belangrijkste bevindingen.

2 Basispad

In deze paragraaf schetsen we kort de verwachte ontwikkeling in de arbeidsparticipatie van mannen en vrouwen en het totaal in het basispad over de periode 2007-2040, bij ongewijzigd beleid.² Tabel 2.1 geeft de verwachte ontwikkeling in de participatiegraad en de deeltijdfactor. De participatiegraad is gedefinieerd als het aandeel personen in de potentiële beroepsbevolking dat een betaalde baan heeft van 12 uur per week of meer, of actief op zoek is naar een betaalde baan van 12 uur per week of meer en daar ook voor beschikbaar is (we rapporteren in tabel 2.1 de verwachte participatiegraad van 15-64 jarigen). Om een indicatie te geven van de verwachte

¹ Middels een brief d.d. 3 oktober 2005.

² Voor een uitgebreide analyse van de verwachte ontwikkeling van het arbeidsaanbod op de middellange en lange termijn zie respectievelijk Van Vuuren en Euwals (2006) en Euwals en Van Vuuren (2005). Bij de ontwikkeling van het arbeidsaanbod is gebruik gemaakt van de meest recente cijfers, uit de decemberraming 2006 van het CPB.

Tabel 2.1 Participatiegraad en deeltijdfactor bij ongewijzigd beleid

	2007	2011	2020	2040
Participatiegraad (in personen) ^a	0,69	0,71	0,71	0,71
- mannen	0,77	0,78	0,76	0,77
- vrouwen	0,60	0,64	0,65	0,64
Deeltijdfactor ^b	0,92	0,92	0,92	0,92

^a De participatiegraad is gedefinieerd als het aandeel personen in de potentiële beroepsbevolking dat een betaalde baan heeft van 12 uur per week of meer, of actief op zoek is naar een betaalde baan van 12 uur per week of meer en daar ook voor beschikbaar is. Het betreft hier de participatiegraad voor 15-64 jarigen.

^b De deeltijdfactor is gedefinieerd als het totale aantal gewerkte arbeidsjaren van werkenden die meer dan 0 uur per week werken gedeeld door de werkzame beroepsbevolking van personen die 12 uur of meer per week werken.

groei in het aantal gewerkte uren per werknemer geven we ook de verwachte groei in de zogenaamde deeltijdfactor. Deze is gedefinieerd als het totale aantal gewerkte arbeidsjaren van werkenden die meer dan 0 uur per week werken gedeeld door de werkzame beroepsbevolking van personen die 12 uur of meer per week werken.³

Naar verwachting zal bij ongewijzigd beleid de participatie van vrouwen de komende jaren nog toenemen omdat nieuwe cohorten vrouwen een hogere participatiegraad kennen dan oudere cohorten vrouwen, en vervolgens nagenoeg gelijk blijven tot 2040, het positieve cohort effect in een bepaalde leeftijdsklasse wordt in deze periode teniet gedaan door de vergrijzing (oudere vrouwen werken meer dan vroeger maar ook in de toekomst minder dan jonge vrouwen). De participatie van mannen blijft over de periode 2007-2040 naar verwachting nagenoeg gelijk. Alhoewel het verschil in de participatiegraad tussen mannen en vrouwen over de periode 2007-2040 kleiner wordt, blijft er bij ongewijzigd beleid ook in 2040 naar verwachting een substantieel verschil bestaan. Hieronder behandelen we enkele beleidsopties gericht op de arbeidsparticipatie van vrouwen.

3 Varianten

3.1 Instrumentarium en sluitingsregel

Bij de varianten is gebruik gemaakt van het algemeen-evenwichtmodel MIMIC. De hieronder gerapporteerde uitkomsten zijn lange termijn verschillen tussen het pad met gewijzigd beleid en het basispad. In de varianten gaan we uit van budgetneutraliteit ex post, dit wordt bereikt door de tarieven van de loon- en inkomstenbelasting aan te passen. In de gevoeligheidsanalyse geven we ook de uitkomsten wanneer ex post budgetneutraliteit wordt bereikt door de overheidsconsumptie aan te passen (bezuinigingen dan wel intensiveringen).

³ De werkelijke deeltijdfactor wordt als gevolg van deze definitie belangrijk overschat.

3.2 Varianten

Met behulp van MIMIC zijn de effecten van de onderstaande maatregelen bepaald. Alle ex ante budgettaire beslagen zijn daarbij bepaald in 2007. Met ex ante wordt hierbij bedoeld zonder wijziging in het arbeidsaanbod, werkloosheid, productie e.d. Bij het ex ante beslag wordt wel rekening gehouden met substitutie van betaalde en onbetaalde informele kinderopvang door formele kinderopvang, conform de gehanteerde systematiek in CPB (2006).

1. De overdraagbaarheid van de algemene heffingskorting wordt afgeschaft. Gezinnen met een niet-werkende partner verliezen dan het fiscale voordeel van de algemene heffingskorting voor de niet-werkende partner. Bij deze maatregel is aangenomen dat de maatregel niet doorwerkt naar het sociaal minimum. Het budgettaire beslag is in 2007 ex ante – 1,65 miljard euro (een budgettaire besparing). Hierbij zij opgemerkt dat de ex ante budgettaire besparing in het basispad afneemt na 2007, door de verwachte stijging in de arbeidsparticipatie van niet-werkende partners.
2. De aanvullende combinatiekorting wordt verhoogd met 465 euro, met een opbouw tussen 50 en 100 procent van het WML op jaarbasis. Het budgettaire beslag bedraagt ex ante 330 miljoen euro.⁴
3. De aanvullende combinatiekorting wordt verhoogd met 635 euro, met een opbouw tussen 50 procent WML en modaal op jaarbasis. Het budgettaire beslag bedraagt ex ante 330 miljoen euro.
4. De aanvullende combinatiekorting wordt verhoogd met 465 euro, met een opbouw tussen 50 en 100 procent van het WML op jaarbasis. Dit wordt gefinancierd door de (standaard) combinatiekorting af te schaffen. De variant is ex ante budgetneutraal.
5. De aanvullende combinatiekorting wordt verhoogd met 635 euro, met een opbouw tussen 50 procent WML en modaal op jaarbasis. Dit wordt gefinancierd door de (standaard) combinatiekorting af te schaffen. De variant is ex ante budgetneutraal.
6. De ouderbijdrage voor kinderopvang via de Wet kinderopvang komt te vervallen. Het budgettaire beslag is ex ante 1,5 miljard euro. Hiervan is 350 miljoen euro het gevolg van het wegvallen van de resterende ouderbijdrage van het gebruik in het basispad, en komt 350 miljoen euro voor rekening van substitutie van de zwarte oppas. De resterende 800 miljoen euro is het resultaat van substitutie van opvang door de onbetaalde oppas (familie, vrienden en kennissen) en door de ouders zelf (zij spelen tijd vrij voor andere bezigheden).⁵
7. De eerste twee dagen opvang via de Wet kinderopvang worden gratis. Het budgettaire beslag bedraagt ex ante 1,35 miljard euro. Hierbij is aangenomen dat het additionele

⁴ Wellicht ten overvloede, alleenstaande ouders komen ook in aanmerking voor de aanvullende combinatiekorting.

⁵ Voor een onderbouwing van de gemaakte veronderstellingen bij de kinderopvangvarianten zie verder Jongen (2007).

budgettaire beslag van 800 miljoen euro door onder andere substitutie van opvang door de onbetaalde oppas en de ouders zelf uit variant 6 verdeeld wordt tussen deze variant en de onderstaande variant (derde en verdere dagen gratis) naar rato van het budgettaire beslag per variant zonder dit additionele beslag.⁶

8. De derde en verdere dagen opvang via de Wet kinderopvang worden gratis. Het budgettaire beslag bedraagt ex ante 150 miljoen euro. Het ex ante budgettaire beslag is een stuk kleiner dan bij variant 7. De meeste huidige gebruikers en potentiële gebruikers maken voor twee of minder dagen gebruik van kinderopvang. Bovendien geldt ook voor iedereen die meer dan 2 dagen gebruikt bij variant 7 dat de eerste twee dagen gratis worden.
9. De ouderbijdrage wordt alleen bepaald op basis van het inkomen van de minst verdienende partner (voor alleenstaande ouders heeft dit geen direct effect). Het ex ante budgettaire beslag bedraagt 210 miljoen euro. Bij deze variant is aangenomen dat er ex ante geen substitutie plaatsvindt van opvang door een onbetaalde oppas of de ouders zelf.
10. De inkomens in de 'ouderbijdragepercentagetabel' worden vermenigvuldigd met een factor 2. Het ex ante budgettaire beslag bedraagt 180 miljoen euro. Bij deze variant is aangenomen dat er ex ante geen substitutie plaatsvindt van opvang door een onbetaalde oppas of de ouders zelf.

3.3 Uitkomsten

De uitkomsten van de 10 varianten zijn in tabel 3.1 weergegeven. Hieronder volgt een korte toelichting per variant.

- In variant 1 wordt het voor niet-werkende partners aantrekkelijker om te participeren. De participatie van partners in personen stijgt fors. De procentuele toename van de participatie van partners in arbeidsjaren is echter kleiner dan in personen omdat het extra arbeidsaanbod vooral parttimers betreft. Het arbeidsaanbod en de werkgelegenheid krijgen nog een extra impuls omdat de budgettaire besparing wordt gebruikt om de tarieven van de loon- en inkomstenbelasting (generiek) te verlagen. Variant 1 heeft van de hier gepresenteerde varianten veruit het grootste effect op het totale arbeidsaanbod en de totale werkgelegenheid in arbeidsjaren. De maatregel betekent wel een forse inkomensdaling voor gezinnen met een niet-werkende partner wanneer de partner ook na de beleidswijziging niet gaat participeren. Andere gezinnen/personen gaan erop vooruit door de daling van de LB/IB schijftarieven.

⁶ Voor de rationale van deze verdeelsleutel zie wederom Jongen (2007).

Tabel 3.1 Lange termijn effecten van de varianten, terugsluis via LB/IB schijftarieven

Variant	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
<i>procentuele mutaties ten opzichte van het basispad</i>										
Arbidsaanbod in arbeidsjaren	0,7	0,0	0,1	0,1	0,1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
- kostwinners	0,1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,2	0,2	0,0	0,1	0,1
- partners	3,3	0,2	0,3	0,2	0,2	0,1	0,1	0,0	0,1	0,1
- alleenstaande ouders	1,0	0,9	1,4	1,1	1,5	1,3	0,5	0,7	-0,1	0,4
- alleenstaanden	0,3	0,0	0,0	0,0	0,0	-0,2	-0,2	0,0	0,0	0,0
Participatiegraad partners (in personen)	6,7	0,2	0,1	0,0	-0,1	-0,1	-0,1	0,0	0,0	0,0
Werkgelegenheid in arbeidsjaren (in bedrijven)	0,9	0,1	0,1	0,1	0,1	-0,1	-0,1	0,0	0,0	0,0
- laag geschoold	0,6	0,1	0,1	0,0	0,0	-0,1	-0,1	0,0	0,0	0,0
- hoog geschoold	0,9	0,1	0,1	0,1	0,1	-0,1	-0,1	0,0	0,0	0,0
LB/IB schijftarieven (in procentpunten)	-1,0	0,1	0,1	0,0	0,0	0,6	0,5	0,1	0,1	0,1
Ex ante budgettair beslag (niveau in 2007, in mln euro)	-1650	330	330	0	0	1500	1350	150	210	180

- Variant 2 is het saldo effect van de verhoogde aanvullende combinatiekorting en de compenserende belastingen. Er is een beperkt positief effect op de participatie van partners in arbeidsjaren en personen. Ook de participatie van alleenstaande ouders (meestal een vrouw) in arbeidsjaren stijgt. De procentuele stijging voor alleenstaande ouders is groter dan voor partners omdat: a) in de groep 'partners' ook partners zonder kinderen zijn inbegrepen, b) de lange termijn loonelasticiteit van het arbeidsaanbod van alleenstaande ouders wat hoger is dan van partners met kinderen, c) de combinatiekorting een kleiner deel is van het gezinsinkomen bij tweeverdieners en d) de dichtheid van alleenstaande ouders relatief hoog is in het inkomenstraject waarover de marginale druk daalt door de aanvullende combinatiekorting. Het totale arbeidsaanbod in arbeidsjaren stijgt niet noemenswaardig. Tweeverdieners met kinderen en alleenstaande ouders gaan er in inkomen op vooruit, andere gezinnen/personen gaan erop achteruit omdat zij meer belasting moeten betalen.
- Variant 3 laat zien dat opbouwen tot modaal met eenzelfde ex ante beslag iets minder gunstig is voor het effect op de participatie van partners in personen. Het effect op de participatie van partners in arbeidsjaren is daarentegen wat groter dan bij variant 2. Het totale arbeidsaanbod in arbeidsjaren laat in deze variant een bescheiden plus zien, van 0,1 procent. Tweeverdieners met kinderen en alleenstaande ouders gaan er in inkomen op vooruit, andere gezinnen/personen gaan erop achteruit omdat zij meer belasting gaan betalen.

- De varianten 4 en 5 laten zien dat het effect op de participatie in personen minder gunstig wordt wanneer de hogere aanvullende combinatiekorting wordt gefinancierd door het afschaffen van de ‘standaard’ combinatiekorting in plaats van generieke lastenverzwaring. Het saldo effect op de participatie van partners in personen is zelfs negatief in de laatste variant. Dit komt door het verschil in het opbouwtraject van de aanvullende combinatiekorting en de standaard combinatiekorting. Veel partners aan de marge worden niet bereikt door de verhoging van de aanvullende combinatiekorting, maar krijgen wel een negatieve prikkel om te participeren door het afschaffen van de standaard combinatiekorting. Bij deze twee varianten vindt er met name een verschuiving plaats van gezinnen met kinderen met een niet-werkende partner naar tweeverdieners met kinderen, zij gaan er respectievelijk op achteruit en vooruit.
- De uitkomsten voor variant 6 laten zien dat gratis kinderopvang de staat dermate veel geld kost dat de daaruit voortvloeiende hogere belastingtarieven het positieve arbeidsaanbodeffect van de kinderopvangsubsidies weer teniet doen. Gratis kinderopvang kent met name een hoog budgettair beslag door de omvangrijke substitutie van informele opvang door formele opvang, ook wanneer dit wordt beperkt tot de groep werkenden (onder de Wet kinderopvang komen alleen tweeverdieners en werkende alleenstaande ouders in aanmerking voor de kinderopvangsubsidie). De participatie van partners in personen daalt zelfs. In het model heeft gratis kinderopvang vrijwel geen effect op de beslissing om al dan niet te participeren ten opzichte van het basispad. Veelal kunnen de eerste uren opvang geleverd worden door een onbetaalde oppas zoals opa en oma, en verder is de ouderbijdrage in het basispad al laag voor gezinnen met een laag gezinsinkomen (bijvoorbeeld omdat de partner niet werkt). In het model abstraheren we van de mogelijkheid dat gratis kinderopvang ouders aanspoort om te gaan werken vanwege niet-financiële redenen.⁷ De belastingverhoging heeft echter wel een effect op de beslissing om al dan niet te participeren omdat ook het netto loon in kleine deeltijdbanen hierdoor daalt. Werkende ouders met een hoog inkomen gaan er in deze variant financieel op vooruit. Personen zonder kinderen, niet-werkenden en werkende ouders met een laag inkomen gaan er door de belastingverhoging financieel op achteruit.
- *Ceteris paribus* (zonder compenserende belastingheffing) levert variant 8 per euro subsidie meer arbeidsaanbod in arbeidsjaren op dan variant 7. Een groter deel van de subsidies bij variant 7 heeft alleen een inkomenseffect. Ouders die initieel 2 of meer dagen kinderopvang gebruiken worden niet gestimuleerd om meer uren te gaan werken. Bij variant 8 is dit wel het geval. Dit heeft met name effect op de

⁷ Bijvoorbeeld omdat de door ouders gepercipieerde ‘norm’ verschuift van niet werken en zelf zorgen naar wel werken en de zorg uitbesteden.

arbeidsaanbodbeslissing van alleenstaande ouders. Zij gebruiken relatief veel kinderopvang omdat zij geen partner hebben die een deel van de opvang kan verzorgen. Net als bij variant 6 profiteren met name ouders met een hoog inkomen, en zijn het de personen zonder kinderen, niet-werkenden en werkende ouders met een laag inkomen die erop achteruit gaan.

- Bij variant 9 en 10 daalt de ouderbijdrage voor tweeverdieners over de hele linie. We hebben bij deze variant aangenomen dat er ex ante geen substitutie plaatsvindt van de onbetaalde oppas alhoewel de prijs die ouders betalen voor veel tweeverdieners erg laag wordt. Voor zover dit wel gebeurt nemen de kosten toe en daarmee, na compenserende belastingheffing, de arbeidsaanbod- en werkgelegenheidseffecten af ten opzichte van de hier gepresenteerde varianten, zie bijvoorbeeld variant 6 (de variant ‘gratis kinderopvang’). Bij variant 9 verandert er *ceteris paribus* niets voor alleenstaande ouders. De loonelasticiteit van het arbeidsaanbod van deze groep is relatief hoog. Omdat deze groep in variant 9 niet bereikt wordt is het effect op het arbeidsaanbod minder gunstig dan in variant 10. Overigens leiden beide varianten niet tot een noemenswaardige toename van het totale arbeidsaanbod, zowel in arbeidsjaren als in personen. Ook bij deze variant profiteren met name ouders met een hoog inkomen, met uitzondering van alleenstaande ouders met een hoog inkomen bij variant 9, en zijn het de personen zonder kinderen, niet-werkenden en werkende ouders met een laag inkomen die erop achteruit gaan.

4 Gevoeligheidsanalyse

Om de invloed van enkele belangrijke parameters en aannames op de uitkomsten te illustreren presenteren we hieronder enkele gevoeligheidsvarianten.

Tabel 4.1 geeft de uitkomsten wanneer de varianten ex post neutraal worden gemaakt door de overheidsconsumptie aan te passen (een intensivering in het geval van een overschot, een bezuiniging in het geval van een tekort). Variant 1 levert ex ante een besparing op. Deze gelden worden nu echter niet meer ingezet voor lastenverlichting. Daarom is de toename in het arbeidsaanbod kleiner dan in paragraaf 3. De varianten 2, 3 en 6 tot en met 10 kosten de overheid ex ante geld. Omdat we dit in deze gevoeligheidsanalyse ex post financieren uit bezuinigingen zijn de arbeidsaanbodeffecten gunstiger dan in paragraaf 3. Voor de varianten 4 en 5 maakt de sluitingsregel voor het overheidsbudget weinig uit, deze zijn ex ante neutraal.

Tabel 4.1 Lange termijn effecten van de varianten, terugsluis via de overheidsconsumptie										
Variant	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
<i>procentuele mutaties ten opzichte van het basispad</i>										
Arbidsaanbod in arbeidsjaren	0,5	0,1	0,1	0,1	0,1	0,2	0,1	0,0	0,1	0,1
- kostwinners	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,2	0,2	0,0	0,1	0,1
- partners	3,1	0,3	0,3	0,2	0,2	0,3	0,2	0,0	0,1	0,1
- alleenstaande ouders	0,1	1,0	1,4	1,1	1,5	1,8	1,0	0,7	0,5	-0,1
- alleenstaanden	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Participatiegraad partners (in personen)	6,6	0,2	0,1	0,0	-0,1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Werkgelegenheid in arbeidsjaren (in bedrijven)	0,5	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,0	0,0	0,0
- laag geschoold	0,4	0,1	0,1	0,0	0,0	0,1	0,1	0,0	0,0	0,0
- hoog geschoold	0,6	0,1	0,1	0,1	0,1	0,2	0,1	0,0	0,0	0,1
LB/IB schijftarieven (in procentpunten)	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Ex ante budgettaire beslag (niveau in 2007, in mln euro)	- 1650	330	330	0	0	1500	1350	150	210	180

Tabel 4.2 geeft de uitkomsten wanneer de arbeidsaanbodelasticiteit van partners wordt verhoogd van 0,5 naar 1,0.⁸ De keuze voor de waarde 1,0 is daarbij arbitrair, we hadden ook een lagere waarde kunnen kiezen. Het effect op de participatie van partners verdubbelt bijna ten opzichte van de basisvarianten uit paragraaf 3. De macro effecten op de totale participatie en de werkgelegenheid worden hierdoor vergroot, zij het dat partners maar een onderdeel zijn van het totaal en de verandering in de mutatie van het totaal daardoor minder sterk is.

Tabel 4.3 geeft de uitkomsten wanneer de substitutie van informele onbetaalde opvang door formele opvang 50 procent minder dan wel 50 procent meer is dan in de basisvarianten in paragraaf 3. Dit heeft alleen gevolgen voor de varianten met (deels) gratis kinderopvang, meer specifiek de varianten 6, 7 en 8. Wanneer er minder substitutie plaatsvindt van de onbetaalde opvang dan is het ex ante budgettaire beslag kleiner (voor varianten 6, 7 en 8 is het verschil in het ex ante beslag respectievelijk - 400 miljoen, - 360 miljoen en - 40 miljoen euro). Hierdoor hoeven de schijftarieven van de loon- en inkomstenbelasting ex post minder omhoog. Het uiteindelijke arbeidsaanbodeffect is dan gunstiger, en *mutatis mutandis* ongunstiger wanneer we uitgaan van meer substitutie van informele onbetaalde opvang. Overigens blijft het totale arbeidsaanbodeffect ook bij deze alternatieve aannames beperkt.

⁸ Overigens daalt de loonelasticiteit van partners over de periode 2007-2040 in het basispad.

Tabel 4.2 Lange termijn effecten, terugsluis via LB/IB schijftarieven, arbeidsaanbodelasticiteit van partners 100 procent hoger (1,0 in plaats van 0,5)

Variant	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
<i>procentuele mutaties ten opzichte van het basispad</i>										
Arbidsaanbod in arbeidsjaren	1,2	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,0	0,0	0,1	0,1
- kostwinners	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,2	0,2	0,0	0,1	0,1
- partners	6,3	0,4	0,5	0,3	0,4	0,3	0,2	0,0	0,1	0,2
- alleenstaande ouders	1,2	0,9	1,4	1,1	1,6	1,3	0,5	0,7	0,4	-0,2
- alleenstaanden	0,3	0,0	0,0	0,0	0,0	-0,2	-0,2	0,0	0,0	0,0
Participatiegraad partners (in personen)	12,2	0,4	0,2	0,0	-0,2	-0,2	-0,2	0,0	0,0	0,0
Werkgelegenheid in arbeidsjaren (in bedrijven)	1,5	0,1	0,2	0,1	0,1	0,0	-0,1	0,0	0,0	0,0
- laag geschoold	1,3	0,2	0,2	0,0	0,1	-0,1	-0,1	0,0	0,0	0,0
- hoog geschoold	1,6	0,1	0,2	0,1	0,2	0,0	-0,1	0,0	0,0	0,0
LB/IB schijftarieven (in procentpunten)	-1,3	0,0	0,0	0,0	-0,1	0,6	0,5	0,1	0,1	0,1
Ex ante budgettair beslag (niveau in 2007, in mln euro)	-1650	330	330	0	0	1500	1350	150	210	180

5 Belangrijkste bevindingen

De bovenstaande analyse suggereert dat het arbeidsaanbod van moeders in een gezin met twee ouders met name kan stijgen als de overdraagbaarheid van de algemene heffingskorting wordt beperkt. Ook het arbeidsaanbod van alleenstaande moeders kan hierdoor stijgen, mits de budgettaire besparing wordt ingezet voor lastenverlichting. Deze maatregel betekent wel een forse inkomensdaling voor gezinnen met een niet-werkende partner wanneer de partner ook na de beleidswijziging niet gaat participeren. Verder kan het arbeidsaanbod van alleenstaande moeders worden verhoogd door de aanvullende combinatiekorting te verhogen dan wel de kinderopvangsubsidies verder te intensiveren. Het effect op het totale arbeidsaanbod en de totale werkgelegenheid van het verhogen van de aanvullende combinatiekorting en/of het verder intensiveren van de kinderopvangsubsidies is echter beperkt.

Tabel 4.3 Lange termijn effecten, terugsluis via LB/IB schijftarieven

	50% minder substitutie informele onbetaalde opvang door formele opvang			50% meer substitutie informele onbetaalde opvang door formele opvang		
	<i>procentuele mutaties ten opzichte van het basispad</i>					
Variant	6	7	8	6	7	8
Arbidsaanbod in arbeidsjaren	0,1	0,1	0,0	0,0	0,0	0,0
- kostwinners	0,2	0,2	0,0	0,2	0,2	0,0
- partners	0,1	0,1	0,0	0,0	0,0	0,0
- alleenstaande ouders	1,4	0,6	0,7	1,2	0,4	0,7
- alleenstaanden	- 0,1	- 0,1	0,0	- 0,2	- 0,2	0,0
Participatiegraad partners (in personen)	- 0,1	- 0,1	0,0	- 0,2	- 0,2	0,0
Werkgelegenheid in arbeidsjaren (in bedrijven)	0,0	0,0	0,0	- 0,1	- 0,1	0,0
- laag geschoold	0,0	0,0	0,0	0,2	0,1	0,0
- hoog geschoold	0,0	0,0	0,0	- 0,1	- 0,1	0,0
LB/IB schijftarieven (in procentpunten)	0,4	0,4	0,0	0,8	0,7	0,1
Ex ante budgettair beslag (niveau in 2007, in mln euro)	1100	990	110	1900	1710	190

Literatuurverwijzingen

CPB, 2006, *Keuzes in kaart*, CPB, Den Haag.

Euwals, R. en D. van Vuuren, 2005, *Arbidsaanbod tot 2050: een beleidsneutraal scenario*, CPB Memorandum, No. 134, CPB, Den Haag.

Jongen, E., 2007, *Child care subsidies revisited*, CPB Document, te verschijnen, CPB, Den Haag.

Vuuren, D. van en R. Euwals, 2006, *De structurele groei van het arbeidsaanbod op middellange termijn*, CPB Memorandum, No. 155, CPB, Den Haag.