

Datum : 28 mei 2001
Aan : SZW

Arbeidsparticipatie van vrouwen

In de jaren negentig is de werkgelegenheid onder vrouwen sterk toegenomen; als percentage van de vrouwelijke bevolking tussen de 15 en 65 jaar steeg de werkgelegenheid in personen met 13%-punt. Het kabinet streeft voor de komende tien jaar eenzelfde toename na. Onder invloed van sociaal-culturele trends is een sterke doorgroei van de participatie van vrouwen te verwachten, zij het dat dit minder snel dan in het (recente) verleden plaats zal vinden. Naar verwachting zal bij ongewijzigd beleid de arbeidsparticipatie van vrouwen de komende tien jaar met 6 à 9%-punt toenemen. Wil de kabinetsdoelstelling worden gehaald, dan betekent dit dat additioneel beleid zou moeten zorgen voor een extra toename van 4 tot 7%-punt. Met name beleid gericht op het wegnemen van de ontmoedigende werking van het belasting- en sociale zekerheidsstelsel kan resulteren in relatief omvangrijke effecten. Aan additioneel beleid specifiek gericht op vrouwen kunnen echter ook nadelen verbonden zijn. Het kan namelijk zijn dat dit ten koste gaat van het arbeidsaanbod van kostwinners, of dat reeds werkende vrouwen meer in deeltijd gaan werken. Daardoor kan een aanzienlijke toename van het arbeidsaanbod in personen gepaard gaan met een veel geringere toename van het arbeidsaanbod in voltijdse equivalenten en is de verbreding van het economisch draagvlak veelal gering.

1 Inleiding

Op verzoek van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid gaan we in deze notitie nader in op de doelstelling van het kabinet om te bevorderen dat de arbeidsparticipatie van vrouwen de komende tien jaar toeneemt van 52% in 2000 tot 65% in 2010, oftewel een stijging van 13%-punt.

Vorig jaar heeft het kabinet de Meerjarennota Emancipatiebeleid uitgebracht (zie Tweede Kamer 2000). Hierin wordt aangegeven dat de afgelopen jaren qua emancipatie veel bereikt is maar dat emancipatie-beleid noodzakelijk blijft. Vrouwen werken nog steeds minder dan mannen. En vrouwen die werken hebben vaker een baan met minder uren. Dit betekent dat vrouwen nog relatief veel tijd besteden aan zorg en dat zij minder vaak economisch zelfstandig zijn.

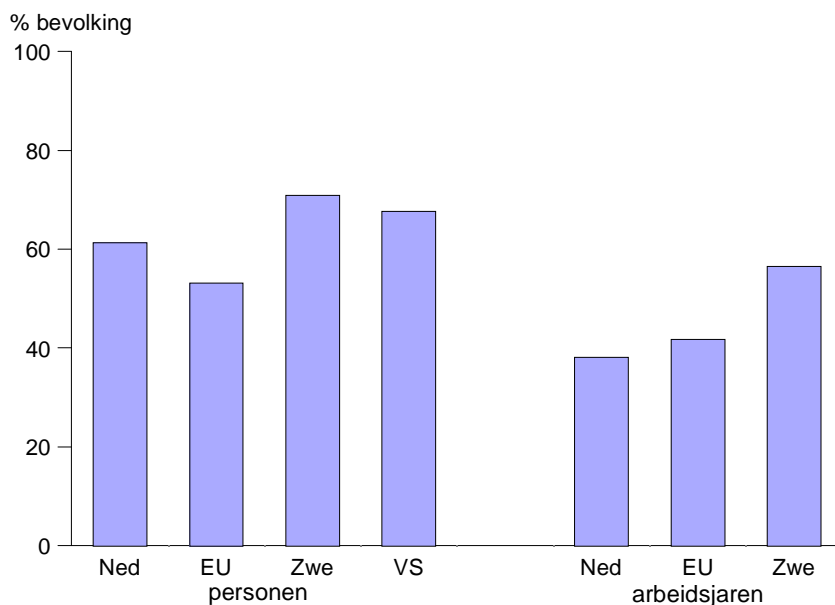
Het kabinet wil de arbeidsparticipatie — en daarmee de economische zelfstandigheid — van vrouwen dan ook verder bevorderen. Het schetst daartoe een aantal beleidsopties. Zo zou het nog makkelijker gemaakt kunnen worden om arbeid en zorg te combineren door meer subsidies voor kinderopvang, betaald ouderschapsverlof, betaald zorgverlof en een uitbreiding van de thuiszorg. Dit zou niet alleen leiden tot een hogere arbeidsdeelname van vrouwen, maar kan ook gezinnen met twee werkende partners verder ontlasten. Dit kan ertoe leiden dat mannen meer zorg op zich gaan nemen. Verder is het mogelijk kostwinnersfaciliteiten af te schaffen die de participatie van vrouwen ontmoedigen. Een voorbeeld hiervan is de gratis ziektekostenverzekering voor niet-werkende partners in het ziekenfonds. Om vrouwen met een laag opleidingsniveau aan te sporen meer te gaan werken zou het beleid zich tevens kunnen richten op het bestrijden van de armoedeval.

In deze notitie laten we aan de hand van twee varianten zien hoe bij het huidige beleid de arbeidsparticipatie van vrouwen zich zou kunnen ontwikkelen (tot 2010). Vervolgens beantwoorden we de vraag welke factoren een toename van de arbeidsparticipatie van vrouwen nog in de weg staan, en in hoeverre die factoren een aangrijpingspunt vormen voor participatiebevorderend beleid. We beginnen met een korte beschrijving van de kenmerken van werkende en niet-werkende vrouwen.

2 Huidige participatie van vrouwen

De afgelopen jaren is het aantal vrouwen dat zich aanbiedt op de arbeidsmarkt sterk toegenomen. Tegelijkertijd daalde — met de algemene afname van de werkloosheid — ook de werkloosheid onder vrouwen sterk. Dit maakt dat nu in Nederland meer vrouwen werken dan gemiddeld in de Europese Unie. In 1990 lag het aantal werkende vrouwen als percentage van de bevolking — de netto-participatiegraad¹ — nog 2%-punt onder het EU-gemiddelde. Momenteel ligt het zo'n 8%-punt erboven (zie figuur 2.1).

Figuur 2.1 Internationale vergelijking netto-participatie van vrouwen in personen en arbeidsjaren, 1999



Bron: OESO (2000) en Europese Commissie (2000)

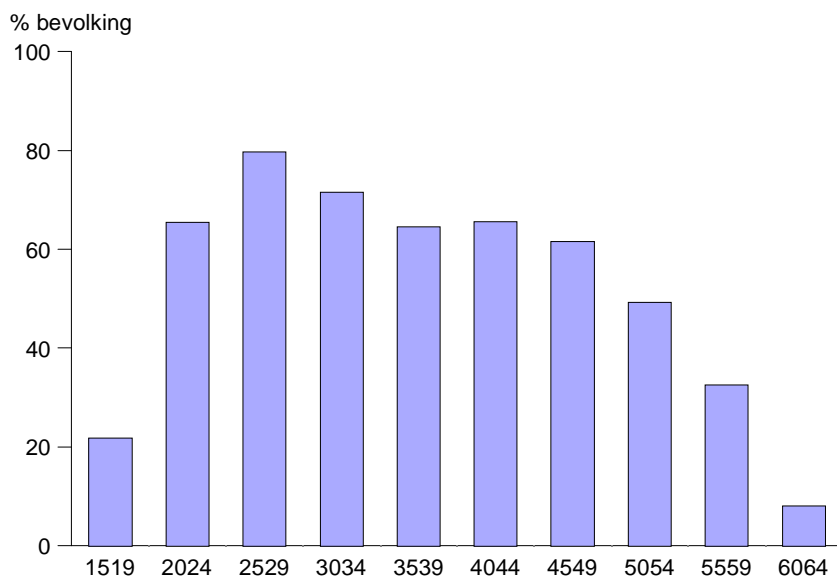
Het aantal werkende vrouwen ligt nog wel duidelijk beneden dat in Zweden en de Verenigde Staten. Daarbij komt dat in geen enkel ander land vrouwen zo veel in deeltijd werken als in Nederland. Zo'n 55% van de werkende vrouwen heeft een deeltijdbaan, tegen 30% in de Europese Unie, 22% in Zweden en 19% in de Verenigde Staten (zie OESO 2000). Door het hoge aandeel deeltijdbanen ligt de participatie van vrouwen gemeten in voltijdse equivalenten

¹ Voor de volledigheid: de bruto-participatiegraad is gelijk aan het arbeidsaanbod van vrouwen als percentage van de (vrouwelijke) bevolking tussen 15 en 65 jaar. Het verschil tussen de netto en bruto participatiegraad is derhalve gelegen in het aantal werkloze vrouwen.

beneden het EU-gemiddelde. Vrouwen die in deeltijd werken doen dit overigens in de meeste gevallen vrijwillig; niet meer dan 10% geeft aan langer te willen werken (zie OSA 1999).

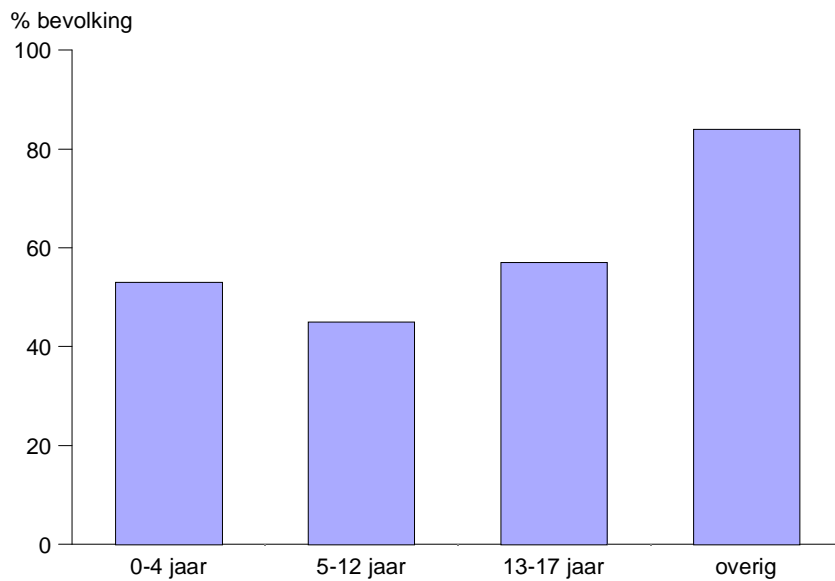
Dat vrouwen de afgelopen jaren zoveel meer zijn gaan werken kan vooral toegeschreven worden aan emancipatie-trends. Een aantal decennia geleden was het nog heel gewoon dat vrouwen stopten met werken als ze gingen trouwen of kinderen kregen. Inmiddels bestaan de meeste gezinnen uit tweeverdieners. Dit is bij jongere generaties het sterkst het geval (zie figuur 2.2); vrouwen van 20 tot 35 jaar werken niet veel minder dan mannen in dezelfde leeftijdscategorie. Verwacht mag worden dat nog een forse participatietoename plaats zal vinden bij vrouwen ouder dan 35 jaar. Dit zijn vrouwen die momenteel jonger zijn dan 35 jaar en nu al veel meer participeren dan oudere vrouwen toen zij jonger waren. Dit zogenaamde 'cohort-effect' bepaalt het grootste deel van de verwachte toekomstige groei van de participatie van vrouwen.

Figuur 2.2 **Netto-participatie van vrouwen naar leeftijd, 2000**



Na de leeftijdscategorie van 25 tot 29 jaar neemt momenteel de arbeidsparticipatie van vrouwen enigszins af. Dit heeft niet alleen te maken met het cohort-effect, maar ook met het feit dat de meeste vrouwen rond hun dertigste kinderen krijgen. Het krijgen van kinderen is — zij het in mindere mate dan vroeger — voor sommige vrouwen reden om te stoppen met werken (zie figuur 2.3). Vrouwen die wel blijven werken hebben minder vaak een voltijdbaan en vaker een deeltijdbaan (zie CPB 2000a).

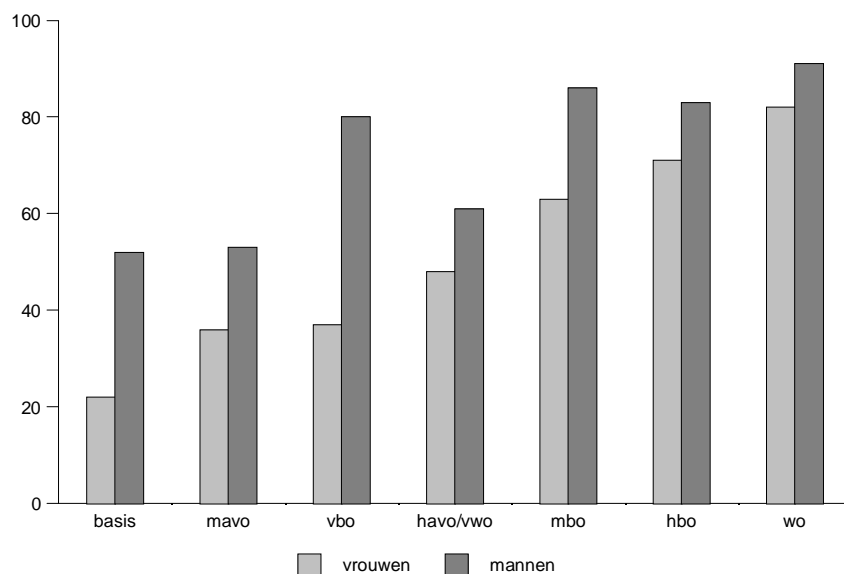
Figuur 2.3 Participatie vrouwen van 30-39 jaar naar leeftijd jongste kind, 1998^a



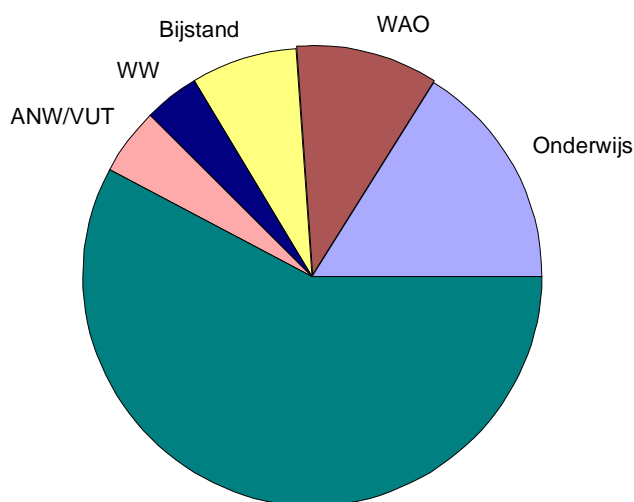
^a Merk op dat onder de groep 'overig' ook vrouwen zonder kinderen vallen.

De netto-participatie van vrouwen neemt sterk toe met het opleidingsniveau (zie figuur 2.4). Op zich is dit niet verwonderlijk. Immers, hoe hoger het opleidingsniveau, hoe hoger het inkomenspotentieel en dus aantrekkelijker het verrichten van arbeid. Opvallender is dat deze afhankelijkheid voor vrouwen veel sterker is dan voor mannen; laag opgeleide vrouwen werken aanmerkelijk minder vaak dan laag opgeleide mannen, terwijl dit verschil voor hoger opgeleiden veel minder sterk aanwezig is. Enerzijds suggereert dit dat laag opgeleide vrouwen gevoeliger zijn voor de armoedeval dan laag opgeleide mannen. In het algemeen beschikken vrouwen over een grotere inkomenselasticiteit, zodat een relatief laag inkomenspotentieel vrouwen eerder zal doen besluiten niet te gaan werken. Anderzijds kan het zijn dat de emancipatie van laag opgeleide vrouwen meer tijd nodig heeft dan die van hoog opgeleide vrouwen. In dat geval mag in de toekomst een toename van de participatie van deze groep worden verwacht.

Figuur 2.4 Participatie naar geslacht en opleidingsniveau, 1999



Figuur 2.5 Niet-werkende vrouwen van 15 tot 65 jaar naar inkomstenbron, 1998



Geen onderwijs, geen uitkering

Het stelsel van sociale zekerheid kan mensen ontmoedigen te werken. Van de niet-werkende vrouwen geniet ongeveer een kwart een uitkering (zie figuur 2.5). Een uitkering wegens arbeidsongeschiktheid is het meest voorkomend, de bijstand is een goede tweede. Ongeveer de helft van de vrouwelijke bijstandsontvangers bestaat uit alleenstaande moeders, de andere helft uit alleenstaande vrouwen zonder kinderen. Als een echtpaar afhankelijk is van de bijstand dan

wordt de uitkering meestal aan de man toegerekend. Dit betekent dat meer vrouwen van de bijstand afhankelijk zijn dan de figuur aangeeft.

Het merendeel van de niet-werkende vrouwen is huisvrouw en ontvangt derhalve geen uitkering. Daarnaast werkt een substantieel deel van de vrouwen niet omdat ze onderwijs volgen. Het gaat hier met name om vrouwen tussen 15 en 25 jaar. Het merendeel daarvan ontvangt geen uitkering.

Zoals gezegd zal de komende jaren de participatie van vrouwen verder toenemen doordat oudere cohorten die weinig werken vervangen worden door jongere cohorten die relatief veel werken. Tegelijkertijd zal het aantal vrouwen dat informele arbeid verricht in het huishouden ook afnemen. Het beroep op werknemersvoorzieningen zoals de WAO, WW en prepensioen zal echter toenemen. Eenvoudigweg omdat meer vrouwen aanspraak kunnen maken op deze voorzieningen. Doordat meer vrouwen een eigen inkomen verdienen zal het gebruik van inkomensafhankelijke regelingen als de Bijstandswet en de Algemene Nabestaanden Wet kunnen afnemen.

3 Projectie arbeidsparticipatie tot 2010

Het kabinet heeft zich ten doel gesteld de werkgelegenheid van vrouwen als percentage van de bevolking tussen 15 en 65 jaar te doen toenemen, van 52% in 2000 tot 65% in 2010. Dit houdt een toename in van 13%-punt. In deze paragraaf laten we aan de hand van twee varianten zien hoe de netto-participatiegraad van vrouwen zich de komende tien jaar bij ongewijzigd beleid zou kunnen ontwikkelen. Vergelijking van de uitkomsten maakt inzichtelijk welke (additionele) beleidsinspanningen nodig zijn om de doelstelling van een groei van 13%-punt te halen.¹

¹ Bij de projectie gaan we uit van de CPB-definitie voor de werkgelegenheid. Voor de werkgelegenheid baseren we ons op de Arbeidsrekeningen (AR) en de Nationale Rekeningen (NR) van het CBS. Sinds de laatste revisie is de werkgelegenheid volgens beide statistieken gelijk. Het kabinet gaat uit van de werkgelegenheid uit de Enquête Beroepsbevolking (EBB) van het CBS. De EBB is een enquête onder huishoudens. De twee bronnen leveren verschillende werkgelegenheidscijfers op. De AR of de NR baseert zich behalve op de EBB ook nog op andere bronnen zoals de Enquête Werkgelegenheid en Lonen onder bedrijven. De netto-participatiegraad van vrouwen in 2000 bedraagt volgens de AR of de NR 55% en volgens de EBB 52%. Dit is de reden dat we de toename van de participatiegraad in de twee varianten vergelijken met de toename volgens de doelstelling van het kabinet, en niet de niveau's in 2010. Overigens zij hierbij nog opgemerkt dat de niveauverschillen tussen de AR of de NR en de EBB in het verleden niet constant zijn geweest.

De ontwikkeling van de werkgelegenheid wordt bepaald door de ontwikkeling van het arbeidsaanbod en die van de werkloosheid. Behalve naar de werkgelegenheid in personen kunnen we ook naar de werkgelegenheid in arbeidsjaren kijken.

Arbeidsaanbod

In de afgelopen tien jaar is het arbeidsaanbod van vrouwen als percentage van de bevolking — de bruto-participatiegraad — met 11%-punt toegenomen (zie tabel 3.1). Hiermee is een niveau bereikt dat eerder pas in 2006 werd verwacht (zie CBS/CPB 1997). Het is onzeker of deze sterke toename van de arbeidsparticipatie van vrouwen doorzet en in hoeverre de gunstige arbeidsmarktsituatie in recente jaren van invloed is geweest.

Tabel 3.1 Decompositie van de toename van het arbeidsaanbod van vrouwen, 1990-2010

	1990-2000	Variant I 2000-2010	Variant II 2000-2010
	in procenten vrouwelijke bevolking 15 tot 65 jaar		
Arbeidsaanbod in uitgangsjaar	47	57	57
Toename arbeidsaanbod	11	7	10
ww leeftijdsopbouw bevolking	- 1	- 3	- 3
ww trend/beleid tot 1999	12	8	11
ww beleid sinds 1999	0	2	2
Arbeidsaanbod in eindjaar	57	65	68

Om deze onzekerheid te illustreren beschouwen we twee varianten. In de eerste variant veronderstellen we dat de forse participatiegroei in de afgelopen jaren een eenmalige versnelling betrof ten opzichte van de eerdere trend en dat de toename van het arbeidsaanbod van vrouwen de komende jaren de oude trend weer herpakt. In de tweede variant nemen we aan dat de arbeidsaanbodgroei van de afgelopen jaren sterk doorzet. Wel vlakt de groei wat af doordat bijvoorbeeld de participatiegraad van bijvoorbeeld 25 tot 29 jarige vrouwen niet veel verder meer kan toenemen.²

² De groei van het arbeidsaanbod van vrouwen in de twee varianten is conform de jongste middellange-termijnraming van het CPB (zie Don 2001). Zie voor een meer gedetailleerde beschrijving van de projectie van het arbeidsaanbod Kuipers (2001).

In beide varianten is de toename van de bruto-participatiegraad tot 2010 lager dan in de afgelopen tien jaar. De participatiegraad neemt met 7 en 10%-punt toe in respectievelijk variant I en variant II tegen een toename van 11%-punt in de jaren negentig.

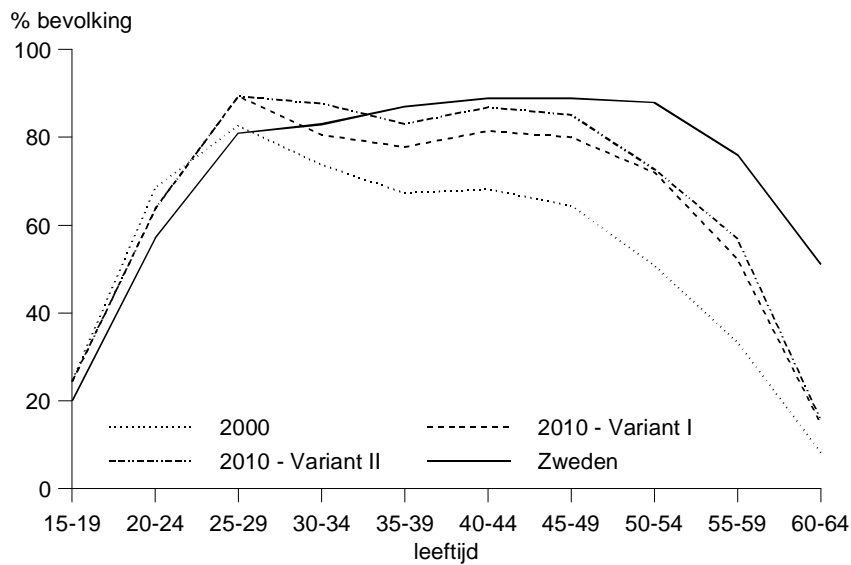
De volgende ontwikkelingen zijn van belang:

- De afvlakking is in de eerste plaats het gevolg van een lagere trendmatige groei van de arbeidsdeelname, gecombineerd met een afnemend effect van beleid dat door vorige kabinetten is geïnitieerd. Sommige van deze maatregelen zullen ook tussen 2000 en 2010 nog wel effect hebben op de arbeidsaanbodgroei. Te denken valt aan de introductie van de nieuwe Bijstandswet waarmee vrouwen met kinderen ouder dan 5 jaar sollicitatieplicht kregen. Of aan de invoering van de Algemene Nabestaanden Wet waardoor weduwen die na 1950 geboren zijn niet langer recht hebben op een uitkering.
- In de tweede plaats zal de veroudering van de potentiële beroepsbevolking een negatieve invloed hebben op de toename van de participatie tot 2010. Het aandeel oudere vrouwen zal de komende tien jaar toenemen van 15% tot bijna 20% in 2010. Dit heeft een drukkend effect op de participatiegraad omdat oudere vrouwen een relatief lage participatiegraad hebben.
- Het door het huidige kabinet gevoerde beleid om het arbeidsaanbod te bevorderen zorgt voor enige compensatie van de daling van de arbeidsaanbodgroei. Maatregelen die relatief veel vrouwen aanmoedigen zich aan te bieden op de arbeidsmarkt omvatten bijvoorbeeld het nieuwe belastingstelsel en de toename van de subsidies voor kinderopvang. Ook gaan we ervan uit dat de kabinetsplannen om de instroom in de WAO te beperken — het Plan van Aanpak WAO en de verbetering van het Poortwachtersmodel — zullen leiden tot een hoger arbeidsaanbod van vrouwen. Daarnaast zijn nog andere maatregelen genomen op het terrein van de armoedeval, sociale zekerheid, actief arbeidsmarktbeleid en de combinatie van arbeid en zorg (zie bijlage).³

³ In de berekening is alleen het beleid meegenomen dat ten tijde van Centraal Economisch Plan 2001 bekend was.

In de hoge variant bereiken de participatiegraden van vrouwen tot vijftig jaar hetzelfde gemiddelde niveau zoals we die nu in Zweden zien (zie figuur 3.1). In de lage variant blijven ze nog een stuk onder de Zweedse niveau's. Dit betekent wel dat in de lage variant na 2010 nog ruimte is voor een verdere participatiegroei bij vrouwen boven de vijfendertig jaar. In de hoge variant zit alleen nog ruimte bij vrouwen boven de vijftig jaar.

Figuur 3.1 Participatie van vrouwen, in twee varianten vergeleken met participatie in Zweden



Werkgelegenheid in personen

De werkgelegenheid van vrouwen als percentage van de bevolking nam het afgelopen decennium toe met ongeveer 13%-punt (zie tabel 3.2). Dit werd met name veroorzaakt door de forse toename van het arbeidsaanbod, maar ook de sterke daling van de werkloosheid speelde een rol. In de periode 1990-2000 daalde het werkloosheidspercentage onder vrouwen van 10 tot 5% van de beroepsbevolking. Deze daling zorgde ervoor dat de netto-participatiegraad 2%-punt harder toenam dan de bruto-participatiegraad.

Tabel 3.2 **Decompositie van de toename van de werkgelegenheid van vrouwen, 1990-2010**

	1990-2000	Variant I 2000-2010	Variant II 2000-2010
in procenten vrouwelijke bevolking 15 tot 65 jaar			
Werkgelegenheid in uitgangsjaar	42	54	54
Toename werkgelegenheid	13	6	9
ww toename arbeidsaanbod	11	7	10
ww afname werkloosheid	2	- 1	- 1
Werkgelegenheid in eindjaar	54	60	63

Het totale werkloosheidspercentage heeft met 3½% een historisch laag niveau bereikt. Het lijkt dan ook niet waarschijnlijk dat de werkloosheid nog (veel) verder zal dalen. Waarschijnlijker is dat de werkloosheid weer wat zal toenemen naar een evenwichtiger niveau. In beide varianten nemen we aan dat het algemene werkloosheidspercentage toeneemt tot 4½% in 2010 (zie ook Don (2001)). Verondersteld wordt dat dit zich vertaalt in een werkloosheidspercentage voor vrouwen van 6¼% in 2010.

Door de toename van de werkloosheid neemt de netto-participatiegraad minder toe dan de bruto-participatiegraad. In beide varianten ligt de toename van de netto-participatie onder de doelstelling van het kabinet. In de hoge variant is de netto toename 9%-punt, in de lage variant 6%-punt, tegenover de doelstelling van 13%-punt.

Werkgelegenheid in arbeidsjaren

De kabinetsdoelstelling richt zich op het aantal werkzame vrouwen dat meer dan 12 uur werkt per week als percentage van de vrouwelijke bevolking tussen de 15 en 65 jaar. Gemeten in arbeidsjaren (van het totaal aantal beschikbare arbeidsjaren van vrouwen) zal de toename lager zijn, aangezien veel vrouwen in deeltijd werken (zie tabel 3.3).⁴

⁴ De relatieve groei van de participatiegraad in personen en arbeidsjaren is nagenoeg even hoog doordat we aangenomen hebben dat de deeltijdfactor — het aantal werkende vrouwen in personen gedeeld door het aantal werkende vrouwen in arbeidsjaren — vanaf 2001 constant blijft.

Tabel 3.3 **Decompositie van de toename van de werkgelegenheid in arbeidsjaren van vrouwen, 1990-2010**

	1990-2000	Variant I 2000-2010	Variant II 2000-2010
	in procenten vrouwelijke bevolking 15 tot 65 jaar		
Werkgelegenheid in uitgangsjaar	34	42	42
Toename werkgelegenheid	9	5	7
ww toename arbeidsaanbod	11	7	10
ww afname werkloosheid	2	-1	-1
ww effect deeltijd	-4	-1	-2
Werkgelegenheid in eindjaar	42	47	49

Sinds enige jaren is het combinatiescenario richtinggevend voor het overheidsbeleid (zie Commissie Toekomstscenario's Hervreiding Onbetaalde Arbeid 1995). In dit scenario, ook wel omschreven als het anderhalf-model, is het uitgangspunt dat zowel mannen als vrouwen driekwart week werken. De laatste tien jaar is een lichte trend zichtbaar in deze richting; vrouwen met grotere deeltijdbanen of voltijdbanen zijn veelal minder gaan werken, terwijl bij vrouwen met een kleine deeltijdbaan het omgekeerde het geval is. Bij mannen is een lichte trend waarneembaar van voltijd naar grotere deeltijdbanen (zie CPB 2001).

4 Legitimatie van additioneel beleid

Zoals uit het voorgaande blijkt zijn additionele beleidsinspanningen benodigd om de participatiedoelstelling voor vrouwen te realiseren. Aan dergelijk beleid zijn echter ook kosten verbonden. Wanneer deze niet automatisch worden terugverdiend — met name door hogere belasting- en premie inkomsten — moeten belastingen worden verhoogd. Dit kan ten koste gaan van het arbeidsaanbod van mannen, of ertoe leiden dat vrouwen die reeds werken minder gaan werken. Dit heeft weer tot gevolg dat het totale arbeidsaanbod in voltijdse equivalenten kan dalen.

De legitimatie van participatie-bevorderend beleid voor vrouwen ligt besloten in de vraag of bepaalde factoren hun 'optimale' arbeidsdeelname in de weg staan. In eerste instantie is het daarbij inzichtelijk te redeneren vanuit de optiek van een individu dat een optimale combinatie van arbeid, zorg, kinderopvang, huishoudelijke arbeid en vrije tijd nastreeft. De individueel ervaren kosten/baten-afweging die hierbij speelt hoeft echter niet overeen te komen met de

maatschappelijke kosten/baten-afweging. Marktimperfecties en/of overheidsverstoringen kunnen tot gevolg hebben dat binnen de individuele afweging van vrouwen de keuze niet te gaan werken optimaal is, terwijl dat op maatschappelijk niveau wel het geval is. Het wegnemen van deze imperfecties en verstoringen kan daarom aanleiding zijn tot overheidsingrijpen.

Imperfecties kunnen zich met name op de arbeidsmarkt en de markt voor kinderopvang manifesteren en tot gevolg hebben dat er onvoldoende arbeidsaanbod en kinderopvang is. Daarnaast kunnen belastingheffing en het verschaffen van een stelsel van sociale zekerheid een ontmoedigende werking hebben op de inzet van arbeid, en dan in het bijzonder die van vrouwen. Aangezien laag opgeleide vrouwen aanmerkelijk minder participeren dan laag opgeleide mannen, zijn er aanwijzingen dat deze ontmoedigingseffecten voor vrouwen zwaarder wegen dan voor mannen (zie figuur 2.4).

Verlofregelingen

Individuele werkgevers en verzekeraars kunnen — vanwege het risico van overmatig gebruik — terughoudend zijn bij het aanbieden van verlofregelingen. Overmatig gebruik werkt immers kostenverhogend en kan ten koste gaan van de positie van een individuele werkgever. Regelingen die collectief worden opgelegd kunnen dit probleem (deels) ondervangen. De Wet op Zorgverlof en de toekomstige Kaderwet Arbeid en Zorg zijn er op gericht een collectief raamwerk te verschaffen voor kinderopvang- en verloffaciliteiten. Hiermee hoeft echter niet een hogere arbeidsdeelname van vrouwen (in uren) tot stand te komen. Werknemers die bijvoorbeeld van zorgverlof gebruik maken — waarvan de meerderheid uit vrouwen zal bestaan — zullen minder werken, en het is de vraag in hoeverre dit gecompenseerd wordt door extra arbeidsaanbod in personen (zie CPB 1999).

Imperfecties op de markt voor kinderopvang

De markt voor kinderopvang is geen markt van volledige concurrentie. Tot voor kort was vooral sprake van sturing aan de aanbodkant: overheid en sociale partners bepaalden een groot deel van de kinderopvangcapaciteit. Sinds enkele jaren wordt meer de nadruk gelegd op een systeem van zelfregulering en vraagfinanciering waarbij ouders inkomensafhankelijke subsidies ontvangen. Meer marktwerking kan ertoe bijdragen dat het aantal kinderopvangplaatsen toeneemt. Tegelijk ontstaan er meer prikkels voor een betere prijs/kwaliteitsverhouding.

De maatschappelijke baten van kinderopvang zijn veelal groter dan de individuele baten: kinderopvang maakt het verrichten van arbeid mogelijk, hetgeen voor de overheid een groter draagvlak en derhalve meer belastingafdrachten genereert. Dit kan aanleiding vormen voor kinderopvangsubsidies of heffingskortingen, specifiek gericht op (alleenstaande) ouders met

kinderen. Uit onderzoek blijkt dat, vanuit de optiek van de overheid, kinderopvangsubsidies zichzelf grotendeels terugverdienen (zie CPB 1999). De voornaamste reden hiervoor is dat kinderopvangsubsidies exclusief bij werkenden terechtkomen en dan ook nog eens voornamelijk bij partners wier arbeidsaanbodgedrag door relatief hoge elasticiteiten wordt gekenmerkt. Wel dient bedacht te worden dat de arbeidsaanbodeffecten van extra middelen voor kinderopvang doorgaans bescheiden zijn en veelal gepaard gaan met een afname in het arbeidsaanbod van kostwinners. Uit berekeningen met MIMIC, het toegepast algemeen evenwichtsmodel van het CPB, blijkt dat een uitbreiding van bestedingen aan kinderopvang met f250 mln leidt tot een toename van de participatiegraad van vrouwen met 0,2%punt. Grotere bestedingen zullen weliswaar leiden tot extra arbeidsaanbodeffecten, maar de omvang hiervan zal afnemen. Hierdoor zal een geringer deel van extra middelen voor kinderopvang worden terugverdiend middels hogere premie- en belastingopbrengsten.

Belastingverstoringen

In het Nederlandse belastingsysteem is het individu eenheid van belastingheffing. Tot voor kort vormde de mogelijkheid tot overheveling van belastingvrije voet van partner naar kostwinner een uitzondering hierop. Dit leidde tot een kleiner inkomensverschil tussen alleenverdieners en tweeverdieners. Alleenverdieners werden dus ontmoedigd worden hun status te verruilen voor die van tweeverdiener. Door de belastingherziening is een deel van dit effect weggenomen: de belastingvrije som is vervangen door een heffingsvrije voet en de mogelijkheid tot overheveling is komen te vervallen; partners van kostwinners met een voldoende hoog inkomen hebben nog wel een eigen recht op een heffingskorting.

De belastingherziening heeft er toe geleid dat bij een inkomen ter grootte van de (voormalige) belastingvrije voet niet langer een negatief inkomenseffect kan optreden.¹ De arbeidsaanbodeffecten hiervan blijkt echter relatief gering; een toename van de participatiegraad van vrouwen met 0,2%punt in voltijdse equivalenten (zie CPB 1999). Grotere effecten zouden worden bereikt wanneer niet-werkende partners hun recht op de heffingskorting zouden verliezen. Deze groep zal dan in hun inkomen er flink op achteruit gaan, zodat een sterke prikkel ontstaat om arbeid aan te bieden.² Een en ander zou resulteren in een totale toename in de participatie van vrouwen in personen met ca. 5%-punt. Aangezien het hier vooral gaat om kleinere baantjes, bedraagt die toename in voltijdse equivalenten 1,4%-punt.

¹ Dit negatieve inkomenseffect was gelijk aan de belastingvrije voet, vermenigvuldigd met het verschil tussen de marginale tarieven van de kostwinner en de partner. Voor partners met een kostwinner in de tweede of derde schijf kon dit een remmend effect hebben op het arbeidsaanbod.

² Bij deze berekening is het sociaal minimum constant gehouden. Bij handhaving van de netto-netto koppeling zou een daling in dit minimum optreden, waardoor een extra toename in het arbeidsaanbod zou zijn ontstaan.

De heffingskorting voor niet-werkende partners ontmoedigt de totstandkoming van kleine baantjes. Wil dit ontmoedigingseffect (deels) worden weggenomen zonder inkomensverlies voor niet-werkende partners, dan dienen kortingen overwogen te worden die het arbeidsaanbod aan de onderkant (direct) stimuleren. Te denken valt dan aan het instellen van een zogenaamde herintredingskorting, een belastingkorting voor niet-werkenden die een zekere periode geen of weinig inkomen uit arbeid hebben verdiend. Het kabinet heeft recentelijk voorgesteld een dergelijke korting in te stellen. Ook de combinatiekorting draagt bij aan vermindering van het ontmoedigingseffect voor niet-werkende partners weg, zij het dan alleen voor gezinnen met kinderen.

Sociale zekerheid

Herverdeling van inkomens gaat veelal gepaard met een verlies aan doelmatigheid. Zo kunnen ‘moral hazard’ problemen ontstaan, wanneer burgers hun gedrag dusdanig wijzigen dat ze recht kunnen doen gelden op sociale zekerheid. Voor de overheid is het zaak om — gegeven een zekere gewenste mate van herverdeling — een minimum aan doelmatigheidsverlies te realiseren. In CPB (2000b) zijn de gevolgen geanalyseerd van strengere toelatingseisen waardoor de toekomstige instroom in de WAO met circa 25% zal afnemen. Aangezien vrouwen een grotere kans hebben op WAO-instroom dan mannen zal een belangrijk deel van deze beleidseffecten gerealiseerd worden bij vrouwen. Gecorrigeerd voor weglekeffecten naar de WW en andere regelingen, zou dit leiden tot een ½%punt hogere participatiegraad van vrouwen in 2010 en een 1%punt hogere participatiegraad op de lange termijn.

Herverdelingsmotieven

In het bovenstaande is een globaal onderscheid gemaakt tussen marktimperfecties enerzijds en verstoringen die ontstaan door overheidsingrijpen anderzijds. Beide kunnen de arbeidsinzet van vrouwen belemmeren en een legitimatie voor overheidsingrijpen vormen wanneer daarmee ook een hogere welvaart tot stand komt. Naast vergroting van de maatschappelijke productie (en daarmee het draagvlak voor de toekomstige vergrijzing) kan echter ook herverdeling van arbeid en/of inkomen een reden zijn voor overheidsingrijpen. Herverdeling van inkomens kan bijvoorbeeld bereikt worden door niet werkende partners van kostwinners met een laag inkomen kinderopvangsubsidies te verschaffen. Dit impliceert dit een inkomenstransfer naar gezinnen met lage inkomens. Indien deze subsidies niet geheel worden terugverdiend middels hogere belasting- en premieopbrengsten, leiden hogere belastingen tot grotere belastingverstoringen en daarmee tot een geringere productie.

Ook kan de overheid waarde hechten aan herverdeling van arbeid binnen gezinnen, zodat meer emancipatie tot stand komt. Aldus streeft de overheid dan een meer gelijkwaardige verdeling van arbeid na dan zonder overheidsingrijpen tot stand komt.

5 Conclusie

Al met al zijn er weinig aanwijzingen dat de arbeidsdeelname van vrouwen sterk belemmerd wordt. Imperfecties op de arbeidsmarkt en de markt voor kinderopvang kunnen reden zijn voor corrigerend beleid, maar de arbeidsaanbodeffecten hiervan zijn relatief gering. Alleen vrij drastische maatregelen die de ontmoedigende werking van het belasting- of het sociale zekerheidssysteem verminderen kunnen resulteren in relatief grote effecten op de arbeidsdeelname. Te denken valt dan aan het afschaffen van de overdraagbaarheid van de heffingskorting of een meer beperkte toegang tot de WAO. Deze maatregelen zullen relatief veel effect hebben op het arbeidsaanbod van vrouwen in personen (zie tabel 5.1).

Tabel 5.1 Arbeidsparticipatie van vrouwen: doelstelling, verwachting, en enkele beleidsopties, 2000-2010

	Personen	Arbeidsjaren
	absolute verandering in %punten	
Doelstelling van het kabinet	13	.
Toename bij ongewijzigd beleid	6 à 9	5 à 7
Verschil	4 à 7	.
Uitbreiden kinderopvangvergoeding met f250 mln.	$\frac{1}{4}$	$\frac{1}{4}$
Terugdringing WAO-instroom met 25% ^a	$\frac{1}{2}$	$\frac{1}{2}$
Afschaffing heffingskorting niet-werkende vrouwen	5	1 $\frac{1}{2}$

^a Het structurele effect van de 25% lagere WAO-instroom op de arbeidsparticipatie van vrouwen bedraagt 1%punt.

Herverdelingsoverwegingen kunnen ook dienen als rechtvaardiging voor participatie-bevorderend beleid voor vrouwen. Wel dient daarbij bedacht te worden dat dit gepaard kan gaan met een hogere belastingdruk voor de hogere inkomens en/of met een geringere arbeidsinzet van (voormalige) kostwinners. Hierdoor zijn de totale arbeidsaanbodeffecten in voltijdse equivalenten en daarmee de verbreding van het economisch draagvlak vaak gering.

Referenties

- Commissie Toekomstscenario's Herverdeling Onbetaalde Arbeid (1995), *Onbetaalde zorg gelijk verdeeld - Toekomstscenario's voor herverdeling van onbetaalde zorgarbeid*, VUGA, Den Haag
- CBS/CPB (1997), *Bevolking en Arbeidsaanbod: drie scenario's tot 2020*, Sdu Uitgevers, Den Haag.
- CPB (1999), Arbeidsparticipatie in Nederland, in *Macro Economische Verkenning 2000*, Sdu Uitgevers, Den Haag
- CPB (2000a), Inactiviteit in kaart, in *Macro Economische Verkenning 2001*, Sdu Uitgevers, Den Haag
- CPB (2000b), *Ageing in the Netherlands*, Sdu Uitgevers, Den Haag
- CPB (2001), *Centraal Economisch Plan 2001*, Sdu Uitgevers, Den Haag
- Don, F.J.H. (2001), *Het Nederlandse groeipotentieel op middellange termijn*, CPB Document No.1, CPB, Den Haag
- Europese Commissie (2000), *Employment in Europe 2000*, Brussel
- Kuipers, B. (2001), *Arbeidsaanbod op middellange termijn*, CPB Memorandum No. 2, CPB, Den Haag
- OESO (2000), *OECD Employment Outlook 2000*, Parijs
- OSA (1999), *Tendrapport - Aanbod van arbeid 1999*, Servicecentrum Uitgevers, Den Haag
- Tweede Kamer (2000), *Meerjarennota Emancipatiebeleid*, Den Haag

Bijlage

Beleidsmaatregelen van het huidige kabinet die invloed hebben op het arbeidsaanbod van vrouwen

Belastingen en armoedeval

Nieuw belastingstelsel
Extra arbeidskorting van f 85 gulden
Uitstroompremies
Afschaffing koopkrachttoeslagen huursubsidie
Vermindering marginale druk huursubsidie

Sociale zekerheid

Plan van Aanpak WAO
Poortwachter
Decentralisatie bijstand
Premiedifferentiatie WW

Actief arbeidsmarktbeleid

Sluitende aanpak
I/D-banen
Scholingsaftrek laaggeschoolden
Ouderen VLW
Afschaffing doorstroom-SPAK

Kinderopvang

Kinderopvang-subsidies (f 450 miljoen)
Kinderopvang onderwijs, ruimere openingstijden (f 20 miljoen)
Vraag- in plaats van aanbodfinanciering

Verlofregelingen en arbeidsduur

Wet aanpassing arbeidsduur
Tien dagen zorgverlof
Stimuleringsmaatregel ouderschapsverlof
Verlofsparen
