

Fiscaal instrumentarium voor de arbeidsparticipatie van vrouwen (te) kostbaar?

C.A.J. Bonnemaier
J.J.E. Wijnen*

Samenvatting

Op lange termijn zullen in Nederland de collectieve uitgaven fors toenemen als gevolg van een vergrijzende bevolking. De vergrijzing zal de vraag naar vrouwen in de zorg sterk laten toenemen. Om vrouwen te stimuleren (meer) te gaan werken zijn specifieke maatregelen het meest efficiënt. In hoeverre is het nog mogelijk de arbeidsparticipatie van vrouwen specifiek te stimuleren binnen het fiscaal-economisch beleid, of dient deze stimulering juist te worden gezocht buiten de fiscaliteit? De aanrechtsubsidie belemmert de arbeidsparticipatie, de invloed van kinderopvangtoeslag op de participatie is beperkt en ook het kindgebonden budget is weinig bevorderlijk voor de arbeidsparticipatie van vrouwen. De inkomensafhankelijke combinatiekorting (IACK) lijkt een geschikter instrument, maar is nog relatief onbekend. De afweging tussen werken en de zorg voor kinderen leidt er vaak toe dat vrouwen in deeltijd werken. De Nederlandse cultuur lijkt op dit punt sterk te verschillen met die van Scandinavië. In Nederland lijkt een cultuuromslag nodig om vrouwen meer te laten werken. Een verhoging van de arbeidsparticipatie van vrouwen zal voornamelijk buiten de fiscaliteit moeten worden gezocht.

Trefwoorden: Arbeidsparticipatie, vrouwen, fiscaal instrumentalisme.

1 Inleiding

De effecten van de economische crisis zijn duidelijk zichtbaar op de huidige arbeidsmarkt. Het aantal banen van werknemers is afgenomen en de werkloosheid neemt toe (tabel 1). Op lange termijn zullen in Nederland de collectieve uitgaven fors toenemen als gevolg van een vergrijzende bevolking. Deze toename van collectieve uitgaven zal in de toekomst extra veel druk leggen op het aantal werkenden.¹ Wil Nederland zijn overheidsfinanciën binnen Europese normen houden, zonder daarbij de huidige werkende bevolking zwaarder te belasten, dan zal de stijging van de collectieve uitgaven moeten worden gedragen door een hogere arbeidsparticipatie. De arbeidsparticipatie wordt op dit moment vooral door middel van generieke maatregelen bevorderd. Aanvullende specifieke maatregelen voor bepaalde groepen worden soms eveneens nodig geacht.² Het huidige beleid richt zich onder andere op verhoging van arbeidsparticipatie van vrouwen.

¹ Belastingcommissie Inkomstenbelasting en Toeslagen (2012), p. 17.

² Kabinetsreactie op RWI-advies (2008), p. 5.

Tabel 1. Werkloosheidscijfers.

	2011	2012	2013	2014
Beroepsbevolking, 15-74 jaar ^a	8746	8879	8940	8970
Werkloze beroepsbevolking, 15-74 jaar ^a	389	470	560	575
Werkloze beroepsbevolking ^b	4,4	5,3	6,25	6,5
Werkloze beroepsbevolking ^b	5,4	6,4	7,75	7,75

^a 1000 personen

^b niveau in % beroepsbevolking

Bron: Centraal Planbureau, kerngegevens tabel 2011-2014, 28 februari 2013.

Uit onderzoek is gebleken dat beleidsmakers geneigd zijn de kosten van fiscaal instrumentalisme te onderschatten en het effect ervan te overschatten.³ Binnen de literatuur wordt daarom de vraag gesteld of de fiscale sturing van arbeidsparticipatie haar optimum heeft bereikt?⁴ Het is daarom naar onze mening interessant om te onderzoeken in hoeverre het nog mogelijk is de arbeidsparticipatie van vrouwen specifiek te stimuleren binnen het fiscaal-economisch beleid, of dat deze stimulering juist dient te worden gezocht buiten de fiscaliteit? Wij zullen toelichten waarom het van belang is het arbeidsparticipatiebeleid specifiek op vrouwen te richten, en zullen met een aantal aanbevelingen komen ter stimulering van de arbeidsparticipatie van vrouwen.

2 Waarom de arbeidsparticipatie van vrouwen stimuleren?

Er zijn meerdere redenen aan te voeren om juist de arbeidsparticipatie van vrouwen te stimuleren. De twee belangrijkste zijn het feit dat de arbeidsaanbodelasticiteit bij vrouwen het grootst is en het feit dat veel Nederlandse vrouwen niet of in deeltijd werken. Er is dus nog een groot arbeidspotentieel. Met andere woorden, bij vrouwen valt veel en *relatief* makkelijk winst te boeken op het gebied van arbeidsparticipatie. Het blijkt dat specifieke maatregelen effectiever zijn dan bijvoorbeeld de algemene arbeidskorting.⁵ Het probleem van de algemene arbeidskorting is het te grote bereik ervan. Uit de literatuur blijkt dat het aantal door mannen gewerkte uren ongevoelig is voor financiële prikkels, maar dat moeders met schoolgaande kinderen daarentegen sterk reageren op belastingprijkkels. Arbeidsstimulerende belastingprijkkels zouden daarom gecreëerd moeten worden voor groepen waarbij zij het grootste effect sorteren.⁶ Naast deze belangrijkste redenen zijn er nog een aantal andere redenen en aandachtspunten. De Nederlandse bevolking vergrijst, in 2043 zullen er 4,7 miljoen 65-plussers zijn (tabel 2).

Tabel 2. Prognose aantal 65-plussers (in mln).

	2013	2023	2033	2043	2053
Aantal 65-plus	2,83	3,62	4,41	4,72	4,70

Bron: Centraal Bureau voor de Statistiek, *Statline*, Den Haag/Heerlen.

³ H. Vording (1996), pp. 61-70.

⁴ L. Borghans (2009), pp. 34 -52.

⁵ Studiecommissie belastingstelsel (2010), p. 66.

⁶ The *Mirrlees Review* (2011), p. 121.

De groeiende groep ouderen zal de vraag naar zorg doen toenemen. De afgelopen 40 jaar zijn gemiddeld genomen vier van de vijf banen binnen de zorg bezet door vrouwen (tabel 3). In de periode 2000-2010 is driekwart van de banengroei in Nederland toe te schrijven aan de zorg. Een kwart van alle vrouwen werkt in de zorg.⁷ Uitgaande van dezelfde verhoudingen tussen het aantal werkende mannen en vrouwen in de zorg, zal de groeiende zorgvraag een grotere druk leggen op het aanbod van vrouwen. Omdat steeds meer vrouwen gaan werken worden gezinnen financieel minder afhankelijk van één kostwinner. Bovendien kan de maatschappij meer profiteren van de hogere scholing van vrouwen, meer dan 50 procent van de universitair afgestudeerden is tegenwoordig vrouw.⁸

Tabel 3. Arbeidsverdeling in gezondheids- en welzijnszorg.

	1970	1980	1990	2000	2010
Werkzame personen (mannen en vrouwen) × 1000	385	590	718	937	1315
Werkzame mannen, % van het totaal	22	20	20	20	19
Werkzame vrouwen, % van het totaal	78	79	80	80	81

Bron: Centraal Bureau voor de Statistiek, *Statline*, Den Haag/Heerlen.

3 Knelpunten binnen het huidige arbeidsparticipatiebeleid

De overheid heeft in de afgelopen decennia met succes beleid ontwikkeld ter bevordering van de arbeidsparticipatie van vrouwen (tabel 4, bron: CBS). Binnen het sociaal en fiscaal economisch beleid is door middel van doelgerichte beleidsinstrumenten geprobeerd de arbeidsparticipatie van vrouwen te bevorderen. In dit hoofdstuk onderzoeken we de knelpunten van het huidige beleid dat zich richt op de arbeidsparticipatie van vrouwen.

Tabel 4. Netto arbeidsparticipatie van vrouwen (15 jaar en ouder) in %.

	1992	1997	2002	2007	2012
Netto arbeidsparticipatie	34,4	38,6	43,4	46,7	48,3

Bron: Centraal Bureau voor de Statistiek, *Statline*, Den Haag/Heerlen.

Aanrechtsubsidie

Als gevolg van de overdraagbaarheid van de algemene heffingskorting hebben kostwinners meer profijt van deze korting dan alleenstaanden.⁹ De algemene heffingskorting wordt door haar overdraagbaarheid ook wel 'aanrechtsubsidie' genoemd. De aanrechtsubsidie laat een participatie belemmerend effect zien. Zodra de niet-werkende partner betaalde arbeid gaat verrichten, worden de eerste inkomsten namelijk volledig belast (de heffingskorting is immers al verrekend).¹⁰ Mede daarom is er besloten vanaf 2009 de overdraagbaarheid van de algemene heffingskorting geleidelijk

⁷ Centraal Bureau voor de Statistiek (2011).

⁸ Advies Commissie Arbeidsparticipatie (2008), pp. 37-40.

⁹ H. Vording, K.P. Goudswaard, K. Caminada (2006), p. 139.

¹⁰ H. Vording, K.P. Goudswaard, K. Caminada (2006), p. 133.

af te breken in vijftien jaarlijkse stapjes van 6 2/3 procent.¹¹ Deze maatregel gaat echter wel gepaard gaat met twee belangrijke uitzonderingen namelijk: de heffingskorting blijft overdraagbaar indien de partner zelf te weinig of geen inkomen heeft (en is geboren vóór 1 januari 1972) en blijft overdraagbaar indien er binnen het huishouden kinderen jonger dan 6 jaar aanwezig zijn.¹² Het participatiebelemmerende effect van de overdraagbaarheid van de algemene heffingskorting is berekend door het CPB. Bij het ontbreken van de aanrechtsubsidie zullen vrouwen met een partner 6,3 procent meer gaan werken en alleenstaande ouders 2,1 procent meer gaan werken.¹³

Kinderopvangtoeslag

Kinderopvang is van belang voor de werkgelegenheid en de economische groei omdat ze de arbeidsparticipatie bevordert.¹⁴ Uit onderzoek blijkt dat kinderopvang een belangrijke bijdrage levert aan de arbeidsdeelname.¹⁵ Een verhoging van de kinderopvangtoeslag zou een stimulans kunnen betekenen voor vrouwen om meer te gaan werken. Het blijkt echter dat de mate waarin de kinderopvangtoeslag meer werken stimuleert beperkt is. De toeslag zorgt ervoor dat een extra dag werken aantrekkelijker wordt doordat een dag extra kinderopvang wordt vergoed. Maar de toeslag over reeds gewerkte dagen wordt echter lager als gevolg van de sterke inkomensafhankelijkheid.¹⁶ In 2009 ontvingen ruim 500.000 ouders kinderopvangtoeslag. Er werd toen 3 miljard euro aan kinderopvangtoeslag uitgekeerd; gemiddeld meer dan € 6.000 per aanvrager. Slechts 20 procent van de totale kosten van de formele kinderopvang werden door de ouders zelf betaald.¹⁷ Door een verdere verhoging van de kinderopvangtoeslag zijn de kosten hiervoor in de periode 2002-2009 bijna verviervoudigd (tabel 5).

Het argument voor het gevoerde beleid is gestoeld op de veronderstelling dat een stijging van de kosten van kinderopvang voor de ouders direct opgevat kan worden als een daling van het uiteindelijke loon dat vrouwen verdienen. Hogere kosten ontmoedigen op die manier vrouwen om (meer) te gaan werken. Uit onderzoek van het CPB is echter gebleken dat 200 miljoen euro extra voor de kinderopvang de arbeidsparticipatie nauwelijks zal verhogen.¹⁸ Daarnaast is in 2010 door het CPB geconcludeerd dat bezuinigingen op de kinderopvangtoeslag geen tot slechts geringe effecten op de arbeidsparticipatie van vrouwen heeft. De snelle stijging van de uitgaven voor de formele kinderopvang hebben slechts kleine effecten gehad op het arbeidsaanbod van vrouwen. Het CPB concludeert dan ook dat verdere verhoging van de kinderopvangtoeslag een zeer kostbaar instrument is voor het verder stimuleren van de arbeidsparticipatie van vrouwen.¹⁹

¹¹ C.A. de Kam (2011), p. 68.

¹² Kenniscentrum voor emancipatie, gezin en diversiteit (2010).

¹³ L. Kok, P. Hop, H. Pott-Buter, P. Berkhout, L. Janssens, C. Teulings (2007), p. 11.

¹⁴ Tweede kamer (2001-2002).

¹⁵ Centraal Planbureau (1999).

¹⁶ Belastingcommissie Inkomstenbelasting en Toeslagen (2012), pp. 50-57.

¹⁷ Kenniscentrum voor emancipatie, gezin en diversiteit (2010).

¹⁸ D.J. van Vuuren, E.L.W. Jongen (2004), pp. 84-119.

¹⁹ E.L.W. Jongen (2010), p. 59.

Tabel 5. Collectieve uitgaven kindregelingen (mln. euro, lopende prijzen).

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Kinderopvangtoeslag	725	755	1028	1001	1343	2058	2825	3034
Kindgebonden budget	280	355	475	570	695	713	832	1045
Combinatiekorting	410	460	479	487	314	324	247	0
Inkomensafhankelijke combinatiekorting	0	0	259	346	557	660	724	1290
Aanvullende alleenstaande- korting	115	120	115	115	120	130	155	175

Bron: Centraal Planbureau, *Onderzoek ex post analyse effect kinderopvangtoeslag op arbeidsparticipatie*, Den Haag.

Inkomensafhankelijke combinatiekorting (IACK)

Werkende alleenstaande ouders en minstverdienende partners met kinderen tot 12 jaar hebben recht op de IACK. Deze korting heeft als doel de drempel tot deelname aan het arbeidsproces van deze groepen te verlagen. Doordat de korting oploopt bij een hoger inkomen wordt het uitbreiden van de werkweek aantrekkelijker.²⁰ De IACK is echter lang niet bij alle gerechtigden bekend. Dit kan liggen aan het feit dat de korting wordt uitbetaald op grond van de jaarlijkse aangifte en daardoor minder bekend is.²¹ De korting zal daarom niet door alle gerechtigde ouders worden meegewogen bij de keuze om te gaan werken na de geboorte van het eerste kind.²²

Kindgebonden budget

Het kindgebonden budget is een inkomens- en vermogensafhankelijke tegemoetkoming van de overheid voor gezinnen met kinderen jonger dan 18 jaar. De hoofdregel luidt: hoe meer kinderen hoe meer kindgebonden budget. Aangezien het budget niet specifiek dient te worden uitgegeven aan de kinderopvang wordt de tegemoetkoming in de praktijk vaak simpelweg toegevoegd aan huishoudelijk inkomen. De ouders krijgen de mogelijkheid om het geld te besteden aan eigenhandige zorg voor hun kinderen. Het kindgebonden budget is daarom geen stimulans voor vrouwen om meer te gaan werken.²³ Door de combinatie van het kindgebonden budget en de aanrechtsubsidie wordt werken minder aantrekkelijk en voltijdzorgen financieel beloond.²⁴

²⁰ Belastingcommissie Inkomstenbelasting en Toeslagen (2012), pp. 50-51.

²¹ Taskforce DeeltijdPlus(2010), p. 31.

²² Belastingcommissie Inkomstenbelasting en Toeslagen (2012), p. 54.

²³ J. Plantenga, L. Kok (2007).

²⁴ Kenniscentrum voor emancipatie, gezin en diversiteit (2010).

4 Wat weerhoudt vrouwen ervan (meer) te gaan werken?

Veel vrouwen in Nederland werken in (kleine) deeltijdbanen (tabel 6). De participatie in uren is in Nederland beduidend lager dan in andere landen.²⁵

Nederlandse vrouwen werken doorgaans niet meer dan drie dagen per week. Uitgaande van gelijkblijvende loonprofielen blijkt dat vrouwen vaak wel meer willen werken, maar dit niet doen (tabel 7). Financiële prikkels beïnvloeden afwegingen en hebben tevens invloed op de motivaties en preferenties van vrouwen.²⁶ Er is duidelijk aangetoond dat er een effect is, maar tegelijkertijd blijkt dat dit effect beperkt is.²⁷ Als het effect van de financiële prikkels beperkt is, waarvoor zijn die vrouwen dan wel gevoelig; wat weerhoudt vrouwen ervan om geen vier dagen per week te werken?

De afweging tussen werken en de zorg voor kinderen leidt er vaak toe dat vrouwen deeltijdwerken. In de meeste gevallen geven moeders er de voorkeur aan zelf voor hun kinderen te zorgen. Dit is een reden om niet of een gering aantal uren buitenshuis te werken.²⁸ Het zijn dus niet zozeer praktische belemmeringen die moeders ervan weerhouden meer te gaan werken. Moeders werken vooral deeltijd omdat zij dit zelf graag willen.²⁹

Tabel 6. Deeltijdwerkers naar geslacht (2008).

	% mannen	% vrouwen
EU (gemiddeld)	6	31
Nederland	22	75
Duitsland	8	44
België	7	41
Denemarken	12	36

Bron: Centraal Bureau voor de Statistiek, *Eurostat*, Den Haag/Heerlen.

Mannen maken carrière en het is vaak nog vanzelfsprekend dat de vrouw stopt met werken of een kleine deeltijdbaan neemt om de zorg voor de kinderen op zich te nemen. Deze taakverdeling zorgt er echter wel voor dat die vrouwen een carrière-achterstand oplopen ten opzichte van de man, die moeilijk is in te halen. De bestaande taakverdeling tussen man en vrouw wordt hierdoor gerechtvaardigd. De Nederlandse cultuur lijkt op dit punt duidelijk te verschillen met die in Scandinavië.

²⁵ N.M. Bosch, E.L.W. Jongen, R.A. de Mooij en D.J. van Vuuren (2007), p. 66.

²⁶ J.D. Brillman, H. Nijboer, p. 52.

²⁷ Sociaal Cultureel Planbureau (2008), p. 68.

²⁸ Advies Commissie Arbeidsparticipatie (2008), pp. 40-41.

²⁹ Sociaal Cultureel Planbureau (2006), pp. 30-32.

Tabel 7. Veranderingswensen ten aanzien van de arbeidsduur, vrouwen (20-56 jaar) met een kleine deeltijd baan, naar sector^a (in procenten; n = 3747).

	graag minder	precies goed	eventueel wil/kan	graag meer
Overheid	4	71	18	7
Zorg en welzijn	5	66	19	10
Onderwijs	7	68	17	8
Detailhandel	4	66	20	10
Schoonmaak	1	43	29	26
Totaal	5	65	20	11

^a Het verschil tussen de sectoren is significant op 1%-niveau.

Bron: Sociaal Cultureel Planbureau, *Deeltijd (g)een probleem*, Den Haag

In de Scandinavische landen is de arbeidsparticipatie van moeders beduidend hoger en is de taakverdeling tussen man en vrouw anders geregeld. Het blijkt dat slechts bij iets meer van de helft van de Nederlandse gezinnen de taakverdeling onderwerp van gesprek is.³⁰ Tevens blijkt dat levensstijlvoorkeuren, die vrouwen al heel vroeg in hun leven ontwikkelen, het meest bepalend zijn voor de keuzes die vrouwen maken. Vrouwen met moderne levensstijlvoorkeuren zijn vaker actief op de arbeidsmarkt. Ondanks die moderne opvatting is het volgens een meerderheid van de moeders het beste voor het kind als deze uitsluitend door de ouders wordt verzorgd omdat ze huiverig staat tegenover formele kinderopvang. Het werken in deeltijd zien de moeders als een oplossing zoals aangegeven in tabel 7. Nog steeds zijn vier op de tien vrouwen van mening dat een gezin er onder lijdt als de vrouw een fulltime baan heeft. Het lijkt erop dat de deeltijdsvoorkeur verweven is in de Nederlandse cultuur, want in 1994 was dit aandeel even hoog.³¹

Ook het Nederlandse onderwijsbeleid past in deze cultuur. Bij schoolgaande kinderen wordt het dagritme grotendeels bepaald door de schooltijden. Het huidige onderwijsbeleid bepaalt dat basisscholen van groep 1 tot en met 8 minimaal 7520 klokuren les moeten geven. Leerlingen moeten in de eerste 4 leerjaren (onderbouw) ten minste 3520 uur les krijgen. In de laatste 4 leerjaren (bovenbouw) is dit 3760 uur.³² Gemiddeld is de leerling elke dag tussen 14.30 en 16.00 uur klaar met school. Deze schooltijden in combinatie met niet-flexibele werktijden en slechte voor- en naschoolse kinderopvang zorgen ervoor dat veel vrouwen slechts een beperkt aantal uren willen werken.³³

Daarnaast brengt meer werken vaak te weinig op, in het bijzonder voor alleenstaande moeders die overwegen om vanuit de bijstand te gaan werken (armoedeval).³⁴ Ook is het voor veel vrouwen financieel weinig aantrekkelijk om meer te gaan werken (deeltijdersval). Het valt op dat het vooral de laagopgeleide moeders zijn die niet werken

³⁰ Cloin, M. en A. Boelens (2004).

³¹ Sociaal Cultureel Planbureau (2008), p. 68.

³² Rijksoverheid, *Hoe regelen basisscholen de schooltijden en uren*, te raadplegen via: www.rijksoverheid.nl, onderwerp: schooltijden-en-onderwijstijd.

³³ Advies Commissie Arbeidsparticipatie (2008), p. 40.

³⁴ Belastingcommissie Inkomstenbelasting en Toeslagen (2012), p. 18.

of stoppen na de geboorte van het eerste kind. Bij de overweging om (meer) te gaan werken is het relevant wat dit uiteindelijk (extra) zal opleveren.³⁵ In het algemeen geldt dat de overgang van de zorg terug naar de arbeidsmarkt samengaat met een lager loon. Om de kansen op herintreding te vergroten, is het dan ook van belang dat vrouwen met kleine kinderen blijven werken, al is het maar in een heel kleine deeltijd baan. Vrouwen die binding met de arbeidsmarkt blijven houden, presteren later beter. Deze vrouwen bereiken een hoger functieniveau en een hoger loon dan vrouwen die herintreden.³⁶

5 Aanbevelingen

Cultuuromslag

Ondanks de groei in de arbeidsparticipatie van vrouwen loopt Nederland nog steeds ver achter op de Scandinavische landen. Uit onderzoek komt duidelijk naar voren dat moeders de opvang van hun kinderen liever zelf regelen. Een gering aanbod van opvangmogelijkheden lijkt voor veel moeders niet de reden om niet of weinig te werken.³⁷ Hoewel in Denemarken het motief voor overheidsbemoedening met betrekking tot kinderopvang, in tegenstelling tot Nederland, niet primair het combineren van zorg en arbeid is, ligt de arbeidsparticipatie van vrouwen in Denemarken beduidend hoger.³⁸ Een cultuuromslag kan bijdragen aan een verhoging van de arbeidsparticipatie van vrouwen. Deze omslag kan geforceerd worden door de kwaliteit en toegevoegde waarde van de kinderopvang en het onderwijs te verbeteren. Daarnaast kan dit door meer bewustheid te creëren bij ouders (door bijvoorbeeld voorlichtingscampagnes). Ook de schooltijden zouden aangepast kunnen worden. Zweden heeft inmiddels goede ervaringen opgedaan met de brede school, waarbij scholen open zijn van 7.00 uur tot 19.00 uur.³⁹ Nederlandse scholen moeten een pakket kunnen aanbieden waarbij opvang en onderwijs wordt gecombineerd tot 19.00 uur, de geïntegreerde dagopvang zal de norm moeten worden. Verder zou er nog gedacht kunnen worden aan een vervroeging aan de onderkant van de leerplicht.

De negen- tot vijfnorm zou losgelaten kunnen worden, hierbij kan worden gedacht aan een verruiming van de winkeltijdenwet en overheidsdiensten moeten vaker digitaal worden geregeld zodat bijvoorbeeld het ophalen van een paspoort na werktijd makkelijker wordt. Overheid en werkgevers zouden thuis- en flexibel werken verder kunnen stimuleren. Het doorbreken van de rollenpatronen zou kunnen resulteren in een evenwichtiger verdeling van taken tussen mannen en vrouwen met als mogelijk gevolg een hogere algehele arbeidsparticipatie, met reeds genoemde voordelen.⁴⁰ Beleidsmakers zouden zich specifiek moeten richten op de groep die wel meer wil gaan werken, maar dit nog niet doet. Het is daarbij van groot belang dat men meer inzicht krijgt in waarom deze vrouwen besluiten in deeltijd te werken en waarom ze niet besluiten meer uren te gaan werken. Om de levensstijlvoorkeuren al vroegtijdig op een

³⁵ Centraal Planbureau (2011), Den Haag, p. 3.

³⁶ Advies Commissie Arbeidsparticipatie (2008), pp. 37 -39.

³⁷ Sociaal Cultureel Planbureau (2006), pp. 67-68.

³⁸ E. van Bostelen (2006), pp. 20-22.

³⁹ Advies Commissie Arbeidsparticipatie (2008), p. 67.

⁴⁰ Advies Commissie Arbeidsparticipatie (2008), p. 41.

modern niveau te krijgen is een cultuuromslag noodzakelijk.⁴¹ Financiële prikkels die kunnen bijdragen aan een cultuuromslag moeten duidelijk, begrijpelijk en langdurig zijn.⁴² De beleidsmakers zullen daarbij niet moeten vastklampen aan de gedachte dat de financiële prikkels het meest effectieve beleidsinstrument is om de arbeidsparticipatie van vrouwen te verhogen.

Versneld afbouwen aanrechtsubsidie

Directe afschaffing van de regeling heeft volgens berekeningen participatie bevorderende effecten.⁴³ Het kabinet heeft weliswaar dit advies ter harte genomen, maar maakt wel uitzonderingen voor het geval dat de partner zelf te weinig of geen inkomen heeft (en is geboren vóór 1 januari 1972) en indien er binnen het huishouden kinderen onder de zes jaar aanwezig zijn. Tevens wordt de aanrechtsubsidie in 15 jaar afgebouwd tot 0 procent. De politieke keuze van het kabinet zorgt ervoor dat de effectiviteit van het afschaffen van de aanrechtsubsidie sterk verwatert. Directe afschaffing heeft wel een daling van de koopkracht tot gevolg.⁴⁴ Gezien de huidige economische situatie lijkt het verstandig om de aanrechtsubsidie niet direct af te schaffen, maar gelijkmatig, opdat tegen de tijd dat de vraag naar arbeid stijgt het arbeidsparticiperende effect van de afschaffing zijn intrede kan doen.

Kinderopvangtoeslag

De effectiviteit van een hogere kinderopvangtoeslag lekt weg door het substitutie-effect. Er vindt slechts een verschuiving plaats van informele naar formele kinderopvang.⁴⁵ Een bezuiniging op deze toeslag is dan ook opgenomen in het regeerakkoord tussen VVD en PvdA.⁴⁶ De meeste moeders die willen (blijven) werken na de geboorte van het eerste kind noemen kinderopvang als een voorwaarde om dit mogelijk te maken. De opvang blijkt echter geen obstakel te zijn geweest. Slechts weinig vrouwen werken na de komst van het eerste kind minder uren dan zij zelf gepland hadden. In gevallen waarbij vrouwen wel minder zijn gaan werken is het ontbreken van kinderopvang zelden de reden.⁴⁷ Zowel Amerikaans als Europese studies tonen aan dat hoge, door ouders betaalde kosten voor kinderopvang, slechts een beperkt effect hebben op de participatiebeslissing van vrouwen.⁴⁸ De opvang dient vanuit de overheid in voldoende mate te zijn georganiseerd, maar verdere intensivering is niet noodzakelijk.

Promoten en een eventuele verhoging inkomensafhankelijke combinatiekorting (IACK)

De IACK is evenals de kinderopvangtoeslag specifiek gericht op het stimuleren van de arbeidsparticipatie van vrouwen. Het voordeel van de IACK ten opzichte van de kinderopvangtoeslag is echter dat deze voor zowel formele als informele kinderopvang gebruikt kan worden. Een verhoging van de korting zal evenwel niet direct een sterk

⁴¹ Taskforce DeeltijdPlus (2010).

⁴² J.D. Brillman, H. Nijboer (2010), p. 52.

⁴³ L. Kok, P. Hop, H. Pott-Buter, P. Berkhout, L. Janssens, C. Teulings (2007), p. 11.

⁴⁴ C. Teulings, M. Hajer, CPB/PBL (2012), p. 191.

⁴⁵ E.L.W. Jongen (2010), p. 59.

⁴⁶ Regeerakkoord VVD – PvdA, 29 oktober (2012), p. 65.

⁴⁷ Sociaal Cultureel Planbureau (2006), p. 31.

⁴⁸ T.K. Viitanen (2005), pp. 149-170.

positief effect hebben op die arbeidsparticipatie.⁴⁹ Een verhoging maakt het echter wel aantrekkelijker voor veel vrouwen die al aan het werk zijn om meer uren te gaan werken.⁵⁰ Als gevolg van een hoger inkomen vervalt het recht op inkomensafhankelijke regelingen (kinderopvangtoeslag, huurtoeslag). Een hogere inkomensafhankelijke combinatiekorting zou dit kunnen compenseren.

Daarbij kan een verhoging van de IACK de koopkrachtgevolgen van de bezuinigingen op de kinderopvangtoeslag beperken.⁵¹ Er zijn mogelijkheden om het effect van de IACK in haar huidige vorm te optimaliseren door de bekendheid te vergroten. De overheid kan de korting meer promoten door middel van bijvoorbeeld een grote voorlichtingscampagne. Daarnaast zouden alle gerechtigden de korting kunnen verzilveren door deze al vooraf in te vullen in de aangifte, de korting zal hierdoor begrijpelijker en zichtbaarder worden en uiteindelijk meer effect sorteren.⁵² Ten slotte kan er gedacht worden aan een verdere uitbreiding van het bereik van de IACK naar alle tweeverdieners, dit maakt werken voor alle vrouwen meer lonend.⁵³ Afgevraagd kan worden of de minstverdienende partners überhaupt recht moeten hebben op de IACK. Alleenstaande ouders hebben te maken met armoedeval door het vervallen van uitkeringen, maar minstverdienende partners met (of zonder kinderen) hebben daar geen last van.⁵⁴ Deze maatregel zal de IACK een algemener karakter geven en daarmee de kosten verhogen.

6 Conclusie

We hebben onderzocht in hoeverre het nog mogelijk is de arbeidsparticipatie van vrouwen specifiek te stimuleren binnen het fiscaal-economisch beleid, of dat deze stimulering juist dient te worden gezocht buiten de fiscaliteit? Wij hebben gekeken naar maatregelen die effect hebben op de arbeidsparticipatie van vrouwen en aangegeven waarom stimulering van deze groep tot meer arbeid van belang is. Wij concluderen dat het fiscaal-economisch beleid beperkte ruimte biedt het arbeidsparticipatiebeleid verder uitbreiden. Wij zien nog mogelijkheden binnen de IACK. De IACK heeft als grote voordeel dat het ouders de keuze laat kinderopvang formeel dan wel informeel te regelen. De bekendheid van de IACK kan naar een hoger niveau worden gebracht om zo het effect van de maatregel in haar huidige vorm te optimaliseren. Nadat dit is bereikt kan een ex-postanalyse uitwijzen of een verhoging effectief zal zijn. De aanrechtsubsidie zal versneld afgebouwd kunnen worden. Als gevolg hiervan zou de arbeidsparticipatie van vrouwen stijgen. Kinderopvang wordt door moeders gezien als randvoorwaarde voor toetreding tot de arbeidsmarkt. Verdere intensivering van de kinderopvangtoeslag is echter niet noodzakelijk. Bezuinigingen op de kinderopvangtoeslag hebben geringe gevolgen voor de arbeidsparticipatie van vrouwen. De belangrijkste conclusie is dat een verhoging van de arbeidsparticipatie van vrouwen vooral dient te worden gezocht buiten de fiscaliteit. De beleidsmakers zouden zich niet moeten vastklampen aan de gedachte dat financiële prikkels het meest effectieve beleidsinstrument zijn om de

⁴⁹ L. Kok, P. Hop, H. Pott-Buter, P. Berkhout, L. Janssens, C. Teulings (2007), p. 11.

⁵⁰ Advies Commissie Arbeidsparticipatie (2008), p. 7.

⁵¹ Brief van de Minister van Financiën, *Belastingplan (2012)*, p. 13.

⁵² J.D. Brillman, H. Nijboer (2010), p. 48.

⁵³ Advies Commissie Arbeidsparticipatie (2008), p. 142.

⁵⁴ Belastingcommissie Inkomstenbelasting en Toeslagen (2012), p. 54.

arbeidsparticipatie van vrouwen te verhogen. Deeltijdwerken is een onderdeel van de huidige arbeidscultuur onder vrouwen. Het onderwijs kan beter worden afgestemd op de wensen van de vrouw, geïntegreerde dagopvang zal de norm moeten worden. De taakverdeling binnenshuis moet in meer gezinnen onderwerp van gesprek worden. Het doorbreken van de rollenpatronen zal resulteren in een evenwichtiger verdeling van taken tussen mannen en vrouwen met als gevolg een hogere algehele arbeidsparticipatie.

Caspar Bonnemaïjer en Jorick Wijnen

* Masterstudenten Fiscaal Recht aan de Universiteit Leiden. In het kader van het mastervak Fiscaal-economisch Beleid aan de Universiteit Leiden hebben wij dit artikel geschreven. Tevens hebben wij het artikel gepresenteerd bij het Ministerie van Financiën. Wij danken prof. dr. C.L.J. Caminada voor zijn betrokkenheid, ondersteuning en advies bij het schrijven van het artikel.

Literatuur

Advies Commissie Arbeidsparticipatie (2008), *Naar een toekomst die werkt*, Rotterdam.

Belastingcommissie Inkomstenbelasting en Toeslagen (2012), *Naar een activerender belastingstelsel - Interimrapport*, Den Haag.

Borghans, L. (2009), Grenzen aan het fiscaal stimuleren van arbeidsparticipatie, *TPEdigitaal*, 3 (2).

Bosch N.M., E.L.W. Jongen, R.A. de Mooij en D.J. van Vuuren (2007), Fiscaal beleid en arbeidsparticipatie, in C.L.J. Caminada, A. M. Haberham, J.H. Hoogteijling, H. Vording (red.), *Belasting met Beleid, Meijersreeks nr. 134*, Den Haag: Sdu Fiscale en Financiële Uitgevers.

Bostelen, E. Van (2007), *Eindrapportage, internationaal vergelijkend onderzoek kinderopvang een vergelijking met veel variabelen*, Capgèmini.

Brilman J.D., H. Nijboer, Het fiscale stelsel vanuit gedragseconomisch perspectief, *Tijdschrift voor Openbare Financiën*, nr. 1, 2010.

Centraal Bureau voor de Statistiek, persbericht *Werkgelegenheid zorg groeit spectaculair*, te raadplegen via www.cbs.nl, doorklikken thema's, arbeid en sociale zekerheid, publicaties, artikelen en persberichten, 2011.

Centraal Planbureau (1999), *Macro Economische Verkenning*, Den Haag 1998.

Centraal Planbureau (2011), *Ex post analyse kinderopvangtoeslag op arbeidsparticipatie*, Den Haag.

Cloin, M. en A. Boelens (2004). Onbetaalde arbeid en de combinatie van arbeid en zorg. In: W. Portegijs, A. Boelens en L. Olsthoorn (red.), *Emancipatiemonitor 2004*. Den Haag: SCP / CBS.

Jongen, E.L.W. (2010), *Child care subsidies revisited*, Centraal Plan Bureau, Den Haag.

Kabinetsreactie op RWI-advies: *De Drempel over*, Advies over het aanboren van onbenut participatiepotentieel, 26 februari 2008.

- Kam, C.A. de (2011), Sociale Zekerheid, in: C.A. de Kam en J.H.M. Donders (red.), *Jaarboek Overheidsfinanciën 2011*, Sdu Uitgevers, Den Haag.
- Kenniscentrum voor emancipatie, gezin en diversiteit (2010), Factsheet; *kinderopvang en arbeidsparticipatie van vrouwen (2010)*, Den Haag.
- Kok L., P. Hop, H. Pott-Buter, P. Berkhout, L. Janssens, C. Teulings (2007), *Kosten en baten van participatiebeleid*, SEO-rapport nr. 960, Amsterdam.
- Plantenga, J., L. Kok (2007), *Nederland werkt en moeder ook*, Den Haag: E-Quality, kenniscentrum voor emancipatie, gezin en diversiteit.
- Regeerakkoord VVD – PvdA 29 oktober 2012, *Bruggen slaan*, Den Haag.
- Sociaal Cultureel Planbureau (2006), *Hoe het werkt met kinderen. Moeders over kinderopvang en arbeidsparticipatie*, Den Haag.
- Sociaal Cultureel Planbureau (2008), *Nederland deeltijdland, vrouwen en deeltijdwerk*, Den Haag.
- Studiecommissie belastingstelsel (2010), *Continuïteit en vernieuwing. Een visie op het belastingstelsel*, Centraal Plan Bureau, Den Haag.
- Taskforce DeeltijdPlus (2010), *De discussie voorbij*, eindrapport taskforce deeltijdplus, Den Haag, Ministerie van Sociale zaken en Werkgelegenheid.
- Teulings C., M. Hajer, (2012), *Keuzes in Kaart 2013-2017*, Programma doorberekening GroenLinks.
- The Mirrlees Review (2011), *Tax by Design. The Mirrlees Review*, New York, Oxford University Press.
- Viitanen T.K., Cost of childcare and Female Employment in the UK, *LABOUR*, 2005, nr. 19.
- Vording H., K.P. Goudswaard, K. Caminada (2006), De Wet IB 2001: betere instrumenten voor fiscale inkomenspolitiek?, in: A.C. Rijkers en H. Vording (red.), *Vijf jaar Wet IB 2001*, Meijersreeks nr. 114, Kluwer, Deventer.
- Vording H., Werk, werk, werk! Maar hoe zit het met de werking van fiscale instrumenten?, *Openbare Uitgaven*, nr. 2, 1996.
- Vuuren, D.J. van, E.L.W. Jongen(2004), Kinderopvang, verlofregelingen en arbeidsparticipatie, *Tijdschrift voor Politieke Economie*, nr. 25, pp. 84-119.
- Stukken Tweede Kamer*. Brief van de Minister van Financiën, *Belastingplan 2012*, Kamerstuk no. 162359, Den Haag, pp. 13.
- Tweede kamer (vergaderjaar 2001-2002), Regeling met betrekking tot tegemoetkomingen in de kosten van kinderopvang en waarborging van de kwaliteit van kinderopvang (Wet basisvoorziening kinderopvang), Memorie van Toelichting, kamerstuk 28447 nr. 3, Den Haag.
- Website www.rijksoverheid.nl, onderwerp : schooltijden-en-onderwijstijd, hoe regelen basisscholen de-schooltijden en lesuren.