

EMANCIPATIE-EFFECTRAPPORTAGE

BELASTINGEN EN PREMIES

*Een verkenning naar nieuwe mogelijkheden vanuit het
belastingstelsel 2001*

Onderzoek op verzoek van het ministerie van Financiën – Den Haag

AIAS Research Report 12

Augustus 2002

Dr. Hettie A. Pott-Buter

Dr. Kea G. Tijdens

FACULTEIT DER ECONOMISCHE
WETENSCHAPPEN EN ECONOMETRIE
AMSTERDAMS INSTITUUT VOOR
ARBEIDSTUDIES

Universiteit van Amsterdam

© Dr. H.A. Pott-Buter, Faculteit der Economische Wetenschappen en
Econometrie, Universiteit van Amsterdam
Dr. K.G. Tijdens, Amsterdams Instituut voor ArbeidsStudies
Universiteit van Amsterdam

Amsterdam, augustus 2002

Dit rapport is ook te downloaden op:

<http://www.uva-aias.net/files/aias/RR12.pdf>

INHOUDSOPGAVE

VOORWOORD	I
SAMENVATTING EN CONCLUSIES.....	I
1. Inleiding	i
2. Beoordelingscriteria	i
3. Stand van zaken omtrent emancipatie	ii
4. Invloed belastingheffing op arbeid en inkomen	iv
5. Theorie en empirie van vraag en aanbod van arbeid	v
6. De vier fiscale beleidsvarianten	vii
7. Emancipatie-effecten fiscale maatregelen	vii
8. Toetsing integrale fiscale beleidsvarianten	xiii
9. Aanbevelingen: hetzelfde doel maar toch anders	xiv
1 INLEIDING	1
1.1 Verkenning nieuwe mogelijkheden belasting- en premieheffing	1
1.2 Emancipatie-effectrapportage en doelstellingen emancipatiebeleid	1
1.3 Fiscale beleidsvarianten en het toetsingskader	2
1.4 Opzet en indeling	2
1.5 Expertmeeting	2
2 CRITERIA EMANCIPATIE-EFFECTRAPPORTAGE	5
2.1 Nieuwe uitdagingen voor fiscaal beleid	5
2.2 Emancipatiedoelstellingen	6
2.3 Criteria emancipatie-effectrapportage	6
2.4 Samenhang belastingheffing en maatschappelijke trends	10
3 STAND VAN ZAKEN OMTRENT ARBEID EN INKOMEN.....	11
3.1 Veranderingen in naamgeving	11
3.2 Enkele statistische gegevens bevolking en beroepsbevolking	11
3.3 Doelgroepen met lage arbeidsparticipatie	15
3.4 Maatregelen om de participatie te verhogen	16
3.5 Stand van zaken economische zelfstandigheid	17
3.6 Statistische gegevens onbetaalde arbeid	18
3.7 Afbakening en beschrijving van de doelgroepen	19
4 FISCALE INVLOED OP ARBEID EN INKOMEN.....	21
4.1 Inkomensstatistiek en belastingheffing	21
4.2 Belastingheffing van echtparen en niet-gehuwden	21

4.3	Tariefreductie gehuwde man bij arbeidsinkomen van zijn vrouw 1962-1973	22
4.4	Individuele belastingheffing over arbeidsinkomen van gehuwde vrouwen 1973-1984	22
4.5	Tweeverdienerswetten 1984 en 1985	23
4.6	Belastingherziening 1990	23
4.7	Belastingheffing gehuwde vrouwen met arbeidsinkomen 1962-1995	24
4.8	Belastingherziening 2001	25
4.9	Al dan niet fiscale stimulering van onbetaalde arbeid	25
4.10	Conclusie	26
5	THEORIE EN EMPIRIE VAN AANBOD EN VRAAG NAAR ARBEID.....	27
5.1	Fiscale invloed op arbeidsmarktdeelname	27
5.2	Vraag en vraag naar arbeid	27
5.3	Vraag naar arbeid	33
5.4	Fiscale invloed op onbetaalde arbeid	33
5.5	Theorie en empirie van de onbetaalde arbeid	34
5.6	Conclusie	35
6	FISCALE BELEIDSVARIANTEN.....	37
6.1	Variant 1: accent op lagere marginale tarieven	37
6.2	Variant 2: accent op vermindering armoedeval	37
6.3	Beleidsvariant 3: combinatievariant I	38
6.4	Beleidsvariant 4: combinatievariant II	38
6.5	Kanttekeningen bij de beleidsopties	40
7	EMANCIPATIE EFFECTEN FISCALE MAATREGELEN	43
7.1	Generieke belasting- en premieverlaging	43
7.2	Aanpassing heffingskortingen	47
7.3	Afschaffen of aanpassen van vraaggerichte fiscale beleidsmaatregelen	55
7.4	Afschaffen en omzetten aftrekposten	57
7.5	Verschuiving van directe naar indirecte belastingen	58
8	TOETSING INTEGRALE FISCALE BELEIDSVARIANTEN.....	61
9	AANBEVELINGEN: HETZELDE MAAR TOCH ANDERS.....	65
10	SUMMARY IN ENGLISH.....	67
	New possibilities under the 2001 tax system	67
	Generic reductions in tax and contributions	69
	Changes in tax credits	69

Financing	71
Other ways to achieve the same aim	72
LITERATUUR.....	75
VERSLAG EXPERTMEETING.....	79
Inleiding	79
Prikkel om de arbeidsmarkt op te gaan	81
De arbeidskortingen	82
Beleidsopties	83
De SPAK en VLW	86
Mantelzorg	86
Hogere indirecte belastingen	86
Zorg voor kinderen	87
Maatregelen om arbeidsparticipatie te bevorderen	89
INDEX.....	93

VOORWOORD

Het verzoek van het ministerie van Financiën om een emancipatie effectrapportage te maken hebben we met genoegen aanvaard. Vanuit ons werk aan de Faculteit der Economie en Econometrie aan de Universiteit van Amsterdam besteden wij al jaren extra aandacht aan de positie van vrouwen op de arbeidsmarkt. Deze opdracht paste goed bij onze expertise en belangstelling.

Voor de totstandkoming van dit rapport hebben wij een beroep gedaan op medewerkers van verschillende departementen, universiteiten, werkgevers- en werknemersorganisaties en onderzoeksbureaus. Velen hebben gehoor gegeven aan ons verzoek. Behalve van de deelnemers aan de expertmeeting, zie hiervoor het verslag, kregen we ook commentaar op een van de eerste concepten van Marianne Plante-Failé, belastingadviseur en Yolanda Grift, econoom en medeauteur van de vorige emancipatie-effectrapportage. Wij zijn hen allen hier zeer erkentelijk voor.

Zonder de anderen te kort te willen doen, willen wij daarnaast in het bijzonder Anneke Hakkenberg en Hieke Sniijders-Borst bedanken voor hun inspirerende en originele bijdragen die geholpen hebben het onderwerp in zijn veelzijdigheid en complexiteit te benaderen.

Amsterdam, juli 2002

SAMENVATTING EN CONCLUSIES

1. INLEIDING¹

In het rapport *Belastingen en premies, een verkenning naar nieuwe mogelijkheden vanuit het belastingstelsel 2001* van de ministeries van Financiën en Sociale Zaken en Werkgelegenheid zijn vier beleidsvarianten gepresenteerd als reactie op een aantal maatschappelijke trends. In opdracht van het ministerie van Financiën is op die vier beleidsvarianten een emancipatie-effectrapportage uitgevoerd. Voor elk van de vier beleidsvarianten is nagegaan in welke mate zij bijdragen aan de doelstellingen van het emancipatiebeleid voor vrouwen op het terrein van arbeid en inkomen.

Ten behoeve van de toetsing zijn de emancipatiedoelstellingen nader gespecificeerd en zijn de diverse fiscale maatregelen waaruit de vier fiscale beleidsvarianten zijn samengesteld, onderverdeeld in categorieën. Veranderingen in belastingheffing van arbeidsinkomsten hebben de arbeidsmarktdeelneming van gehuwde vrouwen beïnvloed. De inzichten en lessen uit de fiscale geschiedenis zijn deels vertaald in het in 2001 ingevoerde belastingstelsel. Tezamen met een korte samenvatting van de theoretische en empirische kennis over de invloed van fiscale maatregelen op de betaalde en onbetaalde arbeid, biedt dit de achtergrondkennis en de sociaal-economische onderbouwing voor de beoordeling van de fiscale beleidsmaatregelen en vormt aldus de basis van deze emancipatie-effectrapportage.

2. BEOORDELINGSCRITERIA

De drie doelstellingen die de overheid in 2010 wil hebben bereikt met het emancipatiebeleid voor vrouwen op het terrein van arbeid en inkomen zijn:

- een arbeidsmarktparticipatie van 65% voor vrouwen 15-64 jaar;
- economische zelfstandigheid voor 60% van de vrouwen 15-64 jaar;
- een meer evenwichtige verdeling van het onbetaalde werk tussen vrouwen en mannen, zodat van de onbetaalde arbeid 40% door mannen wordt verricht.

Deze doelstellingen zijn nader gespecificeerd om ze te kunnen toepassen op de fiscale beleidsvarianten.

- Voor de beoordeling of een maatregel tot verhoging van arbeidsmarktdeelneming leidt, is gekeken naar vrouwen van 25-64 jaar. Een voortgezette opleiding voor 15-24 jarigen vergroot de kans op een hogere arbeidsparticipatie op latere leeftijd en vergroot de kans op realisatie van economische zelfstandigheid.
- Als criterium voor economische zelfstandigheid wordt algemeen een *inkomen uit arbeid* van ongeveer 70% van het bruto wettelijk minimumloon gehanteerd. Bij de beoordeling van de fiscale beleidsvarianten is gekeken of de maatregel leidt tot *verhoging* van het *individuele netto inkomen*. Hiervoor is gekozen omdat bijvoorbeeld door toekenning van speciale heffingskortingen het *netto*

¹ De nummering en inhoud van de paragrafen komen overeen met de nummering en inhoud van de hoofdstukken. De referenties zijn in die hoofdstukken opgenomen.

inkomen van de doelgroepen kan verschillen bij eenzelfde belastbaar of bruto inkomen. Voor 2002 is als indicatie van economische zelfstandigheid een netto inkomen van €10.000 of hoger per jaar genomen. (Ter vergelijking: het *netto* AOW-inkomen van een alleenstaande bedraagt per 1 juli 2002 €9.900 per jaar.)

- De derde doelstelling van het emancipatiebeleid is gecompliceerder dan de andere twee. De doelstelling beoogt dat mannen meer onbetaalde arbeid gaan verrichten. Een hoger aandeel van mannen in de onbetaalde huishoudelijke- en zorgarbeid wordt echter ook bereikt als vrouwen die arbeid uitbesteden en/of efficiënter uitvoeren. In feite beoogt de doelstelling gelijkere posities van vrouwen en mannen op de arbeidsmarkt. Waar het echter om gaat als vrouwen meer (gaan) participeren op de arbeidsmarkt dan nu, is hoe de *noodzakelijke zorg voor kinderen en andere afhankelijke en hulpbehoevende personen* kan worden gewaarborgd en hoe die zorg anders kan worden geregeld. Kenmerkend voor *noodzakelijke zorg* is dat iemand die zorg moet verlenen, hetzij betaald hetzij onbetaald. Indien vrouwen massaal afzien van nu nog onbetaald verrichte noodzakelijke zorg ontstaan maatschappelijke problemen, maar de verhouding tussen vrouwen en mannen verandert ten gunste van de derde emancipatiedoelstelling. Een andere verhouding treedt bijvoorbeeld ook op als mannen meer tijd gaan besteden aan koken en boodschappen doen. Maar als koken een hobby is waar alleen *gezonde volwassenen* van profiteren, draagt dat niet bij aan de *noodzakelijke zorg* voor anderen, wel aan het dichterbij brengen van de derde emancipatiedoelstelling zoals die nu is geformuleerd. Op grond van genoemde overwegingen en ten behoeve van de toetsing is daarom in deze emancipatie-effectrapportage de derde emancipatiedoelstelling toegespitst op alleen de herverdeling van de arbeid die *noodzakelijk* is voor het welbevinden van *afhankelijke* personen. Alle zorg voor volwassen gezonde gezinsleden valt daarbuiten, net als doe-het-zelf activiteiten.

Concreet betekent dit dat de beleidsopties zijn beoordeeld op de volgende criteria.

- a) Stimulering van de arbeidsmarktdeelname van vrouwen 25-64 jaar tot 65%.
- b) Verwerving van een *netto individueel inkomen* dat in 2002 overeenkomt met ten minste €10.000 per jaar.
- c) Waarborging van de *noodzakelijke zorg* voor kinderen en hulpbehoevenden via een financiële tegemoetkoming om zelf die zorg te verrichten en/of compensatie bij (gedeeltelijke) overname van die zorg door partner of derden.

3. STAND VAN ZAKEN OMTRENT EMANCIPATIE

Vanaf de jaren zestig van de vorige eeuw heeft zich een grote omwenteling voltrokken in de arbeidsmarktdeelname van vrouwen. Het overheidsbeleid, ook het fiscale beleid, paste zich hierbij aan en veranderde *van ontmoediging* van arbeidsmarktdeelname van vrouwen *in stimulering* ervan; het veranderde *van bescherming van het kostwinner-inkomen* *in stimulering van het verwerven van een zelfstandig arbeidsinkomen* en van belastingheffing op *gezamenlijke* inkomsten van echtgenoten *in individuele* belastingheffing van arbeidsinkomsten.

De lage arbeidsmarktdeelname van oudere vrouwen weerspiegelt de voorheen door de overheid ondersteunde en gestimuleerde arbeidsverdeling. Voorzover jongere vrouwen een arbeidsparticipatie hebben die beneden de 65% ligt, is veelal sprake van nood-

zakelijke zorgarbeid samenvallend met of een lage opleiding of een buitenlandse beroepsopleiding, van een tijdelijke terugtrekking van de arbeidsmarkt, of gedeeltelijke arbeidsongeschiktheid (chronische ziekte, handicap). Soms vallen verschillende oorzaken samen. Ook kunnen meerdere noodzakelijke zorgtaken samenvallen, zoals in gezinnen met gehandicapte kinderen en hulpbehoevende volwassenen.

Naast zorgtaken en leeftijd speelt opleiding een belangrijke rol. Van de vrouwen met een wetenschappelijke opleiding neemt 83% deel aan de arbeidsmarkt, van de vrouwen met alleen basisonderwijs, gemiddeld 24%. Bij de komst van een kind stopt van de lager opgeleide vrouwen 60% met betaald werken, bij de hoger opgeleide vrouwen 10%. Behalve een lagere participatie op de arbeidsmarkt hebben lager opgeleide vrouwen ook een hogere kans om na een echtscheiding als alleenstaande ouder in de bijstand terecht te komen. Dat betekent niet alleen een laag inkomen gedurende de tijd dat er nog kinderen of andere gezinsleden te verzorgen zijn, maar ook na die tijd omdat geen of weinig pensioen is opgebouwd en het verlies van contact met de arbeidsmarkt een inkomensverbetering op latere leeftijd nagenoeg uitsluit. Voor allochtone vrouwen met een laag inkomenspotentieel en noodzakelijke zorgtaken zijn de deelnamecijfers het laagst.

In deze emancipatie-effectrapportage is vooral gekeken naar het effect van de fiscale beleidsvarianten voor drie groepen vrouwen met een relatief laag inkomenspotentieel:

- alleenstaande moeders
- moeders met partner
- oudere vrouwen met partner (zonder thuiswonende kinderen).

Om de arbeidsmarktdeelname van deze groepen vrouwen te stimuleren, geldt als belangrijke randvoorwaarde voor de fiscale en financiële maatregelen dat het betaalde werk meer moet opleveren dan de waarde van de onbetaalde arbeid en het verlies aan huishoudinkomen door vermindering van inkomensafhankelijke regelingen (minder huursubsidie, hogere bijdrage kinderopvang). Daarnaast moet aan aanvullende voorwaarden zijn voldaan, zoals vervanging van zorgtaken (kinderopvang, thuiszorg) betaald werk op schooltijden, dicht bij huis of thuis (telewerken) en in deeltijd. Alternatieve mogelijkheden om zorgtaken te vervangen zijn belangrijk om vrouwen op de arbeidsmarkt te houden. Oudere vrouwen hebben behoefte aan ondersteuning om (her)intreding te bevorderen. Allochtone vrouwen hebben bovendien behoefte aan specifiek onderwijs- en integratiebeleid.

Een laag inkomenspotentieel houdt ook in dat aan het criterium van economische zelfstandigheid moeilijk kan worden voldaan. In totaal zijn er ongeveer vier miljoen vrouwen van 25-64 jaar in Nederland. Daarbij is in 2000 globaal de volgende inkomensverdeling van toepassing:

- twee miljoen met een persoonlijk inkomen van meer dan € 10.000 per jaar
- één miljoen vrouwen met een inkomen beneden die grens
- één miljoen vrouwen zonder inkomen.

Van de moeders jonger dan 45 jaar met partner heeft in 1998 circa 40% een inkomen dat aan het criterium van economische zelfstandigheid voldoet, van alle moeders circa 15%.

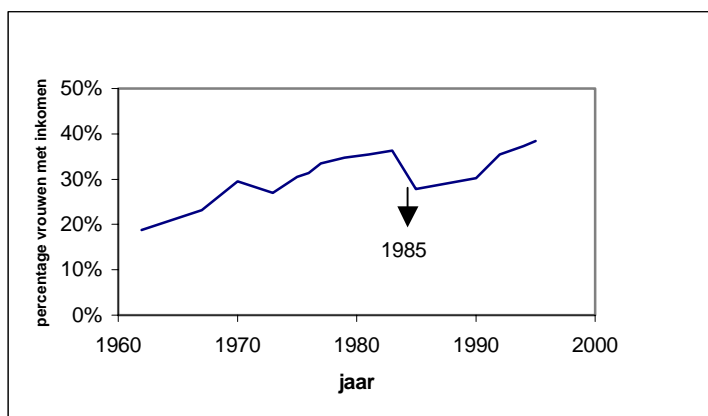
Wat betreft de onbetaalde zorgtaken heeft zich tussen 1987 en 1997 een verschuiving voorgedaan. Mannen zowel als vrouwen gingen meer tijd aan kinderen en zorg voor anderen besteden. In uren uitgedrukt neemt gemiddeld de verzorging van kleine kinderen op zijn minst een halve werkweek in beslag (exclusief extra huishoudelijke taken die kinderen met zich meebrengen).

4. INVLOED BELASTINGHEFFING OP ARBEID EN INKOMEN

De fiscale geschiedenis laat zien dat de *gezamenlijke* belastingheffing van de inkomens van man en vrouw gehuwde vrouwen heeft ontmoedigd de arbeidsmarkt op te gaan of daarop te blijven na het huwelijk. Kort samengevat gelden vanaf de eerste wet op de inkomstenbelasting van 1914 de volgende stelsels:

- 1915 – 1941 samenvoegingstelsel: gehuwde man is belastingplichtig voor het gezamenlijke inkomen van zichzelf en zijn vrouw
- 1941 – 1973 samenvoeging blijft gehandhaafd, maar in feite is sprake van een soort *splitsingsstelsel* met nog sterkere ontmoediging tot arbeidsdeelname van de gehuwde vrouw dan voorheen. Vanwege de grote tekorten aan vrouwelijk personeel geldt weliswaar vanaf 1962 belastingaftrek voor de gehuwde man bij eigen arbeidsinkomen van zijn vrouw, maar mede omdat de nadelen van wederzijdse afhankelijkheid van elkaars inkomen blijven bestaan, wordt een nieuw stelsel in 1973 ingevoerd.
- 1973 – 1984 individuele heffing over arbeidsinkomsten. Gehuwde vrouwen krijgen lagere belastingvrije som, omdat anders drastische belastingverhoging voor gehuwde mannen het gevolg zou zijn.
- 1984/1985 – 1990 tweeverdienerswetten. De sterke daling van de arbeidsmarktdeelname van gehuwde vrouwen bij de invoering van de tweeverdienerswetten in 1984 en 1985 bewijst dat vrouwen (weer) worden gestimuleerd van de arbeidsmarkt af te gaan als wederzijdse afhankelijkheid (weer) wordt ingevoerd (zie figuur 1). De onderlinge afhankelijkheid voor tariefgroepindeling en de mogelijkheid van overdracht van de belastingvrije som (voetoverheveling), vanaf 1985, bleef bestaan tot 1990.

Figuur 1 Gehuwde vrouwen met eigen arbeidsinkomen 1962-1995



- 1990 - 2001 basisaftrek samenwonenden wordt norm. De mogelijkheid tot overdracht van de basisaftrek en invorderingsvrijstelling zorgt bij gehuwde vrouwen voor kostwinnersval dan wel doorstroomval. De *kostwinnersval* - voor de partner die wil toetreden tot de arbeidsmarkt – of de *doorstroomval* - voor de partner die het aantal uren betaald werk wil uitbreiden - treedt op als een inkomensverbetering direct weer ongedaan wordt gemaakt. De partners blijven financieel afhankelijk van elkaar in het inkomensgebied van 150 tot 250% van de basisaftrek.
- 2001 invoering belastingsysteem met heffingskortingen. Door de vrouwenbeweging is vanaf 1981 gepleit voor een stelsel met heffingskortingen, omdat daaraan geen negatieve afhankelijkheidsbezwaren kleven. Voor de lage inkomens is de afhankelijkheid echter blijven bestaan, bij de hogere inkomens niet. Anno 2002 zijn dat degenen met een belastbaar arbeidsinkomen van meer dan € 30.000 per jaar, enkele uitzonderingen daargelaten. De onderlinge verdeling van elkaars inkomen bij *fiscale partners* boven die grens behoort tot het *private domein*. Bovendien kunnen bij deze relatief hoge inkomens noodzakelijke zorgtaken (deels) worden uitbesteed. Bij de lagere inkomens is de keuzevrijheid beperkt, zeker als het *huishouden* van inkomensafhankelijke regelingen gebruik maakt. De keuzevrijheid wordt bovendien beperkt door de complexiteit van de socialezekerheids- en belastingregelgeving. Hogere inkomens dragen maximaal 52% belasting per extra verdiende euro af. Lagere inkomens weten bij een toename van het verdiende inkomen van tevoren niet waar ze aan toe zijn en of ze er wel of niet op vooruit gaan. Niet alleen kan een loonsverhoging tot *inkomensachteruitgang* leiden door de van het *huishoudinkomen* afhankelijke regelingen, maar ook door de *ingewikkelde regelgeving*, zoals die voor alphahulpen, andere hulpen, gastouders en personen die voor een persoonsgebonden budget werken illustreert.

Een en ander houdt in dat voor vrouwen met een laag inkomenspotentieel en met de zorg voor kinderen en/of de zorg voor hulpbehoevenden de drempel tot toetreding op de arbeidsmarkt hoog is, dat een financiële prikkel ontbreekt om op de arbeidsmarkt te blijven als noodzakelijke zorgtaken zich voordoen en dat de uitbestedingsmogelijkheden voor noodzakelijke zorgtaken gering zijn.

5. THEORIE EN EMPIRIE VAN VRAAG EN AANBOD VAN ARBEID

Tot nu toe is weinig bekend over de effecten van beleidsveranderingen op de noodzakelijke zorgarbeid. Empirisch onderzoek lijkt erop te wijzen dat een toename van het 'overig inkomen' (oftewel 'niet arbeidsinkomen') leidt tot een toename van de betaalde arbeid door vrouwen en een toename van de tijd besteed aan kinderverzorging en begeleiding. De eenvoudige standaard economische theorie van het arbeidsaanbod kan dit niet verklaren en voorspelt een daling van de arbeidsmarktdeelnemers. Een verklaring kan wel worden gevonden in de uitbesteding van huishoudelijke taken (werkster, kant-en-klaar-producten) en/of een productievare huishoudelijke productie (machines).

De analyse in *Belastingen en premies* (2001) berust op de eenvoudige standaard economische theorie. Met de noodzakelijke onbetaalde zorgarbeid wordt geen rekening gehouden. Bij de beslissing voor wel of geen betaald werk speelt bij vrouwen de

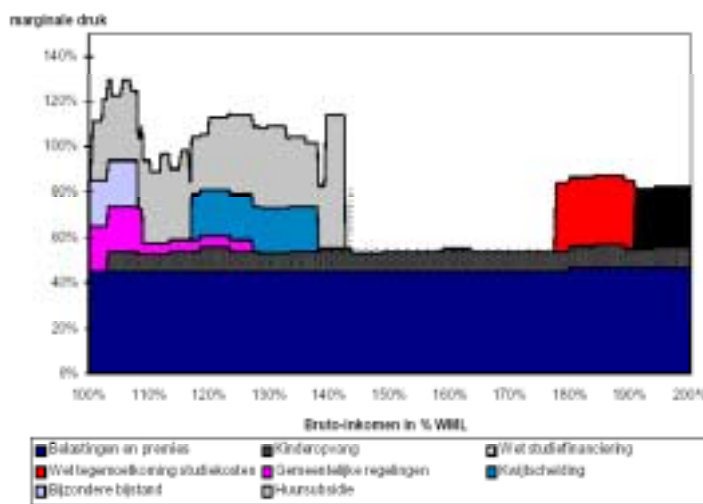
waarde van de noodzakelijke zorgarbeid echter een belangrijke rol. De complexiteit van de afwegingsbeslissingen bemoeilijkt het empirisch onderzoek.

Het empirisch onderzoek wordt verder gecompliceerd door de hoge marginale tarieven in de buurt van het wettelijk minimumloon vanwege inkomensafhankelijke regelingen. De geselecteerde doelgroepen met laag inkomenspotentieel: alleenstaande moeders, moeders met partner en oudere vrouwen met partner hebben min of meer vrijwel altijd te maken met minstens één inkomensafhankelijke regeling.

Voor een alleenstaande ouder is in het inkomensinterval van 90% – 135% van het minimumloon in beginsel een marginale druk tot 140% mogelijk, hetgeen dus een forse inkomensachteruitgang bij toename van het inkomen kan inhouden. Daarbij is dan het verlies aan eigen onbetaalde zorgarbeid niet meegerekend.

Voor een alleenverdiener – en dus ook voor de toetredende partner – met kinderen kan op het traject tussen 100% - 145% van het minimumloon de marginale druk tussen de 80% en 120% liggen. Vooral de marginale druk voor gemeentelijke inkomensafhankelijke regelingen is op het traject 100% - 130% erg hoog, zoals in figuur 2 voor 2001 is geïllustreerd. Anno 2002 is de situatie niet verbeterd. Wel zal in de praktijk de druk minder hoog zijn omdat men niet van alle regelingen gebruik zal maken. Bijvoorbeeld bij verlies aan huursubsidie bij uitbreiding van meer uren werk, ligt het niet voor de hand dat de moeder zal beslissen haar werkuren uit te breiden door gebruik te gaan maken van kinderopvang en ook daar dan nog geld op toe te leggen.

Figuur 2 Marginale druk van een alleenverdiener met kinderen, situatie 2001



Welvaartsverhogend zijn maatregelen die restricties op keuzevrijheid binnen huishoudens opheffen. Ouders van jonge kinderen met hogere inkomens kunnen – afhankelijk van eigen mogelijkheden en voorkeuren - kiezen welke combinatie van betaalde arbeidstijd en noodzakelijke zorgtijd het beste bij hun situatie past en welk deel van hun inkomen ze wel of niet willen besteden aan uitbesteding van noodzakelijke en niet-noodzakelijke zorgtaken. Voor ouders met lage inkomens is die keuzevrijheid beperkt.

Gegevens over de omvang van genoemde groepen en het feitelijk gebruik van inkomensafhankelijke regelingen zijn amper voorhanden. Ook indelingen naar huishoudenkenmerken zijn moeilijk beschikbaar. Voor 1998 en 1999 zijn enkele

ramingen te vinden die gezamenlijk een indicatie geven van de omvang van de problematiek.

- 300 duizend gezinnen met kinderen
- 370 duizend echtparen zonder kinderen
- 200 duizend alleenstaande ouders

Totaal zijn er naar schatting 870 duizend huishoudens, waarvan het hoofd jonger is dan 65 jaar en waarbij het huishoudinkomen tussen het sociale minimum en 145% van het wettelijk minimumloon ligt.

6. DE VIER FISCALE BELEIDSARIANTEN

Met ieder van de vier beleidsvarianten moeten vele doelstellingen tegelijkertijd worden gehaald. Voorzover het de primaire doelstellingen: verhoging van de arbeidsparticipatie en vermindering van de armoedeval betreft, lijken deze op het eerste gezicht samen te vallen met de emancipatiedoelstellingen. Bij een nadere beschouwing niet, omdat sommige fiscale maatregelen de participatie van mensen met een hoog inkomenspotentieel of van kostwinners stimuleren en niet die van de beoogde doelgroepen. De uitkomsten van de berekeningen van het Centraal Planbureau bevestigen dat. Daarom is, alvorens het toetsingskader toe te passen op de integrale combinaties van maatregelen, gekeken in hoeverre de afzonderlijke maatregelen de emancipatiedoelstellingen van de geselecteerde doelgroepen bevorderen. Alle vier beleidsvarianten bevatten elementen van de volgende groepen maatregelen.

1. Generieke belasting- en premieverlaging.
2. Aanpassen heffingskortingen.
3. Aanpassen of afschaffen vraaggerichte beleidsmaatregelen.
4. Afschaffen en omzetten aftrekposten.
5. Verschuiving van directe naar indirecte belastingen.

De eerste twee categorieën maatregelen worden gefinancierd uit de bezuinigingen die de andere drie categorieën opleveren.

7. EMANCIPATIE-EFFECTEN FISCALE MAATREGELLEN

De vijf hiervoor genoemde categorieën maatregelen dienen verschillende doelen en zijn op zich niet specifiek gericht op de stimulering van de emancipatie van vrouwen. In paragraaf 9 is gezien welke alternatieven denkbaar zijn indien de emancipatie voorop zou zijn gesteld. Deze paragraaf beschrijft in het kort de huidige situatie (in 2002), de voorgestelde maatregelen en de beleidsvariant waarbij die maatregelen aan de orde komen.

GENERIEKE BELASTING- EN PREMIEVERLAGING

Het tarief dat op het totaal belastbaar inkomen, in vier schijven verdeeld, van box 1 wordt toegepast is voor 2002 weergegeven in tabel 1.

Tabel 1 *Tarieven box 1, 2002, voor personen jonger dan 65 jaar*

Belastingtarief	Tarief premies volksverzekeringen	Totaal tarief	Belastbaar inkomen van	Belastbaar inkomen tot	Maximale heffing
2,95%	29,40%	32,35%	€ 0	€15.331	€ 4.959
8,45%	29,40%	37,85%	€15.331	€27.847	€ 9.696
42%		42,00%	€27.847	€47.745	€18.053
52%		52,00%	€47.745		

Een generieke belasting- en premieverlaging is in alle vier varianten voorgesteld, volgens de weergave in tabel 2.

Tabel 2 *Overzicht maatregelen van de fiscale beleidsvarianten (zonder lastenverlichting)*

	Variant 1:	Variant 2:	Variant 3:	Variant: 4:
Tarief 1e schijf (in %)	- 1.25	-	-	- 0.70
Tarief 2e schijf (in %)	- 1.0	- 0.1	-1.5	-
Tarief 3e schijf (in %)	- 1.0	- 4	-1.75	- 0.75
Tarief 4e schijf (in %)	- 1.0	-	-	- 0.75

Dit houdt in dat bij variant 1 de verlaging het volgende voordeel kan opleveren:

€192 bij een inkomen van ten minste €15.331 (verlaging schijf 1 met 1,25%-punt)

€317 (192 + 125) bij een inkomen van €27 847 (verlaging volgende schijf)

€516 (192 + 125 + 199) bij een inkomen van €47.745 (verlaging volgende schijf erbij)

€993 (192 + 125 + 199 + 477) bij een inkomen van €95.490.

Bij variant 2 (vermindering armoedeval) wordt een tariefverlaging van de tweede en derde schijf voorgesteld met respectievelijk 0,1%-punt en 4%-punt. Dat wil zeggen de belastingreductie is:

€12,50 bij een inkomen van €27.847 en

€808 bij een inkomen van €47.745.

Voor de overige twee varianten kunnen eenvoudig soortgelijke berekeningen worden gemaakt. In alle gevallen geldt dat de netto inkomensvoortgang van belastingplichtigen met een belastbaar inkomen in de derde schijf en in de vierde schijf in absolute bedragen substantieel is, maar relatief niet. De netto inkomensvoortgang voor belastingplichtigen in de laagste twee schijven blijft steeds gering.

Voor directe stimulering van de participatie van moeders en oudere vrouwen tot het verwerven van een netto inkomen van meer dan € 10.000 per jaar is een generieke belasting- en premieverlaging geen effectief instrument. De problemen van armoedeval, kostwinnersval en doorstroomval worden er niet mee opgelost. De kosten van een generieke belasting- en premieverlaging zijn hoog en alle belastingplichtigen die meer belasting en premies betalen dan de heffingskortingen profiteren ervan. Een generieke belasting- en premieverlaging verlaagt wel de loonkosten. Dit stimuleert uitbesteding van zorgtaken.

AANPASSEN HEFFINGSKORTINGEN

In 2001 is een groot aantal heffingskortingen geïntroduceerd. In tabel 3 staan de in 2002 geldende heffingskortingen.

Tabel 3 Heffingskortingen in 2002, bedragen in €

Heffingskorting	Personen jonger dan 65 jaar	Personen ouder dan 65 jaar
Algemene heffingskorting	1.647	737
Arbeidskorting tot 57 jaar (maximaal)*	949	
57, 58 of 59 jaar	1.119	
60 of 61 jaar	1.289	
62 jaar of ouder	1.460	654
Kinderkorting, inkomen lager dan €56.191**	40	19
Aanvullende kinderkorting inkomen lager dan €25.704***	428	193
Bij drie of meer kinderen	458	207
Aanvullende kinderkorting inkomen lager dan €28.096	341	154
Combinatiekorting****	190	86
Alleenstaande ouderkorting	1.301	582
Aanvullende alleenstaande ouderkorting	1.301	582
Jonggehandicaptenkorting	500	
Ouderenkorting		289
Aanvullende ouderenkorting		256
Toetrederskorting		
Eerste jaar	1.361	
Tweede en derde jaar	454	
Korting maatschappelijke beleggingen*****	1,3%	1,3%
Korting belegging in durfkapitaal*****	1,3%	1,3%

* De hogere arbeidskorting voor ouderen geldt vanaf 1 april 2002

** De leeftijdsgrens is per 1 juli 2002 verhoogd van 16 naar 18 jaar, de inkomensgrenzen gelden voor het gezamenlijke verzamelinkomen van belastingplichtige en partner

*** De verhogingen tot €428 en voor drie of meer kinderen met €30 gelden vanaf 1 juli 2002

**** Voor belastingplichtige met inkomen uit tegenwoordige arbeid hoger dan €4.060 en een kind jonger dan 12 jaar

***** Van vrijstelling in box 3

In de vier beleidsvarianten worden aanpassingen van de *algemene heffingskorting*, de *arbeidskorting* en de *combinatiekorting* voorgesteld alsmede een nieuw te introduceren *heffingskorting voor herintreders*. Over de systematiek van *uitbetaling van de algemene heffingskorting*, over aanpassing van de *tijdelijk hogere heffingskorting* voor onder andere alphahulpen en over de inkomensafhankelijke kinderkortingen wordt niets gezegd.

Algemene heffingskorting

Iedere belastingplichtige heeft recht op de algemene heffingskorting. Als iemand weinig of geen inkomsten heeft (dat wil zeggen in 2002 minder dan €5.100) wordt de heffingskorting gedeeltelijk of niet benut. Bij samenwonenden kan de weinig of niet-verdienende *partner* de heffingskorting uitbetaald krijgen als de andere partner voldoende belasting betaalt. De gecombineerde heffingskorting kan maximaal het bedrag van de gecombineerde inkomensheffing bedragen. Dat betekent in de praktijk dat een vrouw met geen of een laag inkomen en waarvan de partner ook een laag inkomen heeft niet van de algemene heffingskorting kan profiteren. In 2001 betaalden circa 86.000 huishoudens van alleenverdieners of tweeverdieners onder de 65 jaar minder dan €455 loon- en inkomstenbelasting. Een verhoging van de algemene heffingskorting is voorgesteld in beleidsvariant 3. Verdere verhoging van de heffingskortingen heeft bij genoemde huishoudens echter geen of weinig effect.

Een *individueel* uitgekeerde algemene heffingskorting werkt neutraal uit op de inkomensverwerving van vrouwen en mannen. Door de gekozen vormgeving van uitbetalen van de heffingskorting aan de partner is dat niet het geval. De uitbetaling bij samenwonenden is maximaal voor ieder €1.647 (in 2002). Als nu de niet- of heel weinig verdienende partner (meer) wil gaan werken, betekent dat dat over dat inkomen een relatief hoog *gemiddeld* tarief moet worden betaald. Samen met bijkomende kosten zoals kinderopvang en verlies aan bijvoorbeeld huursubsidie, kan het dan niet lonend zijn om betaald te gaan werken. Bij verhoging van de algemene heffingskorting worden de negatieve effecten voor toetreders versterkt.

Arbeidskortingen

Bij inkomsten uit *tegenwoordige* arbeid wordt een arbeidskorting toegekend. Deze loopt in 2002 op van €0 – €133 (bij een inkomen van €7.692) is bereikt en neemt vervolgens toe tot €949 bij 100% van het wettelijk minimumloon. Daarboven blijft de arbeidskorting constant. Voor ouderen vanaf 57 jaar tot 65 jaar geldt vanaf 1 april 2002 een hogere arbeidskorting.

In beleidsvariant 1 wordt de arbeidskorting verhoogd met €181, in variant 4 met €123.

In de beleidsvarianten 2 en 3 wordt de arbeidskorting omgezet in een zogenaamde Earned Income Tax Credit (EITC). Bij een inkomen tussen circa €15.400 en €21.540 (variant 2) wordt een *extra* arbeidskorting gegeven tot €1.283 (zonder lastenverlichting). Vanaf een inkomen boven de €21.540, ongeveer 130% van het wettelijk minimumloon (WML) wordt deze arbeidskorting weer afgebouwd totdat deze vanaf een inkomen van €33.814 (180% WML) constant blijft. In variant 3 begint de afbouw bij 140% WML. Het voordeel van een EITC ten opzichte van de huidige arbeidskorting is dat bij een gelijk budgettair beslag op een kort inkomenstraject de arbeidskorting kan worden verhoogd. Het nadeel ten opzichte van de huidige arbeidskorting is dat in het afbouwtraject de meeste belastingplichtigen zitten. De marginale druk daalt dus op het afbouwtraject, maar stijgt op het afbouwtraject.

Andere nadelen van de EITC betreffen de hoge uitvoeringskosten (zowel voor werkgever als belastingdienst) en, zoals het Centraal Planbureau opmerkt, het feit dat het effect van de EITC met meer dan gebruikelijke onzekerheid is omgeven. Mede ook omdat de empirische basis hoe de economische mechanismen van deze inkomensafhankelijke regeling uitwerken op de arbeidsmarktdeelnemers via scholing en het informele (of zwarte) circuit ontbreekt.

Een van de belangrijkste nadelen van de EITC is echter dat hiermee opnieuw een inkomensafhankelijke regeling wordt ingevoerd. De problematiek van inkomensafhankelijke regelingen – anno 2002 op het traject 145% - 180% WML nog relatief gering – wordt dan ook op dit traject geïntroduceerd of versterkt. Zeker in combinatie met de Wet Studiefinanciering en de Wet Tegemoetkoming Studiekosten wordt de *kostwinnersval* en *doorstroomval* in het inkomenstraject *tot modaal* versterkt. Introduceren van nieuwe inkomensafhankelijke regelingen, hoe gunstig de extra arbeidskorting vlak boven het minimumloon ook lijkt, is vanuit emancipatie-oogpunt onwenselijk. Bovendien zijn op dit traject in 2001, ter compensatie van de afschaffing van de kinderkorting in de huursubsidie, ook al inkomensafhankelijke kinderkortingen geïntroduceerd.

Combinatiekorting en heffingskorting herintreders

De *combinatiekorting* bedraagt in 2002 € 190 en geldt voor de belastingplichtige die met tegenwoordige arbeid meer dan € 4.060 verdient en tot wiens huishouden gedurende tenminste 6 maanden in het kalenderjaar een kind behoort dat aan het begin van het jaar nog geen 12 jaar is. In de beleidsvarianten 2 als 4 wordt verhoging van de combinatiekorting van respectievelijk €80 en €107 aangegeven. De combinatiekorting is een *individuele korting* voor één of beide ouders. Deze heffingskorting voldoet aan het criterium van stimulering van de arbeidsparticipatie en houdt rekening met de noodzakelijke zorg voor kinderen. De combinatiekorting is ook een stimulans om meer te gaan verdienen.

De heffingskorting voor herintreders, in de praktijk herintreedsters, is alleen voorgesteld in beleidsvariant 3. Die korting is substantieel met een bedrag van €2.723 bij acceptatie van een baan met een inkomen van ten minste 50% van het wettelijk minimumloon. Hiervan kan worden verwacht dat er een duidelijk positief effect uitgaat op de arbeidsparticipatie van herintreedsters. Het betreft hier een andere heffingskorting dan de toetrederskorting voor werklozen die per 1 januari 2002 is ingevoerd.

Alleenstaande ouderkortingen en kinderkortingen

In de beleidsvarianten worden geen wijzigingen voorgesteld in de alleenstaande ouderkorting en de aanvullende alleenstaande ouderkorting. Beide kortingen kunnen stimulerend werken op de arbeidsmarktdeelneming van alleenstaande ouders, maar het netto effect kan bij lagere inkomens net als bij alle andere heffingskortingen gering zijn door de extra kosten aan kinderopvang en het eventuele verlies aan bijvoorbeeld huursubsidie. Omdat de aanvullende alleenstaande ouderkorting alleen geldt bij inkomen uit arbeid zullen alleenstaande ouders met een relatief hoog arbeidsinkomen meer profiteren van deze kortingen dan alleenstaande ouders met een relatief laag arbeidsinkomen.

In de beleidsvarianten worden ook geen wijzigingen voorgesteld in de *inkomensafhankelijke kinderkortingen*. Deze kortingen passen niet in een beleid gericht op verbetering van de arbeidsmarktpositie van vrouwen in huishoudens met relatief lage inkomens. De kinderkortingen zijn ingevoerd ter compensatie van de afschaffing van de kindertoeslagen in de huursubsidie. Het valt te betreuren dat voor deze compensatie niet is aangesloten bij de eenvoud en transparantie van de kinderbijslag.

Na vele discussies, wetswijzigingen en aanpassingen is uiteindelijk in 1980 *inkomensafhankelijke* kinderbijslag en afschaffing van de kinderaftrek in de belastingheffing gerealiseerd, waarmee een eind kwam aan de grote uitvoeringskosten, de fraudegevoeligheid en de vaststelling van het kinderbijslagbedrag soms jaren achteraf. De

inkomensafhankelijke kinderkortingen met relatief lage bedragen en met verschillende inkomensgrenzen introduceren alle nadelen opnieuw.

Ter financiering van bovengenoemde generieke belasting- en premieverlaging en aanpassing van de heffingskortingen dienen de volgende drie groepen maatregelen.

AANPASSEN OF AFSCHAFFEN VRAAGGERICHTE BELEIDSMAATREGELEN

Afschaffing van de speciale afdrachtkortingen (SPAK) en de voorzieningen voor langdurig werklozen (VLW) wordt respectievelijk in de varianten 2 en 4 en in 2 en 3 voorgesteld. Om de arbeidsmarktkansen van personen met een verdien capaciteit onder de totale minimumloonkosten te vergroten, zijn in 1996 voor werkgevers de SPAK en VLW ingevoerd. De VLW wordt meestal in combinatie met andere regelingen als gesubsidieerde arbeid en SPAK ingezet. Er is een veelheid van regelingen en instrumenten die zowel afzonderlijk als gezamenlijk kunnen worden ingezet op de doelgroep langdurig werklozen en laag geschoolden. Deze veelheid aan regelingen belemmert het zicht op de doelmatigheid van de afzonderlijke instrumenten en de transparantie van het beleid. De vraag is hoeveel mensen ook zonder de fiscale subsidie in dienst zouden zijn genomen en hoe groot de loongevoeligheid is. Als de SPAK en VLW worden afgeschaft, treft dit relatief meer vrouwen dan mannen. De gevolgen voor individuele werkgevers die een groot aantal werknemers met deze kortingen in dienst hebben, kunnen (indien zij niet op andere wijze gecompenseerd worden) groot zijn. Hetzelfde geldt voor de individuele werknemers. Indien deze maatregelen worden afgeschaft, ligt vanwege de individuele gevolgen een geleidelijke afbouw voor de hand.

AFSCHAFFEN EN OMZETTEN AFTREKPOSTEN

In deze categorie zijn de volgende maatregelen ingedeeld:

- afschaffen basislijfrenteaf trek, afschaffen of aanpassen spaarloon en overige aftrekposten
- omzetten persoonsgebonden aftrekken in heffingskortingen
- afschaffen Zalmsnip

Naast beperking of afschaffing kunnen belastinguitgaven en aftrekposten ook worden omgezet in heffingskortingen. Heffingskortingen zijn in tegenstelling tot aftrekposten niet afhankelijk van het marginale tarief, maar hebben geen effect als er geen of weinig belasting is verschuldigd. Als gevolg van de regeling voor verliesverrekening geldt dit laatste in mindere mate voor aftrekposten.

Van de vier grote aftrekposten wordt in de varianten 1 en 3 voorgesteld het *spaarloon* af te schaffen evenals de *basisaftrek lijfrentepremies*. Twee andere grote aftrekposten, de hypotheekrente eigen woning en de zelfstandigen- en investeringsaftrek blijven buiten schot. De werknemersspaarregelingen zijn in 1994 geïntroduceerd om de loonkostenontwikkeling te matigen. Vooral de werknemers met een hoger inkomen maken gebruik van de regelingen. Met de belastingherziening 2001 is de aftrek van lijfrentepremies reeds beperkt. Voor beide regelingen geldt dat de betrokken vrouwen in de doelgroepen hier relatief weinig gebruik van maken. Dit geldt waarschijnlijk ook voor de afschaffing van de *overige aftrekposten* met uitzondering van in individuele gevallen bijvoorbeeld de reisaf trek.

Anders ligt het met de omzetting van de *persoonsgebonden aftrekposten* in heffingskortingen tegen het tarief eerste schijf, zoals weekendbezoek gehandicapte kinderen, bijdrage levensonderhoud kinderen en buitengewone uitgaven. Een groot deel van de uitgaven waarvan aanspraak op aftrek op dit moment bestaat, betreft een financiële tegemoetkoming in de kosten die samenhangen met het levensonderhoud en de verzorging en verpleging van hulpbehoevende personen. Zonder extra compensatie voor de toch al zware zorgtaken van de mantelzorgsters, werkt dit ontmoedigend op de arbeidsparticipatie voor de betreffende vrouwen. Een groot probleem voor vrouwen uit deze doelgroep is dat hoe dan ook de taken moeilijk met arbeidsmarktparticipatie zijn te combineren. Voor individuele gezinnen kunnen de effecten van de omzetting van de aftrekposten zoals het weekendbezoek aan gehandicapte kinderen, buitengewone uitgaven en dergelijke groot zijn, macro-economisch lijkt de opbrengst gering. Vrouwen uit de doelgroep hebben zelf weinig last van deze maatregel, omdat deze aftrekpost voor de partner geldt.

Wat betreft het afschaffen van de Zalmsnip, deze is voor personen met een heel laag inkomen belangrijk (vooral voor ouderen), maar voor hogere inkomens is het effect verwaarloosbaar. Het afschaffen zal naar verwachting weinig effect op de emancipatiedoelstellingen hebben.

VERSCHUIVEN VAN DIRECTE NAAR INDIRECTE BELASTINGEN

Verhoging van de indirecte belastingen *Regulerende Energie Belasting* (REB) en de *Belasting Toegevoegde Waarde* (BTW) is de derde financieringsbron om de directe belastingen te verlagen. Het voordeel van indirecte belastingen is dat ze minder eenvoudig kunnen worden ontdoken dan directe belastingen, eenvoudig vast te stellen en te innen zijn en een stabiel inkomstenpatroon vertonen. Voor lage inkomens, met een relatief hoge consumptiequote, kan verhoging van de indirecte belastingen toename van de belastingdruk betekenen als men geen tot weinig directe belastingen betaalt. Veel keuzemogelijkheden tot een ander consumptiepatroon zijn er niet bij verhoging van het lage BTW-tarief met 1%-punt (zoals opgenomen in de beleidsvarianten 1, 3 en 4), omdat onder het huidige verlaagde BTW tarief onder andere voedingsmiddelen, verbandmiddelen, rolstoelen en bepaalde diensten vallen.

De verhoging van de REB kan bijdragen aan gedragsveranderingen van consumenten bij energieverbruik, maar degenen die thuis zieken en gehandicapten moeten verzorgen, hebben dikwijls weinig keuzemogelijkheden tot verandering. Voor de zorgtaken die onbetaald thuis worden gedaan, is verhoging van de REB ongunstig. De temperatuur in huis moet hoog worden gehouden als er kleine kinderen zijn en vooral ook als hulpbehoevenden moeten worden verpleegd. Personen die overdag elders betaald werken, maken die kosten niet en kunnen de verwarming laag zetten.

Het is in ieder geval niet zonder meer te voorspellen of verhoging van de REB en de BTW gunstige effecten op de arbeidsparticipatie van vrouwen zal hebben of niet. Verhoging van BTW-tarieven op diensten (en producten) die uitbesteding van zorgtaken vergemakkelijken (naast kinderopvang en thuiszorg die al zijn vrijgesteld van BTW) maken deze relatief duur. Het primaire effect op de emancipatiedoelen is dan negatief.

8. TOETSING INTEGRALE FISCALE BELEIDSVARIANTEN

In elke variant zitten positieve en minder positieve emancipatie-elementen. Vanuit emancipatie-oogpunt behoren verhoging van de arbeidskorting, verhoging van de

combinatiekorting, verhoging van de arbeidskorting voor ouderen 57-64 jaar en de invoering van de heffingskorting voor herintreedsters tot de positieve maatregelen zowel wat betreft de arbeidsmarktstimulatie als het verwerven van een hoger netto inkomen. Negatief beoordeeld zijn de invoering van een EITC, de verhoging van de REB en het verlaagd BTW tarief evenals de omzetting van de aftrekmogelijkheid van buitengewone uitgaven. Het oordeel kan worden genuanceerd als de vrijgekomen middelen worden besteed aan de verbetering van de sociaal-economische positie van de specifieke doelgroepen vrouwen.

Omdat de macro-economische effecten zoals die zijn berekend door het Centraal Planbureau niet zijn ontleed naar de afzonderlijke onderdelen van de maatregelen, bieden deze berekeningen weinig houvast. Voor geen van de integrale varianten kan daarom een voorkeur worden uitgesproken. Variant 2 bevat relatief meer gunstige maatregelen dan de andere drie varianten. Deze variant omvat echter ook de negatief beoordeelde invoering van de EITC en de generieke verlaging van het tarief van de derde schijf.

Het arbeidsaanbod in personen gaat in variant 2 minder achteruit dan in variant 1 en 3 (zonder lastenverlichting is de procentuele afwijking $-0,05$ in variant 2 en $-0,26$ in variant 1). Bij variant 4 is sprake van een stijging van het arbeidsaanbod in personen (procentuele afwijking $0,15$), maar de groei vindt plaats bij hooggeschoolden, net als in variant 1, in variant 2 bij laaggeschoolden. Bij variant 1 stijgt het arbeidsaanbod van partners weliswaar iets meer dan in variant 2, namelijk $0,04$ en variant 1 kent geen EITC, maar de werkgelegenheid voor laaggeschoolden daalt sterk: $1,03$ terwijl de procentuele afwijking van hooggeschoolden stijgt met $0,94$.

9. AANBEVELINGEN: HETZELFDE DOEL MAAR TOCH ANDERS

Vanuit emancipatie-oogpunt is het te verkiezen een variant samen te stellen uit maatregelen, die daadwerkelijk de *armoedeval*, de *kostwinnersval* en *doorstroomval* zullen verlichten. Te denken valt aan de volgende maatregelen.

1. In plaats van een generieke belasting- en premieverlaging wordt het marginale tarief van de eerste en/of tweede schijf *verhoogd*. Dit klinkt paradoxaal, maar daarmee kunnen de heffingskortingen specifiek en ook effectief worden ingezet voor de laagste inkomenscategorieën. Van de extra belastingopbrengst kan de omzetting worden gefinancierd van de van het *huishoudinkomen* afhankelijke regelingen voor belastingplichtigen tussen 25-64 jaar in *individuele* heffingskortingen die de *noodzakelijke zorg* voor kinderen en hulpbehoevenden waarborgen.
2. *Afschaffen* van de *inkomensafhankelijke kinderkorting* en de opbrengst (mede) gebruiken om de 23 huidige regelingen voor kinderen drastisch te reduceren en de *kinderbijslag* en de *combinatiekorting* te *verhogen*. De combinatiekorting geldt voor beide partners zonder aanvullende voorwaarden over alleen- of tweeverdienen, dus zonder koppeling van partners. Veel regelingen voor kinderen zijn inkomensafhankelijk. Daarbij gelden diverse inkomensbegrippen en inkomensgrenzen en kan de marginale druk bij inkomensverbetering sterk op kan lopen. De *kinderbijslag* is de meest eenvoudige regeling en de uitvoeringskosten zijn laag. De *kinderbijslag* geldt voor alle ingezetenen en niet voor een percentage belastingplichtigen dat precies tussen bepaalde inkomensgrenzen valt. Vooral op minimumniveau is *kinderbijslag* belangrijk, maar ook op dat niveau worden de *minimumkosten* van kinderen (nog) niet vergoed. Voor

het relatief kleine aantal huishoudens met hogere inkomens is kinderbijslag als tegemoetkoming in de kosten van kinderen te verwaarlozen, terwijl de bijdrage van die inkomens (zij het indirect via de algemene middelen) aan het Algemeen Kinderbijslagfonds hoog is.

Inkomen	Arbeidskorting 2002 (tot 57 jaar)	<i>Alternatief voorstel</i>
€ 0 - € 7.692	€0 - €133	€ 0 - € 475
€7.692 - €15.384	€133 - €949	€ 475 - € 949

3. Aanpassing van de *systematiek van de arbeidskorting* zodat alle werkenden met een laag inkomen erop vooruitgaan. Dit kan worden bereikt door een evenredige opbouw van de arbeidskorting beneden het minimumloon, dus zonder de huidige knik, zodat bij 50% van het minimumloon ook 50% van de arbeidskorting geldt.
4. Vereenvoudiging regelingen voor aanbieders van (betaalde) zorg, zoals vereenvoudiging van de tijdelijke verhoging van de heffingskorting voor alphahulpverleners en gastouders. De huidige regeling loopt nog door tot 2006. In 2002 heeft een nog onbekend aantal (onder ander ex-AAW-hulpverleners) de baan opgezegd of het aantal uren vermindert. Juist hier werkt participatiestimulering aan twee kanten: meer mogelijkheden tot uitbesteding van zorgtaken en de zorgverlenende vrouwen verkrijgen hiermee een hoger individueel inkomen.
5. Verhoging van het netto inkomen van vrouwen met zorgtaken – inclusief mantelzorgsters - door bijvoorbeeld koppeling van toekenning heffingskortingen aan zorgtaken, naar analogie van de combinatie korting en de aanvullende alleenstaande ouderkorting. Deze heffingskortingen gelden nu alleen voor ouders die de zorg voor kinderen combineren met betaald werk. Uitbreiding is denkbaar voor bijvoorbeeld mantelzorgsters die een onkostenvergoeding ontvangen van de instelling waarvoor ze werken.
6. Vermindering van het aantal inkomensafhankelijke regelingen voor hulpbehoevenden met vereenvoudiging van regelgeving en verhoging transparantie, onder andere voor verzorging en verpleging. Het voornemen bestaat met ingang van 2003 de eigen bijdragen AWBZ en PGB te koppelen aan het belastbaar inkomen, maar vertaalslag en afstemming van oude naar nieuwe regelingen en inkomensbegrippen moeten nog worden gemaakt en dat blijkt niet eenvoudig.
7. De herziening van het stelsel van ziektekostenverzekeringen in 2005, waarbij de Ziekenfondswet (1964) en particuliere ziektekostenverzekeringen worden geïntegreerd tot een Algemene Ziektekostenverzekering, biedt een gouden gelegenheid om het inkomensbeleid in Nederland drastisch te vereenvoudigen. De Ziekenfondswet is ontworpen in een tijd dat de arbeidsparticipatie van gehuwde vrouwen historisch laag was met die van moeders in loondienst minder dan één procent. Daarmee komt binnenkort aan het laatste bolwerk van de kostwinner een eind. Een zodanige aanpassing van het stelsel van belastingen en premies dat het de arbeidsparticipatie van vrouwen met een laag inkomenspotentieel stimuleert en tegelijkertijd garandeert dat kinderen en

hulpbehoevenden de zorg krijgen die ze nodig hebben is een belangrijke uitdaging voor de toekomst.

1 INLEIDING

1.1 VERKENNING NIEUWE MOGELIJKHEDEN BELASTING- EN PREMIEHEFFING

Als onderdeel van de reeks "*Verkenningen, bouwstenen van toekomstig beleid (2001)*"² is op 28 augustus 2001 het rapport "*Belastingen en premies; een verkenning naar nieuwe mogelijkheden vanuit het belastingstelsel 2001*"³ gepresenteerd. Dit rapport wordt hieronder kortweg *Belastingen en premies (2001)* genoemd. Bij brief van 19 december 2001 heeft het ministerie van Financiën formeel opdracht verleend aan de Universiteit van Amsterdam om een emancipatie-effectrapportage uit te voeren op dit rapport en deze rapportage toe te spitsen op een beoordeling van de vier in dit rapport opgenomen beleidsvarianten.

1.2 EMANCIPATIE-EFFECTRAPPORTAGE EN DOELSTELLINGEN EMANCIPATIEBELEID

Het doel van de voorliggende emancipatie-effectrapportage is te toetsen in hoeverre de beleidsopties uit het rapport *Belastingen en premies (2001)* bijdragen aan de doelstellingen van het emancipatiebeleid. Deze beleidsopties zijn gepresenteerd onder de twee fiscale hoofdthema's *arbeidsmarkt en armoedeval* en *inkomenspolitiek*.

De doelstellingen van het Nederlandse emancipatiebeleid op het terrein van arbeid, zorg en inkomen zijn:

- a) een verhoging van de arbeidsparticipatie van vrouwen;
- b) een toename van de economische zelfstandigheid van vrouwen;
- c) een meer evenwichtige verdeling van huishoudelijke- en zorgarbeid tussen vrouwen en mannen;

De fiscale thema's *arbeidsmarkt en armoedeval* en *inkomenspolitiek* overlappen ten dele de politieke aandachtspunten op het terrein van de emancipatie van vrouwen.⁴ Een belangrijke overeenkomst is dat bij zowel het fiscale- als bij het emancipatiebeleid verhoging van de arbeidsparticipatie tot de hoofddoelen behoort. Arbeidsparticipatie draagt bij aan economische groei, voorkomt sociale uitsluiting, vergroot de economische zelfstandigheid en vermindert het beroep op sociale zekerheid. Een belangrijk verschil is de aandacht voor onbetaalde arbeid. Onbetaalde arbeid speelt in het overheidsbeleid zelden een expliciete rol. Een uitzondering vormt het zogenaamde *arbeid-en-zorg* beleid, gericht op de combinatie van betaalde arbeid met onbetaalde zorgtaken. Daarbij komt via kinderopvang- en verlofregelingen de onbetaalde arbeid nadrukkelijk aan de orde. Vermindering van onrechtvaardige en discriminerende verschillen tussen vrouwen en mannen op de arbeidsmarkt kan ons inziens alleen indien rekening wordt gehouden met de onbetaalde noodzakelijke zorgarbeid voor afhankelijke personen, inclusief de daarbij behorende inkomensondersteuning.

² Ministerie van Algemene Zaken (2001). *Verkenningen, bouwstenen voor toekomstig beleid*, 's-Gravenhage, SDU, augustus 2001: 79-90.

³ Ministerie van Financiën (Staatssecretaris Bos en minister Zalm) & ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (minister Vermeend) (2001). *Belastingen en premies. Een verkenning naar nieuwe mogelijkheden vanuit het belastingstelsel 2001*. 's-Gravenhage, SDU, augustus 2001.

⁴ Zie onder andere: SER (2000). *Meerjarennota Emancipatiebeleid*, Den Haag, Sociaal Economische Raad, 2000/09.

1.3 FISCALE BELEIDSARIANTEN EN HET TOETSINGSKADER

Vier varianten met wisselende accenten zijn in *Belastingen en premies* (2001) nader uitgewerkt. In Variant 1 ligt het accent op lagere marginale tarieven en in Variant 2 op vermindering van de armoedeval. Variant 3 en 4 zijn combinaties van 1 en 2. De varianten zijn zowel budgettair neutraal als met een lastenverlichting van €1,1 miljard gepresenteerd. De lastenverlichting is vooral bedoeld om negatieve inkomenseffecten te beperken.

Om de scope en context van het emancipatie onderzoek te beperken, is een toetsingskader uitgewerkt. De fiscale beleidsvarianten waarop dit toetsingskader wordt toegepast en de manier waarop deze beleidsopties worden beoordeeld, zijn uitgewerkt in hoofdstuk 2 en 3.

1.4 OPZET EN INDELING

In hoofdstuk 2 wordt behalve op de emancipatie criteria kort ingegaan op de doelstellingen van de vier fiscale beleidsvarianten. Hoofdstuk 3 presenteert statistische gegevens over bevolking, beroepsbevolking en inkomensverdeling die samen een globale indruk geven van de stand van zaken wat betreft de drie emancipatiedoelstellingen. Daaruit volgt de afbakening en beschrijving van de emancipatiedoelgroepen. Hoofdstuk 4 laat zien hoe veranderingen in belastingheffing van arbeidsinkomsten de arbeidsmarktdeelname van gehuwde vrouwen heeft beïnvloed en hoe de inzichten en lessen uit de fiscale geschiedenis zijn vertaald in het in 2001 ingevoerde belastingstelsel. Hoofdstuk 5 geeft een korte samenvatting van de theoretische en empirische kennis over hoe met fiscale maatregelen de betaalde en onbetaalde arbeidsmarktdeelname kan worden beïnvloed. Hoofdstuk 6 beschrijft de vier te toetsen fiscale beleidsvarianten uit het rapport *Belastingen en premies* (2001) en laat zien hoe ieder van die vier beleidsvarianten een scala aan fiscale maatregelen in wisselende combinaties omvat. Die fiscale maatregelen zijn onderverdeeld in vijf categorieën. Hoofdstuk 7 beschrijft per categorie de huidige vorm, het doel, de voorgestelde wijziging, voor- en nadelen van die wijziging en geeft een evaluatie van de te verwachte effecten voor de drie emancipatiedoelgroepen.

In een schema is aangegeven of er een gerede kans bestaat dat de doelstellingen van het emancipatiebeleid positief of negatief worden beïnvloed door de in het rapport *Belastingen en premies* besproken vier integrale fiscale beleidsvarianten. Het betreft een indicatief afwegingskader voor politieke besluitvorming.

1.5 EXPERTMEETING

Ter voorbereiding van de emancipatie-effectrapportage zijn gesprekken met wetenschappelijke en ervaringsdeskundigen gevoerd. Tevens is een bijeenkomst met een aantal van deze deskundigen georganiseerd. Het doel was om duidelijkheid te krijgen over de uitgangspunten. De discussie vond in een vroeg stadium plaats op basis van een onvolledig concept. Een verslag van de bijeenkomst is opgenomen in bijlage 1. De discussie heeft ons gesterkt in de opvatting dat wij onze visie over het waarborgen van noodzakelijke zorg voor kinderen en hulpbehoevenden in onze samenleving duidelijk moeten aangeven. Na de expertmeeting is door ons het toetsingskader voor de emancipatie-

effectrapportage aangepast. De expertmeeting heeft ons daartoe geïnspireerd, maar de verantwoording ligt bij ons en niet bij de afzonderlijke deelnemers aan de expertmeeting.

2 CRITERIA EMANCIPATIE-EFFECTRAPPORTAGE

In dit hoofdstuk zijn de criteria geformuleerd waarmee zal worden beoordeeld of de vier beleidsvarianten uit het rapport Belastingen en premies (2001) bijdragen aan de drie doelstellingen van het emancipatiebeleid op het terrein van arbeid en inkomen. De afbakening van de relevante doelgroepen volgt in hoofdstuk 3. Criteria en doelgroepen vormen samen het toetsingskader van de emancipatie-effectrapportage.

2.1 NIEUWE UITDAGINGEN VOOR FISCAAL BELEID

Het rapport *Belastingen en premies* (2001) met bijbehorende deelrapportages⁵ bevat een analyse hoe het stelsel van belastingen en premies verder kan worden benut voor het oplossen van maatschappelijke vraagstukken. De analyse is gebaseerd op een viertal trends (1) vergrijzing en demografie, (2) individualisering en welvaarts-groei, (3) technologische ontwikkeling en (4) internationalisering (waaronder Europese integratie en liberalisering). Deze maatschappelijke trends zijn van belang voor de vormgeving van een robuust en toekomstbestendig belastingstelsel. Drie afgebakende thema's vormen de centrale invalshoeken voor wenselijk geachte aanpassingen om op de maatschappelijke trends te kunnen reageren. Bij het eerste thema: *arbeidsmarkt en armoedeval* zijn twee aspecten samengevoegd die elkaar niet hoeven te overlappen, zeker niet bij gehuwde vrouwen. De andere fiscale thema's zijn *inkomenspolitiek* en *grondslagverbreding- of verschuiving*.

Om op de trends te kunnen reageren worden in *Belastingen en premies* (2001) vier beleidsvarianten gepresenteerd. Daarbij ligt respectievelijk het accent op lagere marginale tarieven, vermindering van de armoedeval dan wel op een combinatie van deze doelstellingen. De varianten worden zowel budgettair neutraal gepresenteerd als met een lastenverlichting van €1,1 miljard. Ter financiering zijn per beleidsvariant verschillende fiscale maatregelen gecombineerd.

Bij variant 1 ligt het accent op lagere marginale tarieven. De doelstellingen zijn de economische dynamiek te bevorderen, de kwaliteit van het arbeidsaanbod te verbeteren, een goede werking van de arbeidsmarkt te bevorderen, een gunstig vestigingsklimaat te handhaven, betere financiële voorwaarden te creëren voor een «leven lang leren» en het accent in het arbeidsmarktbeleid te verschuiven van vraagstimulering naar aanbodstimulering. Variant 2, met accent op vermindering van de armoedeval, heeft als primair doel om werken ten opzichte van niet werken financieel aantrekkelijker te maken in het inkomenstraject waar de armoedeval speelt (100–140% van het minimumloon). Variant 3, beoogt de doeleinden van de vorige varianten te combineren door het bevorderen van de economische dynamiek en een goede werking van de arbeidsmarkt. Variant 4 probeert dit ook, maar is beperkter in omvang dan de eerste combinatievariant. (*Belastingen en premies*, 2001: 43-48). De varianten zijn een verkenning met bouwstenen voor nieuw beleid; waarbij het kabinet er wel of niet voor kan kiezen om met de (technisch omschreven) opties aan de slag te gaan. De doelstellingen zijn dan ook

⁵ Ministerie van Financiën (2001). Deelrapportages. *Kijk op belastingen en premies. Een verkenning naar nieuwe mogelijkheden vanuit het belastingstelsel 2001*. 's-Gravenhage, 22 augustus 2001.

niet gekwantificeerd en niet voorzien van een termijn waarin de doelstellingen moeten worden behaald. Bij de emancipatiedoelstellingen is dit wel het geval.

2.2 EMANCIPATIEDOELSTELLINGEN

Het emancipatiebeleid van de Nederlandse overheid op het terrein van arbeid en inkomen⁶ omvat drie doelstellingen die deels in elkaars verlengde liggen en als volgt worden gekwantificeerd:

- a) een verhoging van de gemiddelde arbeidsparticipatie van vrouwen tussen 15 en 65 jaar tot 65% in 2010 (was in 2000: 52% en in 2001: 53%);
- b) een toename van het percentage economisch zelfstandige vrouwen tot 60% in 2010 (was 39% in 1998).
- c) een meer evenwichtige verdeling van huishoudelijke- en zorgarbeid tussen vrouwen en mannen, waarbij in 2010 het aandeel van mannen tot 40% moet zijn gestegen (in 1998 was dit aandeel 35%).

Een vrij algemene gedachte is dat de doelstelling van de hogere arbeidsparticipatie van vrouwen ook zonder beleid zal worden gehaald.⁷ In hoofdstuk 3 zal blijken dat misschien de eerste doelstelling bij ongewijzigd beleid kan worden gehaald, maar zeker niet in combinatie met de andere twee doelstellingen. Voor het halen van de drie doelstellingen is aanvullend gericht emancipatiebeleid noodzakelijk.

Een emancipatie-effectrapportage⁸ biedt de mogelijkheid na te gaan in hoeverre het beleid bijdraagt of afbreuk doet aan de doelstellingen van het emancipatiebeleid voor vrouwen. In deze rapportage is de beoordeling toegepast op de beleidsvarianten in het rapport *Belastingen en premies* (2001). In 1999 is een ook emancipatie-effectrapportage verschenen op de “*Verkenning belastingstelsel 21e eeuw*”.⁹ Overlapping met de daarin gepresenteerde analyses is vermeden, er is voortgebouwd op de eerder verworven inzichten.

2.3 CRITERIA EMANCIPATIE-EFFECTRAPPORTAGE

Teneinde te kunnen beoordelen of de vier fiscale beleidsopties bijdragen aan de drie emancipatiedoelstellingen is in deze emancipatie-effectrapportage zijn die doelstellingen nader gespecificeerd. Bij ieder van de drie emancipatiedoelstellingen is aangegeven tot welk beoordelingscriterium dit heeft geleid en op grond van welke motieven.

ARBEIDSMARKTDEELNAME

Bij de eerste doelstelling betreffende arbeidsmarktdeelname is aansluiting gezocht bij de bestaande definities en de daarvoor beschikbare data. Voor de toetsing concentreren wij ons vooral op de leeftijdsafbakening van 25-64 jaar in plaats van

⁶ Andere aspecten van het emancipatiebeleid zoals de problematiek van de machtswerking van regels en de cruciale rol van beeldvorming blijven hier buiten beschouwing.

⁷ In de notitie *Arbeidsparticipatie van vrouwen* verwacht het Centraal Planbureau (2001) dat deze toename vooral gerealiseerd zal worden door herintreedsters. Jansen (2001):5 noemt 56% als verwachting bij ongewijzigd beleid.

⁸ Verloof, Mieke en Roggeband, Conny (1994). *Emancipatie-effectrapportage. Theoretisch kader, methodiek en voorbeeldrapportages*. Den Haag, VUGA.

⁹ Dierx, J.R., Grift, Y.M. en Schippers, J.J. (1999). *Emancipatie-effectrapportage Verkenning belastingstelsel 21e eeuw*. Utrecht, Economisch Instituut/CIAV.

15-64 jaar. Voor de leeftijdscategorie beneden de 25 jaar is verhoging van het opleidingsniveau een betere strategie voor emancipatie van vrouwen dan arbeidsmarktdeelname. Een voortgezette opleiding vergroot de kans op een hogere arbeidsparticipatie op latere leeftijd, versterkt de arbeidsmarktpositie en vergroot de kans op economische zelfstandigheid. De verantwoordelijkheid voor scholing van de leeftijdscategorie 15-24 jaar ligt meer bij het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen. De van oudsher hoge arbeidsmarktdeelname van vrouwen in deze leeftijdscategorie vertoont sinds eind vorige eeuw een daling. De leeftijd waarop geen dagonderwijs meer wordt gevolgd, wordt steeds hoger. Bijbanen van studenten en scholieren kunnen een vertekend beeld van de arbeidsparticipatie opleveren. De doelstelling van verhoging van de arbeidsmarktdeelname tot 65% betreft alleen de deelname aan de arbeidsmarkt in personen en in beginsel niet in uren. Samen met de tweede emancipatie-doelstelling wordt duidelijk dat de arbeidsdeelname ten minste zou moeten resulteren in economische zelfstandigheid.

ECONOMISCHE ZELFSTANDIGHEID

Wat betreft het criterium van economische zelfstandigheid wordt algemeen uitgegaan van een inkomen uit arbeid van ongeveer 70% van het wettelijk minimumloon.¹⁰ Economische zelfstandigheid is een ruim begrip.¹¹ Omdat bij de beoordeling van de beleidsvarianten alleen naar het inkomen wordt gekeken, spreken we persoonlijk liever van financiële onafhankelijkheid of zelfstandigheid. Daarbij dient wel te worden opgemerkt dat met een inkomen ter hoogte van 70% van het wettelijk minimumloon – hetzij uit arbeid, hetzij uit andere bronnen – het moeilijk is financiële zelfstandigheid te realiseren, zeker als naast de betaalde arbeid ook onbetaalde zorgarbeid moet worden verricht. Deelname aan de arbeidsmarkt vergt extra *verwervingskosten*, zoals reiskosten, kosten voor kleding en persoonlijke verzorging en vergt tijd. Die tijd kan men niet meer gebruiken om kosten te besparen door ‘koopjes na te jagen’ of zelf dingen te doen. Voor ouders, vooral voor alleenstaande ouders, komen daar de kosten voor kinderopvang en andere met kinderen samenhangende (tijd)kosten bij. Dit illustreert dat een puur financiële grens op zich willekeurig is en weinig inzicht geeft in de dagelijkse bestedingsmogelijkheden en levensomstandigheden. Wie terug kan vallen op een sociaal netwerk van familie en vrienden, fysiek gezond en handig is, is beter af dan iemand die niet over zo’n netwerk of persoonlijke eigenschappen beschikt. Om rekening te kunnen houden met bijvoorbeeld heffingskortingen is voor de beoordeling van de doelstelling van economische zelfstandigheid als indicatie voor de ondergrens een *netto individueel inkomen* van circa € 10.000 per jaar genomen. Dit kan worden bereikt bij 70% van het wettelijk minimumloon en komt in 2002 overeen met de netto minimumuitkering voor een alleenstaande.

¹⁰ Zie bijvoorbeeld ook: Keuzenkamp & Oudhof (2000): 107. In 2002 komt 70% van het wettelijk brutominimumloon op €10.769 per jaar (inclusief vakantietoelage)

¹¹ Bruyn-Hundt, Marga & Pott-Buter, Hettie (1986). Economische Zelfstandigheid. In: *Vrouwen en economische zelfstandigheid*. Amsterdam, SUA: 15-42. In de voorliggende rapportage worden economische en financiële zelfstandigheid als synoniem gebruikt.

HERVERDELING ONBETAALDE ARBEID

De derde doelstelling van herverdeling van de onbetaalde arbeid is gecompliceerder dan de andere twee. De bedoeling is dat mannen meer onbetaalde arbeid overnemen van vrouwen. Als mannen dat niet doen, kan de doelstelling ook worden bereikt door vermindering van onbetaalde zorgarbeid door vrouwen, bijvoorbeeld door uitbesteding van taken en/of door die taken efficiënter uit te voeren, dus door productiviteitsverhoging. Vele oplossingen zijn mogelijk. Zoals de doelstelling nu is geformuleerd, wordt in feite gelijke posities van vrouwen en mannen op de arbeidsmarkt beoogd. Wat echter ontbreekt is een visie hoe de *noodzakelijke zorg voor kinderen en andere afhankelijke en hulpbehoevende personen* kan worden gewaarborgd en hoe die zorg anders kan worden geregeld. Een meer gelijke verdeling tussen vrouwen en mannen van onbetaalde arbeid in het algemeen, hoeft voor die noodzakelijke zorg niets op te lossen. Als bijvoorbeeld vrouwen massaal zouden afzien van die zorg, ontstaan grote maatschappelijke problemen, maar de doelstelling wordt dan wel gehaald. Als mannen meer tijd gaan besteden aan onbetaalde arbeid (bijvoorbeeld koken en boodschappen doen) komt de doelstelling ook dichterbij. Als het echter een hobby betreft, die wordt gedeeld met gezonde volwassenen draagt dat niet bij aan de *noodzakelijke zorg* voor anderen. Daarom concentreren wij ons alleen op dat deel van de onbetaalde arbeid waarbij het gaat om arbeid die als *noodzakelijk* voor het welbevinden van *afhankelijke* personen wordt gezien.¹² Zorg voor bijvoorbeeld volwassen gezonde gezinsleden valt buiten de noodzakelijke onbetaalde zorg, net als doe-het-zelf activiteiten. Het cruciale verschil tussen *noodzakelijke* en andere onbetaalde zorgarbeid is dat het zorg voor *afhankelijke* personen betreft. Als die zorg voor *afhankelijke* personen, zoals kinderen, gehandicapten en hulpbehoevende ouderen en zieken, niet onbetaald kan worden verricht (zoals nu wel gebeurt door de niet of ten dele op de arbeidsmarkt werkzame personen), dan moet die zorg worden overgenomen door anderen, hetzij betaald of anderszins gecompenseerd. Daarbij is de zorgarbeid voor afhankelijke, *gezonde* kinderen van een ander karakter dan die voor chronisch zieke/gehandicapte kinderen, familieleden of anderen. De onbetaalde zorg voor deze laatste categorieën raakt het terrein van de diensten van de reguliere gezondheidszorg, inclusief bejaarden-, gehandicapten- en thuiszorg.

EMANCIPATIE CRITERIA VOOR DE FISCALE BELEIDSVARIANTEN

De vier fiscale beleidsvarianten worden beoordeeld op basis van de volgende criteria:

1. Stimulering van de arbeidsmarktdeelname van vrouwen 25-64 jaar.
2. Verwerving van economische zelfstandigheid door een individueel netto inkomen (met als indicatie in 2002 een inkomen van tenminste €10.000).
3. Waarborging van de noodzakelijke zorg voor kinderen en hulpbehoevenden, door te bekijken of hiervoor een financiële tegemoetkoming wordt gegeven of in hoeverre wordt gestimuleerd dat de zorgtaken (deels) door derden worden overgenomen of kunnen worden overgenomen.

¹² Dit begrip is beperkter dan in de nota *Arbeid en zorg* (TK, 1998-199, nr. 26447, nr 2). Daarin wordt ook tijd voor naasten, eigen ontwikkeling, scholing of maatschappelijke participatie aan het begrip zorg toegekend.

Tot voor enkele decennia was het vanzelfsprekend dat de noodzakelijke zorgarbeid – evenals de daarmee samenhangende onbetaalde huishoudelijke arbeid – door (gehuwde) vrouwen werd verricht. Hoezeer die zorgarbeid is veranderd, blijkt als we de gemiddelde levensloop van vrouwen en mannen nader bekijken.

LEVENSLIOPFASEN

De levensloop van vrouwen en mannen die in de eerste helft van de twintigste eeuw zijn geboren ziet er heel anders uit dan van degenen die in de tweede helft zijn geboren.¹³ Vanaf mensenheugenis tot omstreeks 1960 was de positie van de vrouw sterk gerelateerd aan haar plaats in het gezin. Een volwassen gehuwde vrouw had een hogere status dan een ongehuwde, zeker als ze volledig de zorg voor man, kinderen, andere gezinsleden en huishouden op zich kon nemen omdat haar man genoeg verdiende om haar te kunnen onderhouden. De ideologie en waardering voor de levensvervullende rol van de vrouw als moeder en echtgenote stond vaak in schril contrast met de werkelijkheid. Omstreeks 1960 wordt het ideaal van een huisvrouw en moeder thuis in Nederland vrijwel volledig bereikt: van alle moeders met kinderen jonger dan zes jaar werkt minder dan 1% in loondienst. De historisch gezien vroege dominantie van het kerngezin (vanaf de zeventiende eeuw) met wederzijdse ondersteuning van partners in een huwelijk waarbij plichten jegens kinderen veel aandacht kregen, heeft aan de ideologie sterk bijgedragen. Belangrijker misschien is echter dat Nederland rijk en productief genoeg was om het ideaal van een huisvrouw thuis al zo vroeg te realiseren.¹⁴

Arbeid van vrouwen was voornamelijk arbeid van jonge meisjes, die gewoonlijk tussen 10 en 15 jaar tot de arbeidsmarkt toetraden, totdat na de Tweede Wereldoorlog de leerplicht deze deelname reduceerde. Ook de deelname van vrouwen tussen 20 en 30 jaar daalde, omdat de vrouwen die in, of vlak na de Tweede Wereldoorlog zijn geboren, jong trouwden en op jonge leeftijd kinderen kregen. Zoals gezegd waren moeders zelden werkzaam op de arbeidsmarkt, tenzij als 'meewerkende echtgenote' of in de informele sector (als werkster). Eenmaal bereikt, bleek de ideaal geachte situatie in de praktijk niet zo ideaal. Het huwelijk was geen levensverzekering, het aantal kinderen per gezin daalde sterk en het huishouden werd steeds minder zwaar. De generatie van twintig tot vijfentwintig jaar later stelde het ouderschap uit en een deel van de vrouwen behield na het huwelijk en vervolgens het moederschap een deeltijdbaan.

De waardering voor een goede huisvrouw en moeder verschuift steeds meer richting goede moeder en geëmancipeerde vrouw. De status evolueert, een baan gecombineerd met het moederschap werkt statusverhogend ten opzichte van voltijdsmoederschap.

De huidige generatie jonge vrouwen heeft vrijwel altijd een baan alvorens kinderen te krijgen. De leeftijd van de moeder bij de geboorte van het eerste kind neemt toe tot gemiddeld boven de 29 jaar en is in Nederland de hoogste ter wereld. Een steeds groter deel van de vrouwen blijft kinderloos. Het is de vraag in

¹³ Zie ook Pott-Buter, Hettie (1994). *Veranderingen in de levensloop van vrouwen*. Amsterdam: Delwell/Welboom.

¹⁴ Plantenga, Janneke (1993) *Een afwijkend patroon, honderd jaar vrouwenarbeid in Nederland en West-) Duitsland*, Amsterdam: SUA en Pott-Buter, Hettie (1993). *Facts and Fairy Tales about Female Labor, Family and Fertility, a seven-country comparison 1850 - 1990*. Amsterdam: Amsterdam University Press.

hoeverre die kinderloosheid het gevolg is van de onverenigbaarheid van betaalde arbeid, onbetaalde arbeid en financiële onafhankelijkheid en in hoeverre fiscale maatregelen hierop invloed uitoefenen.

2.4 SAMENHANG BELASTINGHEFFING EN MAATSCHAPPELIJKE TRENDS

Bij de heffing van belastingen en premies is het van belang dat naast het vergaren van middelen ter financiering van de collectieve voorzieningen *de inrichting van de collectieve sector bijdraagt aan een duurzame groei van welvaart, participatie en productiviteit*.¹⁵ Naast arbeid in de collectieve en particuliere (markt)sector draagt ook onbetaalde arbeid bij aan de welvaart. Bovendien is sprake van interactie tussen beslissingen om deel te (kunnen) nemen aan betaalde arbeid en het verrichten van onbetaalde (vooral zorg)taken. Zoals reeds opgemerkt wordt in deze emancipatie-effectrapportage onbetaalde arbeid beperkt tot noodzakelijke zorg voor *afhankelijke* personen.

Het kabinet heeft het Centraal Planbureau en het Sociaal en Cultureel Planbureau gevraagd een toekomstverkenning te maken met uitdagingen en dilemma's voor het beleid voor de komende 10 tot 15 jaar.¹⁶ De belangrijke maatschappelijke trends die het CPB en SCP onderscheiden zijn *vergrijzing, individualisering en welvaarts groei, technologische ontwikkeling en internationalisering en liberalisering en Europese integratie*.

Ons inziens is de belangrijkste uitdaging die voortvloeit uit de maatschappelijke trends van *vergrijzing, individualisering en welvaarts groei*, te garanderen dat kinderen, gehandicapten en andere hulpbehoevenden de optimale zorg krijgen die ze nodig hebben in een stabiele evenwichtige maatschappij waarbij alle volwassenen een evenwichtige bijdrage leveren in de vorm van betaalde en onbetaalde arbeid en een bijdrage leveren aan de financiering van de noodzakelijke voorzieningen.

Op vele terreinen van het overheidsbeleid wordt tegenwoordig stabiliteit als primair doel omschreven. Het meest duidelijk is dit bij het monetaire beleid waar de Europese Centrale Bank prijsstabiliteit (tussen 0 en 2%) op middellange termijn nastreeft. Bij het begrotingsbeleid staat sinds het Pact van Stabiliteit en Groei (1997) eveneens stabiliteit voorop. *Stabiliteit van de leeftijdsopbouw en omvang* van een volgende generatie zou een doelstelling kunnen zijn, maar tot nu toe ontbreekt beleid aangaande de bevolkingsopbouw, met uitzondering van de immigratie en emigratie. Toch is een visie op de ontwikkeling van de volgende generatie cruciaal voor het bereiken van vele overheidsdoelstellingen. Een nieuwe generatie en de opbouw van menselijk kapitaal vanaf jonge leeftijd legt de basis voor de toekomst. Het is ons inziens een belangrijke uitdaging om de financiële lasten op een rechtvaardige en doelmatige manier zo te verdelen dat ook de doelstelling van een min of meer stabiele volgende generatie gerealiseerd kan worden.

¹⁵ *Belastingen en premies* (2001): 3.

¹⁶ CPB, en SCP (2000). *Trends, dilemma's en beleid. Essays over ontwikkelingen op langere termijn*. Den Haag, september.

3 STAND VAN ZAKEN OMTRENT ARBEID EN INKOMEN

In dit hoofdstuk worden enkele statistische gegevens met betrekking tot arbeid en inkomen gepresenteerd die relevant zijn voor de huidige stand van zaken omtrent emancipatie. Daaruit worden conclusies getrokken voor de af te bakenen doelgroepen.

3.1 VERANDERINGEN IN NAAMGEVING

De terminologie van begrippen in de fiscale wetgeving 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*. Vroeger werd met deze begrippen altijd een gehuwde man bedoeld die geheel of grotendeels de kost verdient voor zijn vrouw en eventuele kinderen, tegenwoordig kunnen ook vrouwen *alleenverdiener* zijn. Alleenverdieners zijn geen *alleenstaanden*, maar samenwonenden. Dat levert nogal eens verwarring op. Ook hoeft er niet altijd sprake te zijn van een inkomen *verdiene*n. Zo zijn alle samenwonenden van 65 jaar en ouder *tweeverdieners*, ook al heeft de betreffende vrouw of man 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 de statistieken van het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) wordt bij de definitie van beroepsbevolking uitgegaan van beschikbaar zijn voor tenminste 12 uur betaald werk per week. Wij spreken van *betaald werkenden* wanneer het gaat om *arbeidsparticipatie* oftewel *deelname aan de arbeidsmarkt* en sluiten zoveel mogelijk aan bij de Nederlandse CBS definities, mede omdat ook de doelstellingen van het beleid hierop zijn gebaseerd.¹⁷

In het fiscale beleid bestaat sinds 1984 formeel geen onderscheid meer naar sekse. Tegenwoordig wordt behalve over alleenverdieners gesproken over de *meestverdienende*, *minstverdienende* en *niet-verdienende* of *niet-participerende partner*. In recente publicaties over werk en inkomen worden ook wel de termen *primaire* en *secundaire* verdiener gehanteerd.

3.2 ENKELE STATISTISCHE GEGEVENS BEVOLKING EN BEROEPSBEVOLKING

Nederland scoort (van oudsher en ook internationaal gezien) hoog op de voltijdse zorg voor (kleine) kinderen en daarmee laag op de full-time arbeidsparticipatie

¹⁷ *Deelnemen aan de arbeidsmarkt* kan ook voor minder dan 12 uur per week. In de arbeidsstatistieken is het begrip als regel gelijk aan ‘*behoren tot de beroepsbevolking*’ en het bijbehorende percentage gelijk aan de *brutoparticipatiegraad*. Als hiermee alleen wordt bedoeld *werkzame beroepsbevolking (netto participatiegraad)*, exclusief *werklozen*, wordt dit aangegeven. (zie ook tabel 3.1 voor verschil).

van moeders. Daarnaast scoort Nederland laag wat betreft de arbeidsmarktdeelname van laagopgeleide en/of oudere vrouwen. In de afgelopen jaren is de deelname van moeders van kleine kinderen aan de arbeidsmarkt in termen van de internationale definitie (één uur of meer) volgens de data van Eurostat sterk gestegen en relatief hoog, niet zo hoog als in de Scandinavische landen, maar wel hoger dan in de andere Europese landen. Het grote verschil met de overige Europese landen is dat in Nederland de meeste vrouwen in deeltijd werken. Van alle beroepsmatig werkzame vrouwen in 2000 heeft 62% een deeltijdbaan, van de mannen 12%.¹⁸

Non-participatie is onder vrouwen hoger dan onder mannen, zie ook tabel 3.1. Ten dele wordt die non-participatie via collectieve regelingen gesubsidieerd (kostwinnersregelingen als gratis meeverzekerd zijn, uitbetalen algemene heffingskorting) of ondersteund via belastinguitgaven (belastingaftrekposten).¹⁹

De deelname van vrouwen op de arbeidsmarkt lag in 2000 voor drie duidelijk af te bakenen groepen vrouwen tussen de 15 en 64 jaar onder de emancipatiedoelstelling van 65%:

1. vrouwen met een partner gemiddeld 56%
2. vrouwen met partner en kinderen 52%
3. alleenstaande moeders 47%

Bij een nadere beschouwing blijken de verschillen tussen hoog- en laagopgeleide vrouwen aanzienlijk te zijn. Vrouwen met een hogere beroepsopleiding (hbo) of een wetenschappelijke opleiding (wo) hebben een participatiegraad van respectievelijk 73% en 83%, terwijl van de vrouwen met alleen basisonderwijs, gemiddeld 24% participeert. Van de lager opgeleide vrouwen stopt 60% met betaald werken bij het moederschap, van de hoger opgeleide vrouwen 10%. Behalve een lagere participatie op de arbeidsmarkt blijken lager opgeleide vrouwen ook een hogere kans te hebben om na een echtscheiding als alleenstaande ouder in de bijstand terecht te komen. Dat betekent niet alleen een laag inkomen gedurende de tijd dat er nog kinderen of andere gezinsleden te verzorgen zijn, maar ook veelal na die tijd omdat geen pensioen is opgebouwd en het verlies van contact met de arbeidsmarkt een inkomensverbetering op latere leeftijd nagenoeg uitsluit. Het gaat dus vooral om genoemde drie groepen met een relatief laag inkomenspotentieel.

Uit tabel 3.1, met voorlopige cijfers over 2001, blijkt dat de gemiddelde arbeidsparticipatie van vrouwen 53% is. Ten opzichte van 1999 is dit een stijging met 2%-punt. In 2001 werken ruim 2,1 miljoen vrouwen in deeltijd en bijna 1 miljoen in voltijd.²⁰

¹⁸ Lucassen, Sabine (2001). *Quartaire sector nu koploper banengroei*. Statistiek pagina arbeidsmarkt van CBS. Economisch Statistische Berichten, 26-10-2001: 835.

¹⁹ Belastinguitgaven wijken af van de primaire heffingsstructuur en betekenen een derving van belastingopbrengsten. Sinds 1998 wordt jaarlijks een overzicht aan de Tweede Kamer verstrekt.

²⁰ CBS (2002), Statline, *Beroepsbevolking naar persoonlijke kenmerken*.

Tabel 3.1 Beroepsbevolking en niet beroepsbevolking in 2001, 15-64 jaar, aantallen x miljoenen in procenten

	Beroepsbevolking				Niet beroepsbevolking aantal
	Werkzame beroepsbevolking		Werkloze beroepsbevolking		
	aantal	in % van de totale bevolking 15-64 jr	aantal	in % van de totale bevolking 15-64 jr	
Vrouwen	2,8	53 %	0,14	5 %	2,3
Mannen	4,2	77 %	0,12	2 %	1,2
Totaal	7,1	65 %	0,25	3 %	3,5

Bron: CBS (2002), Statline, Beroepsbevolking naar persoonlijke kenmerken

Nadere specificatie naar leeftijd (in tabel 3.2) laat zien dat gemiddeld voor de leeftijdscategorie van 25-44 jaar de doelstelling van 65% is gehaald²¹, maar dat voor de jongste leeftijdscategorie²² en de twee oudere leeftijdscategorieën de participatie duidelijk lager ligt. Vooral de groep van 55-64 jaar scoort met een deelname van 20% relatief laag. Bij de jongste leeftijdscategorie is er duidelijk een overlap met degenen die onderwijs volgen en een baan hebben.

Tabel 3.2 Vrouwelijke bevolking en beroepsbevolking naar leeftijd in 2001, 15-64 jaar, aantallen x 1000, en in procenten

Vrouwen leeftijdscategorie in jaren	aantal	Beroepsbevolking				Niet-beroepsbevolking	
		werkzame aantal	in %	werkloze Aantal	in %	Aantal	in %
15-24	926	400	43%	34	8%	493	49%
25-34	1184	849	72%	32	4%	303	24%
35-44	1262	805	64%	42	5%	415	31%
45-54	1151	631	55%	30	5%	491	40%
55-64	809	164	20%	5	3%	640	77%

Bron: CBS (2002), Statline, Beroepsbevolking naar persoonlijke kenmerken

Om de emancipatiedoelstelling van een deelname van 65% op de arbeidsmarkt te bereiken voor vrouwen van 25-64 jaar, zullen ruim 306 duizend vrouwen moeten toetreden tot de arbeidsmarkt. Dit valt eenvoudig af te leiden uit het totaal aantal vrouwen in de leeftijd 25-64 jaar, dit is 4,406 miljoen, 65% hiervan is 2.863 miljoen, minus het aantal reeds werkzame vrouwen van 2,449 miljoen en het aantal van 0,109 miljoen werkloze vrouwen is 0,306 miljoen. Een deel hiervan heeft al betaald werk, maar telt (tot op heden) niet mee in bovenstaande statistiek omdat ze minder dan 12 uur per week *betaald* werk verrichten, zoals werksters, alphahulpen en mantelzorgsters.²³ Naar schatting gaat het om circa 350 duizend

²¹ Voor allochtone vrouwen zijn de deelname cijfers aanzienlijk lager. Tevens zijn de verschillen tussen allochtone vrouwen naar afkomst hoog, zie hiervoor: Zorlu, Aslan (2002). *Absorption of immigrants in European Labour Markets, the Netherlands, United Kingdom and Norway*. Amsterdam: Thela Thesis Publishers, Universiteit van Amsterdam, mei 2002.

²² De participatie van de leeftijdscategorie 14/15-19 jaar daalt sinds 1960 (was toen 52%), die van de leeftijdscategorie 20-24 jaar bereikte een piek in 1990 met 78%, zie Pott-Buter, Hettie A. (1993): 148, 149.

²³ Werksters en mantelzorgsters die meer dan twaalf uur per week betaald werken en dat ook melden in de Enquete Beroepsbevolking (EBB) tellen wel mee in de statistiek.

vrouwen. Voor 2000 werd nog geschat dat de deelname met 520 duizend zou kunnen toenemen als alle werkloze vrouwen toetreden evenals alle vrouwen die wel willen, maar niet zoeken en alle vrouwen die wel willen, maar niet kunnen. Dit noemen we het potentiële arbeidsaanbod.²⁴ Hoe groot het aantal *potentiële herintreedsters*²⁵ is, is niet met zekerheid te zeggen. Informatie over herintreedsters is schaars en de belangstelling dateert van recente datum²⁶. Bij de indiening van het *Meerjarenbeleidsplan Emancipatie* door Staatssecretaris Annelies Verstand is na een motie van Jet Bussemaker²⁷ een notitie toegezegd over herintredende vrouwen.²⁸ Bekend is dat herintreedsters met enige begeleiding en ondersteuning eerder de arbeidsmarkt (weer) opgaan. Herintreedsters zijn dikwijls te bescheiden, ze hebben een verouderde opleiding, een 'gat in hun curriculum vitae' en het 'loont niet', deels door de armoedeval.²⁹ Van de toename van het aantal vrouwen op de arbeidsmarkt tussen 1995 en 1999 was 39% afkomstig uit de groep *herintreedsters*.

Uit tabel 3.2 blijkt dat de vrouwelijke niet-beroepsbevolking in de twee oudere leeftijdscategorieën groter is dan in de twee jongere categorieën. Het potentiële aanbod is echter in de groepen van 25-44 jaar groter dan in die van 45-64 jaar, omdat de helft van de oudere leeftijdsgroepen 'wil niet' aangeeft tegen circa 22% van de jongeren. Uiteraard kunnen deze percentages veranderen, zeker voor degenen zonder arbeidsongeschiktheid of vervroegde pensioenuitkering. Van de oudere vrouwen heeft ruim 300 duizend vrouwen zo'n uitkering (in 2000: WAO (240 duizend), WAZ (16 duizend), Wajong (20 duizend) en vervroegde pensioenuitkering (38 duizend)).³⁰ Bij de jongere vrouwen valt het hoge aantal met een Wajong-uitkering op: ruim 37 duizend, samen met WAO (bijna 85 duizend) en WAZ (2 duizend) zijn dat bijna 124 duizend arbeidsongeschikte vrouwen. Van de vrouwen met een werkloosheids- en Abw-uitkering wordt verwacht dat arbeidsmarktstimulatie naast fiscale maatregelen ook via specifieke reïntegratiemaatregelen zal plaatsvinden. De laatste jaren is de potentiële arbeidsreserve van alle personen die een baan van minstens 12 uur per week willen hebben, afgenomen. In 2000 ging het om 687 duizend personen, 120 duizend minder dan in 1999.³¹

Voor zowel mannen als vrouwen geldt dat de lage participatie deels door vraag-, deels door aanbodfactoren wordt verklaard. Uittreding via VUT, WAO, WAZ of WW gaat voor ouderen nauwelijks gepaard met een achteruitgang in besteedbaar inkomen, al heeft, zoals reeds opgemerkt, een klein percentage van de oudere vrouwen zo'n uitkering. De *impliciete belasting* op doorwerken is hoog, dat wil zeggen dat het verschil in inkomen tussen wel en niet betaald doorwerken klein is

²⁴ Wetzels, C.M.M.P. & Tijdens, K.G. (2002a). *Ficties en feiten over herintreedsters*. Economisch Statistische Berichten, 1-3-2002: 176-178.

²⁵ Herintreedsters zijn vrouwen die na een aantal jaren te zijn gestopt met betaald werken terugkeren op de arbeidsmarkt. Zie ook FNV (2000). *Terug van weggeweest, een onderzoek naar de positie van herintreedsters op de arbeidsmarkt*. Amsterdam: FNV Vrouwensecretariaat.

²⁶ Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (1999). *Plan van aanpak herintredende vrouwen*. Den Haag.

²⁷ Motie 29 april 1999. Tweede Kamer, TK 1999-2000, nr. 9

²⁸ Tweede Kamer. *Herintredende vrouwen*. TK 2000-2001, 27 853, nr. 1.

²⁹ Feiter, Astrid (2001). *De hordenloop van de herintreedsters*. Opzij, november 2001: 70-73.

³⁰ Wetzels, C.M.M.P. & Tijdens, K.G. (2002a). *Ficties en feiten over herintreedsters*. Economisch Statistische Berichten, 1-3-2002: 176-178, noemen een percentage van 5% arbeidsongeschikten. CBS (2002) geeft deze gegevens voor de vrouwen van 45-64 jaar.

³¹ CBS (2002): 112.

(Leeftink, 2001). Lindeboom stelt dat 80% van de mensen onmiddellijk gebruik maakt van de VUT op het moment dat zij daarvoor in aanmerking komen.³² Aan de vraagkant geldt dat ouderen relatief duur zijn (zie ook hoofdstuk 5). In de oudste leeftijdsgroep zal toename van de arbeidsparticipatie steeds de som zijn van stijgende participatie door herintreedsters minus stijgende uitstroom als gevolg van VUT of WAO. Naarmate de participatie van oudere vrouwen stijgt, zal ook hun uitstroom toenemen.

3.3 DOELGROEPEN MET LAGE ARBEIDSPARTICIPATIE

Uit de gepresenteerde statistische gegevens blijkt dat de deelname van jonge moeders met een laag inkomenspotentieel (vanwege lage opleiding of allochtone afkomst), vooral bij alleenstaande moeders, maar ook bij de moeders samenwonend met een partner met een laag inkomen, en bij de potentiële (oudere) herintreedsters beneden de doelstelling van 65% ligt. Zoals aangegeven is een scala aan maatregelen nodig om die participatie te verhogen. Bij de afweging of daarbij een fiscaal instrument zou moeten worden ingezet, spelen verschillende aspecten een rol. Naarmate de doelgroep eenduidig en transparant in de fiscaliteit kan worden gedefinieerd, is een fiscaal instrument in het algemeen doelmatig. De (politieke) afweging is echter minder eenvoudig. Steeds zal per concreet geval moeten worden beoordeeld hoe de doeltreffendheid van een fiscaal instrument zich verhoudt tot die van niet-fiscale instrumenten. Het oude dilemma van rechtvaardigheid en doelmatigheid speelt eveneens een belangrijke rol.

Wat betreft stimulering van arbeidsmarktparticipatie beperken wij ons tot drie doelgroepen: (oudere) herintreedsters, (potentiële) jonge moeders en alleenstaande moeders die onbetaalde zorgtaken verrichten voor kinderen en/of zieken en gehandicapten en een relatief laag inkomenspotentieel hebben. Voorzover deze groepen vrouwen wel betaald werken zijn ze *economisch zelfstandig* oftewel *financieel onafhankelijk* als ze een jaarinkomen boven 70% van het wettelijk minimumloon verdienen (in 2002 wordt daarvan uitgegaan als het netto individuele inkomen hoger is dan €10.000 per jaar).

In 2000 is het aantal vrouwen 25-44 jaar met een inkomen lager dan €10.000 574 duizend en van de vrouwen 45-64 jaar 473 duizend. Dus naar schatting ruim één miljoen vrouwen zijn niet economisch zelfstandig (circa 50% van alle vrouwen 25-64 jaar). Daarvan is 80% gehuwd.³³ Gecombineerd met de ramingen van huishoudens met kinderen en zonder kinderen tussen de 100% – 145% van het minimumloon, is de conclusie van Bovenberg en Jacobs dat het om een vrij beperkte groep gaat niet waar.³⁴ Bovenberg en Jacobs relativeren ook het belang aan fiscale prikkels bij het verklaren van de arbeidsparticipatie van vrouwen. Zij komen tot die conclusie op basis van de ontorechte (in paragraaf 5.3 weerlegde) bewering van De Jonge en De Kam (2000). Wel stellen zij terecht dat het belangrijk is bij het inzetten van hogere specifieke heffingskortingen om eenvoudig te bepalen maar moeilijk te beïnvloeden kenmerken te vinden, die goed zijn gecorreleerd met verdien capaciteit en behoeften.

³² Lindeboom, geciteerd door Leeftink, Bertholt (2001). *Lage participatie van ouderen*. Economisch Statistische Berichten, 26-10-2001.

³³ CBS (2002), www.statline.cbs.nl (personen naar inkomensklassen en leeftijd).

³⁴ Bovenberg, A.L & Jacobs, B. (2001). Rechtvaardigheid of individualisering. *Economisch Statistische Berichten*, 18-5-2001.

3.4 MAATREGELLEN OM DE PARTICIPATIE TE VERHOGEN

Behalve fiscale maatregelen zijn aanvullende maatregelen nodig. In deze paragraaf wordt kort stilgestaan bij die maatregelen. De voorwaarden waaronder vrouwen met thuiswonende kinderen willen participeren zijn bekend.³⁵ De meest genoemde voorkeur is werk dicht bij huis. Werken in deeltijd is de tweede voorkeur. Dan volgt werken met een vast contract. Vervolgens komt werken op schooltijden. Dit is vooral belangrijk voor vrouwen met kinderen in de leeftijd van 5 tot 12 jaar. Goede verlofregelingen staan op de vijfde plaats en zijn vooral gewenst door vrouwen met kinderen tot 12 jaar. Naarmate de kinderen ouder worden, worden goede loopbaanmogelijkheden belangrijker. Telewerken scoort hoog onder vrouwen met jonge kinderen. Goede kinderopvangregelingen zijn vooral gewenst voor kinderen tot 4 jaar en (iets minder) voor kinderen in de schoolleeftijd.

Verhoging van de participatie van jonge moeders en herintreedsters zou volgens ons op zes pijlers moeten rusten.

1. Dezelfde verlofregelingen voor vrouwen en mannen op het terrein 'Arbeid en zorg'. Met de nieuwe wetgeving³⁶ zijn daartoe belangrijke stappen gezet.
2. Maatregelen die zorgtaken vervangen, zoals kinderopvang³⁷ en thuiszorg. Daarnaast maatregelen die aansluiten bij de tijdsvoorkeuren van vrouwen met zorgtaken, zoals werken in deeltijd, aanpassing van arbeidstijden aan schooltijden en/of van schooltijden aan arbeidstijden.³⁸
3. Scholingsmaatregelen. De cursusbehoefte van niet betaald werkende vrouwen heeft vooral betrekking op bijscholing van vakinhoudelijke kennis. Over sociale vaardigheden beschikt de doelgroep in hoge mate en ook ICT-kwalificaties zijn veelal goed.³⁹
4. Werkgelegenheidsbevorderende maatregelen 'dichter bij huis'. Dit sluit onder meer aan bij het interdepartementale programma "Ontwikkelen van bereikbaarheidsscenario's", waarbij vanuit het oogpunt van arbeidsparticipatie ook arbeidsmobiliteit en woon-werkverkeer wordt betrokken.⁴⁰ Bevordering van telewerken is een mogelijkheid om werkgelegenheid vanuit huis te bevorderen.⁴¹
5. Ondersteuning om herintreding te bevorderen. De onzekerheid over de gevolgen van toetreding voor het (eigen en dat van de partner) netto inkomen,

³⁵ Tijdens, K.G. & Wetzels, C.M.M.P. (2002b). Gevraagd: herintreedsters. *Nemesis* (2002), nr 2: 39-45.

³⁶ De wet Arbeid en zorg regelt kortdurend betaald zorgverlof van ten hoogste 10 dagen per jaar om bij ziekte van de echtgenoot, de samenwonende partner, inwonende kinderen en ouders de noodzakelijke zorg te kunnen verlenen.

³⁷ De nieuwe Wet basisvoorziening kinderopvang (WBK) voor kinderen tot 12 jaar moet hierin verbetering brengen. De wet wordt naar verwachting op 1 januari 2004 van kracht.

³⁸ Zie onder andere VNO-NCW (2002). *Recht op deeltijd. Wat bedrijven moeten weten over de nieuwe Wet aanpassing arbeidsduur*. Brochure in samenwerking met AWWN, FME-CWM en VNO-NCW, alsook de vele initiatieven beloond door de Commissie Dagindeling *Advies van de Commissie Dagarrangementen* Den Haag, Januari 2002 en www.informelezorg.info.

³⁹ Onderzoek Arbeid & ICT-2001, Wetzels, C. & Tijdens, K. (2001). *Dubbel delen in de digitale delta*, Delft, TNO-STB.

⁴⁰ Dit programma wordt gecoördineerd door het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid. Het beoogt te onderzoeken op welke wijze een betere combinatie van arbeid en zorg een hogere arbeidsparticipatie van vrouwen mogelijk kan worden.

⁴¹ Tijdens, K.G. & Wetzels, C.M.M.P. (2002b).

het verlies aan inkomensafhankelijke subsidies, de grote hoeveelheid papieren die (opnieuw) moet worden ingevuld bij ontslag, schrikt veel vrouwen af om de arbeidsmarkt op te gaan. Openstellen van alle bemiddelingsmogelijkheden waarvan uitkeringsgerechtigden gebruik kunnen maken, zou een stimulans voor de vrouwen uit de doelgroepen kunnen betekenen.

6. Aanpassing financiële regelingen om betaald werken van vrouwen met een laag inkomen te stimuleren.

Voor etnische minderheden is sinds 1998 het specifieke arbeidsmarktbeleid sterk toegenomen, via de Wet stimulering arbeidsmarktdeelname minderheden (Wet SAMEN) en het plan van aanpak in de nota Arbeidsmarktbeleid voor Etnische Minderheden 2000-2003.

Zoals reeds opgemerkt ligt in deze emancipatie-effectrapportage de nadruk op de financiële aspecten, en dan vooral op de fiscale, van de genoemde pijlers.

3.5 STAND VAN ZAKEN ECONOMISCHE ZELFSTANDIGHEID

Per 1 januari 2002 is het brutominimumloon voor personen van 23 jaar en ouder € 1207 per maand en het netto minimumloon € 988 per maand. Voor financiële onafhankelijkheid geldt een inkomen gedurende het hele jaar van tenminste 70% hiervan, bij voorkeur uit arbeid. Vrouwen met zorgtaken halen die grens meestal niet. In 1998 was 40% van alle vrouwen van 15-44 in een huishouden met partner en minderjarige kinderen als zodanig aan te merken tegenover 68% van alle mannen. Van deze categorie vrouwen behoort 55% weliswaar tot de werkzame beroepsbevolking, maar veel vrouwen met jonge kinderen werken in deeltijd. Vooral dat leidt ertoe dat 15% van de moeders een jaarinkomen heeft dat boven de drempel van economische zelfstandigheid ligt.⁴²

Uit een onderzoek van *Trouw*⁴³ bleek dat de betrokken vrouwen zich niet zo druk maken om de financiële afhankelijkheid. Dit vormde voor *Opzij* een reden om vervolgonderzoek te doen.⁴⁴ Dit onderzoek was gericht op de groep vrouwen tussen 30 en 50 jaar, samenwonend of gehuwd, waarvan 90% met kinderen thuis en 70% met een deeltijdbaan. Van deze groep vrouwen verdiende 30% maandelijks minder dan € 700, 40% tussen de € 700 en € 1.400, 10% meer en 20% deed geen opgave. De overgrote meerderheid van de vrouwen verdient aanzienlijk minder dan de partner, meestal minder dan de helft van salaris. Bij 11% ligt het salaris in de buurt van de partner. Van de dertigers is 73% (dus minder dan volgens de inkomensstatistieken van 1998) financieel afhankelijk van de partner, van de veertigers 83%. Echter 77% van de dertigers en 87% van de veertigers ervaren dat niet als zodanig (Vervoort, 2002). De belangrijkste reden is de wederzijdse afhankelijkheid en de relatie met de kinderen: de één steekt meer tijd in de onbetaalde zorg thuis, de ander in het betaalde werk. Nieuw is dat de vrouw van nu de afhankelijkheid als tijdelijk ziet en dat zij ervan overtuigd is dat als de partner weg zou vallen zij financieel op eigen benen kan staan. Niet zozeer door alimentatie of weduwepensioen, maar door betaald werk. Dit zelfvertrouwen

⁴² Keuzenkamp & Oudhof (2000): 108.

⁴³ *Trouw* (2001), *Dossier Vrouw*, november 2001.

⁴⁴ Vervoort, Hans (2002). *Vrouwen zelfverzekerder dan ooit. Financiële onafhankelijkheid slechts tijdelijk minder belangrijk*. *Opzij*, maart 2002: 19-23.

ontlenen deze vrouwen aan hun werkervaring en het feit dat zij veelal nog steeds een (deeltijd)baan hebben.

3.6 STATISTISCHE GEGEVENS ONBETAALDE ARBEID

Gegevens over onbetaalde arbeid kunnen worden ontleend aan de onderzoeken van het SCP over tijdsbesteding⁴⁵ en de twee tijdsbestedingmodules van het CBS.⁴⁶ Voor verdere informatievoorziening over onbetaalde arbeid is de Emancipatiemonitor een andere bron.⁴⁷ Deze monitor wordt in 2002 door het CBS en SCP in opdracht van het ministerie van SZW opnieuw uitgebracht. In de tijdsbestedingsonderzoeken van het SCP wordt de tijd die vrouwen en mannen aan onbetaalde zorgtaken besteden iedere vijf jaar gekwantificeerd. Gegevens zijn beschikbaar van 1975 tot en met 2000. Vrouwen zonder kinderen zijn sinds 1975 meer tijd aan betaald werk en minder aan zorgtaken gaan besteden. In huishoudens met kinderen jonger dan 6 jaar zijn mannen meer tijd gaan besteden aan de zorg voor kinderen en vrouwen.

Binnen het CBS is een in de Nationale Rekeningen geïntegreerde tijdsbestedingsmodule gemaakt voor de jaren 1987 en 1997. De ontwikkeling is een onderdeel van SESAME (System of Economic and Social Accounting Matrices and Extensions). Het idee is naast economische indicatoren ook sociale indicatoren die bijdragen aan het welzijn van de bevolking, zoals milieu, gezondheid en informele productie op te nemen in een informatiesysteem. De relatie formele - informele arbeid en de ontwikkelingen in de tijd kunnen zo worden geanalyseerd. De definitieve resultaten met een vergelijking tussen 1987 en 1997 zullen op korte termijn worden gepubliceerd. Voorlopige resultaten⁴⁸ laten zien dat het percentage tijd besteed aan betaalde arbeid door vrouwen gemiddeld is gestegen van 4,9% naar 6,3% tussen 1987 en 1997, maar voor mannen gelijk is gebleven (13,3%). Van de totale beschikbare tijd ging bij de vrouwen in 1987 26% naar de onbetaalde arbeid en in 1997: 25,2%. Voor mannen waren die percentages respectievelijk 24,6 en 25,7. Opvallend is de verschuiving binnen de onbetaalde arbeid ten gunste van de verzorging van kinderen en verzorging van familie en/of anderen (zie ook tabel 3.3). Mannen gingen meer verzorgen, want de tijd besteed aan kinderen steeg van 0,4% tot 1,3% en aan anderen van 0,1% naar 0,3%. Bij vrouwen steeg de tijd besteed aan kinderen van 1,6% tot 2,7% en de tijd besteed aan de verzorging van anderen van 0,2% tot 0,7%.

De grote productiviteitsstijging in de huishouding en de toegenomen mogelijkheden van kant-en-klaar-producten en diensten, maken dat steeds meer vrouwen de opvoeding en verzorging van kinderen met betaald werk kunnen combineren. De meerderheid van de moeders, in 2000 gemiddeld 70%, combineert de verzorging met kinderen met een deeltijdbaan. De meerderheid van de mannen doet die toegenomen onbetaalde zorg naast een voltijdbaan, gemiddeld

⁴⁵ Breedveld, Koen, Andries van den Broek, Jos de Haan, J. de Hart, Frank Huysmans, en Dono Niggebrugge (2001). *Trends in de tijd : een schets van recente ontwikkelingen in tijdsbesteding en tijdsordening*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.

⁴⁶ Door het CBS zijn in 1987 en 1997 onderzoeken uitgevoerd naar de tijdsbesteding van de Nederlandse bevolking. Vergelijkende resultaten worden in de loop van 2002 verwacht.

⁴⁷ Keuzenkamp, Saskia en Oudhof, Ko (2000). *Emancipatiemonitor 2000*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau & Centraal Bureau voor de Statistiek, november 2000.

⁴⁸ Gringhuis, Gerda, Oudhof, Ko & Van Rooijen-Horsten, Mirjam (2002). *Onbetaalde arbeid geïntegreerd in de Nationale Rekeningen*, Voorburg, CBS.

78% in 2000. De gemiddelde omvang van een deeltijdbaan neemt langzaam toe en die van de voltijdbaan blijft redelijk stabiel.⁴⁹

Tabel 3.3 Tijdsbesteding aan betaalde en onbetaalde arbeid door samenwonenden van 25 jaar en ouder in hele uren per week, 1975, 1985, 1995 en 2000

Samenwonenden	vrouwen			Mannen		
	1975	1985	1995	1975	1985	1995
jongste kind 0-5 jaar						
onbetaalde arbeid	51	56	51	18	23	22
w.v. zorg voor kinderen						
en andere huisgenoten	13	19	20	4	6	8
betaalde arbeid	2	4	8	36	33	39
Samenwonenden						
jongste kind 6-14 jaar						
onbetaalde arbeid	46	49	42	16	16	22
w.v. zorg voor kinderen						
en andere huisgenoten	5	6	7	2	2	3
betaalde arbeid	4	6	11	30	37	36

Bron: Keuzenkamp & Oudhof (2000): tabel 4.19: 79

De tabel laat duidelijk zien dat de zorg voor jonge kinderen op zijn minst een halve werkweek in beslag neemt en aanzienlijk meer indien rekening wordt gehouden met de daarbij horende huishoudelijke arbeid.

3.7 AFBAKENING EN BESCHRIJVING VAN DE DOELGROEPEN

Op grond van het bovenstaande blijkt dat drie doelgroepen niet aan de eerste twee emancipatiedoelstellingen van arbeidsparticipatie en economische zelfstandigheid voldoen. Bij alle drie groepen is de belangrijkste reden de noodzakelijke zorg voor afhankelijke personen. Participatie kan alleen toenemen als die zorgtaken zijn afgelopen of (deels) worden overgenomen door derden, waarbij het op de arbeidsmarkt verdiende inkomen hoger moet zijn dan de waarde van de onbetaalde arbeid of de kosten van de eventueel uit te besteden taken. Een andere mogelijkheid om een hoger inkomen te bereiken, is met de noodzakelijke zorgtaken (meer) rekening te houden in het fiscale en/of socialezekerheidsstelsel.

De emancipatie-effect analyse met de criteria van: toename arbeidsdeelname, toename economische zelfstandigheid en compensatie voor noodzakelijke zorgtaken zal worden toegepast op de volgende categorieën, vernoemd naar de belangrijkste kenmerken.

⁴⁹ CBS (2002): 110.

- Categorie I: *jonge moeders*

De groep moeders met partner en jonge afhankelijke, gezonde kinderen, maar zonder noodzakelijke zorg nodig hebbende andere gezinsleden voldoet anno 2002 wel aan de doelstelling van arbeidsparticipatie van 65%, maar niet aan de doelstelling van een netto individueel inkomen boven de € 10.000 per jaar. De nadruk bij deze categorie ligt op vrouwen met een laag inkomen of laag inkomenspotentieel.

- Categorie II: *alleenstaande moeders*

Deze aandacht voor deze groep vrouwen gaat uit naar de moeders met afhankelijke gezonde kinderen en geen of een laag inkomen uit arbeid.

- Categorie III: *potentiële herintreedsters*

Vrouwen met partner, geen jonge afhankelijke kinderen, geen noodzakelijke zorg nodig hebbende. Indien wel sprake is van arbeidsparticipatie dan is dat veelal in een deeltijdbaan met een inkomen beneden 70% van het minimumloon. Vrouwen in deze groep zorgen dikwijls voor hulpbehoevende familieleden of zijn werkzaam als bijvoorbeeld mantelzorgster en alphahulp.

Bij de analyse wordt dus gekeken of de fiscale maatregelen bijdragen aan de stimulering van de arbeidsparticipatie van deze vrouwen met een inkomen dat tot economische zelfstandigheid leidt en of de maatregel bijdraagt aan de mogelijkheid tot vervanging dan wel compensatie van de noodzakelijke zorgtaken.

In hoeverre de drie categorieën gebruik maken van inkomensafhankelijke regelingen en daardoor niet deelnemen aan de arbeidsmarkt is moeilijk te zeggen. Gecombineerde gegevens zijn amper voorhanden en naar verdere huishoudkenmerken moeilijk te vinden. Voor 1999 is geraamd dat er 309 duizend echtparen met kinderen en 370 duizend echtparen zonder kinderen zijn die een huishoudinkomen tussen het sociale minimum en 145% van het wettelijk minimumloon hebben en 200 duizend alleenstaande ouders.⁵⁰

⁵⁰ Werkgroep Harmonisatie Inkomensafhankelijke Regelingen (2000): 38.

4 FISCAL INVLOED OP ARBEID EN INKOMEN

Het stelsel van belastingen en premies heeft aanzienlijk hogere effecten op vraag en aanbod van arbeid dan tot voor enkele decennia geleden werd aangenomen. Dit hoofdstuk laat zien hoe belangrijke veranderingen in de belastingheffing van arbeidsinkomsten van vrouwen de arbeidsmarktdeelnemers van vooral gehuwde vrouwen heeft beïnvloed.

4.1 INKOMENSSTATISTIEK EN BELASTINGHEFFING

Opvattingen over de verdeling tussen betaald en onbetaald werk en tussen vrouwen en mannen zijn duidelijk herkenbaar in de inkomensstatistieken van het Centraal Bureau voor de Statistiek. Deze statistieken zijn grotendeels gebaseerd op gegevens van de belastingdienst en weerspiegelen de grote veranderingen in de loon- en inkomstenbelasting sinds de invoering ervan in 1915. Opvallend is de sterke stijging van het aantal belastingplichtige personen (5% toen, tot 75% van de bevolking nu). Dit komt deels door de stijging van het aantal personen met een eigen *persoonlijk* inkomen.

4.2 BELASTINGHEFFING VAN ECHTPAREN EN NIET-GEHUWDEN

Vanaf de eerste Wet op de Inkomstenbelasting van 1914, op 1 april 1915 ingevoerd, tot 1973 is het principe van samenvoeging van vermogen en inkomen van samenwonende echtgenoten als vanzelfsprekend gehandhaafd. De gehuwde man was belastingplichtig voor het gezamenlijke inkomen van zichzelf en zijn vrouw. Tussen 1962 tot 1973 kreeg de man een *belastingaftrek* als zijn vrouw inkomsten uit arbeid had. Met ingang van 1973 werd de samenvoeging gedeeltelijk opgeheven voor het eigen arbeidsinkomen van de gehuwde vrouw en vanaf 1976 ook voor haar eventuele uitkering bij arbeidsongeschiktheid. Voor deze inkomsten werd de gehuwde vrouw zelfstandig belast. Samenvoeging voor andere inkomensbestanddelen bleef bestaan totdat met ingang van 1984 de belastingwetgeving seksenneutraal werd en *niet-arbeidsinkomsten* niet meer bij de gehuwde man, maar bij de partner met het hoogste persoonlijk inkomen werden belast.

In de Wet op de Inkomstenbelasting 1914 werd in het tarief geen onderscheid gemaakt tussen een gehuwde man of een niet-gehuwde. Wel waren er aparte (lagere) tarieflijnen voor belastingplichtigen met kinderen. In 1941 zijn verschillende tarieven voor gehuwde mannen en niet-gehuwden ingevoerd om het huwelijk te stimuleren en 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 bijna anderhalf maal zoveel als voor een gehuwde man zonder kinderen. Voor personen met afhankelijke kinderen golden ook nog steeds afzonderlijke tarieflijnen. De hoge belastingdruk voor ongehuwden bleef bestaan tot 1960. Toen vond een tariefverlichting plaats, evenals in 1967, maar de wezenlijke verandering kwam in 1973.

4.3 TARIEFREDUCTIE GEHUWDE MAN BIJ ARBEIDSINKOMEN VAN ZIJN VROUW 1962-1973

In 1941 was een soort *splitsingsstelsel* ingevoerd, zij het niet onder die naam. Bij een splitsingsstelsel wordt het gezamenlijke inkomen van man en vrouw als het ware gesplitst in twee delen, waarvan dan afzonderlijk de belasting wordt berekend. De man betaalt over de som van die beide delen belasting. Bij een progressief stelsel, betaalt een echtpaar minder belasting dan twee niet-gehuwden met hetzelfde inkomen. Als de gehuwde man door meer uren te werken meer kan verdienen dan zijn vrouw, betekent dit een rem op het betaald werken door zijn vrouw. Omstreeks 1960 kon een gehuwde vrouw zelden meer verdienen dan haar man. Vanwege de grote tekorten aan vrouwelijk personeel op de arbeidsmarkt werd in 1962 als stimulans voor vrouwen om (voorlopig) op de arbeidsmarktte blijven na het huwelijk, of ze te stimuleren terug te keren, aan de gehuwde man een belastingaftrek toegestaan van 1/3 van het eigen arbeidsinkomen van zijn vrouw tot maximaal f 2.000. Bij de nieuwe wet op de inkomstenbelasting van 1964, in werking getreden vanaf 1965, werd de aftrek voor de gehuwde vrouw met eigen arbeidsinkomen verhoogd. In 1970 gebeurde dat opnieuw. Voor een *meewerkende echtgenote* kon haar man een redelijk geachte beloning aftrekken.

De nadelen van samenvoeging van inkomens bleven echter bestaan. Dat werd steeds duidelijker toen steeds meer vrouwen die gingen trouwen toch op de arbeidsmarkt bleven werken en meer en meer vrouwen (opnieuw) wilden toetreden. Het feit dat het belastbare inkomen van de gehuwde man (soms geruime tijd) later moest worden bijgesteld voor het arbeidsinkomen van de echtgenote, leverde bovendien veel aanslagen inkomstenbelasting op die de in de regel *lage netto verdiensten* van de vrouw duidelijk (en pijnlijk) zichtbaar maakten. De uitvoering van de vele aanslagen (achteraf) werd ook steeds bezwaarlijker. Bovendien bleven de tekorten aan vrouwelijk personeel bestaan. Redenen te over om over te gaan tot een nieuw belastingsysteem in 1973.

4.4 INDIVIDUELE BELASTINGHEFFING OVER ARBEIDSINKOMEN VAN GEHUWDE VROUWEN 1973-1984

Met ingang van 1973 werd de indeling naar belastingvrije sommen (ook wel belastingvrije voeten genoemd) afhankelijk van de burgerlijke staat, voor gehuwden bovendien afhankelijk van de sekse en voor ongehuwden van de leeftijd. Gehuwde vrouwen kregen een lagere belastingvrije som (in 1973 f 1.328,-) dan gehuwde mannen (f 6.640,-), mede omdat anders het tarief voor gehuwde mannen te veel omhoog zou zijn gegaan. De kinderaftrek werd verhoogd en de kinderbijslag ook.⁵¹ Voor de in het bedrijf of beroep van haar man meewerkende echtgenote gold een fictieve arbeidsbeloning van 1/3 van de winst, met een minimum en een maximum.

⁵¹ Voor 1 kind tot f 352, 2 kinderen f 1064, 3 kinderen f 1596 enzovoort. Dit: ingevolge de Kinderbijslagwet voor loontrekkenden, (*Stb.* 1967, 482).

4.5 TWEEVERDIENERSWETTEN 1984 EN 1985

Volgens de Europese Richtlijnen moest discriminatie naar sekse in de sociale zekerheid eind 1984 zijn opgeheven. Besloten werd om ook in de belastingen die discriminatie op te heffen, maar tegelijkertijd *tweeverdieners* zwaarder te belasten. Dit omdat in die tijd de werkloosheid sterk begon op te lopen en participatie van gehuwde vrouwen op de arbeidsmarkt als minder wenselijk werd gezien. 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 die voor kleine deeltijdbanen overbleef, was zeer laag. Het resultaat van de tweeverdienerswet van 1985 was dat begin februari naar schatting ruim 50 duizend *kleine tweeverdieners* hun baan hadden opgezegd en ongeveer 60 duizend vrouwen hadden aangekondigd dat te overwegen.⁵² Om het negatieve effect enigszins te compenseren werd *voetoverheveling* mogelijk gemaakt. Dit betrof de regeling waarbij na zes maanden de alleenverdiener bij bescheiden verdiensten van zijn echtgenote ook haar belastingvrije som (voet) kon aftrekken. Hij moest echter eerst bij ook maar enig inkomen van zijn vrouw afstand van die belastingvrije som doen. Het gevolg was grote onzekerheid voor de netto inkomens van beide huwelijkspartners en een overbelaste belastingdienst. Tevens werd in 1985 zelfstandige premieheffing volksverzekeringen voor gehuwde partners ingevoerd. Tot 1985 was alleen de gehuwde man daarvoor premieplichtig. Bovendien werden nieuwe regelingen voor meewerkende echtgenotes geïntroduceerd. Niettemin bleek dat het percentage gehuwde vrouwen in loondienst maar weer langzaam toenam. In 1990 was het percentage gehuwde vrouwen met een door de belastingdienst geregistreerd eigen arbeidsinkomen 28% en daarmee nog niet op het oude niveau van 1983, toen dat 29% was. Grafisch is dit te zien in figuur 4.2.

4.6 BELASTINGHERZIENING 1990

In 1990 werd het belastingstelsel *Oort* van kracht. De fiscale bevoordeling van alleenstaande (in de praktijk ongehuwd samenwonende) tweeverdieners werd daarbij teniet gedaan. De belastingvrije som, nu basisaftrek genoemd, voor samenwonenden werd de norm, ook voor de ('echte') alleenstaande. De niet gebruikte basisaftrek van de *niet-verdiener* werd overgeheveld naar de *alleenverdiener* (in de wandelgangen *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.

In de praktijk betekende dit voor de gehuwde vrouw dat zolang haar inkomen beneden de belastingvrije basisaftrek bleef, haar man de dubbele basisaftrek bleef ontvangen. Bovendien was bij een dergelijk laag inkomen sprake van de invorderingsvrijstelling. Globaal kwam de regeling erop neer dat in het gebied tussen 150 – 250% van de basisaftrek vrijstelling van inkomstenbelasting en premies volksverzekeringen werd verleend. De combinatie van dubbele basisaftrek voor de 'alleenverdiener' met een zo weinig verdienende partner dat deze van de invorderingsvrijstelling gebruik kon maken, werkte gunstig op de

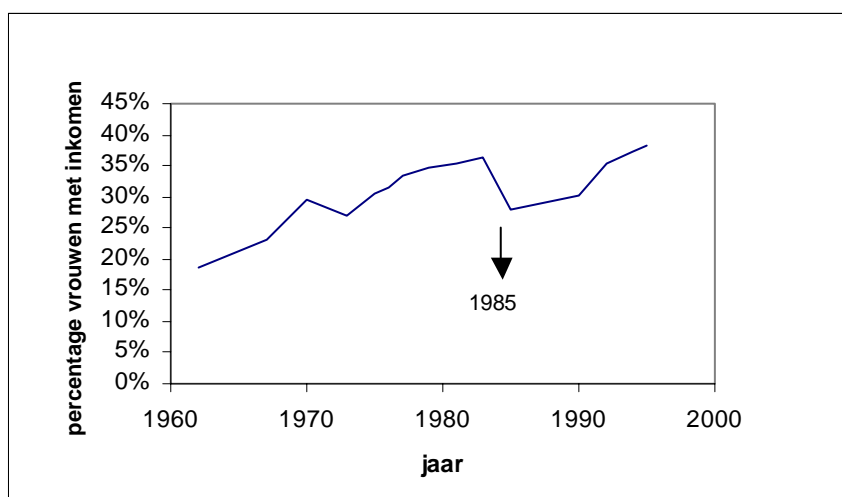
⁵² Klijzing, F.K.H. (1985). *Tweeverdieners, leefvormen en de fiscus*. Demos, 1,4: 28-29. CBS, 1997, Welvaartverdeling, hfst. 2 Inkomensverdeling 1995: 21.

arbeidsmarktdeelname van (gehuwde) vrouwen, maar ongunstig op het verwerven van inkomen boven de (lage) inkomensgrens. De inkomensvrijstelling is bij de invoering van de IB 2001 niet overgenomen. Om te grote negatieve inkomenseffecten te voorkomen is een overgangsregeling opgesteld voor de groepen die hierdoor het meest werden getroffen, de alphahulpen, andere hulpen en gastouders. Over het effect hiervan op de arbeidsmarktdeelname zijn nog geen data beschikbaar.

4.7 BELASTINGHEFFING GEHUWDE VROUWEN MET ARBEIDSINKOMEN 1962-1995

In figuur 4.2 is de ontwikkeling weergegeven van het aantal gehuwde vrouwen met eigen arbeidsinkomen. Uit de grafiek blijkt duidelijk dat belastingwijzigingen trendbreuken veroorzaken. Zoals reeds opgemerkt is vooral de invloed van de tweeverdienerswet van 1985 groot geweest.

Figuur 4.2 Gehuwde vrouwen met eigen arbeidsinkomen 1962-1995



Bron: Pott-Buter, 1998: 42

Uit figuur 4.2 blijkt duidelijk de grote invloed van de belastingheffing – vooral de negatieve invloed – op het verwerven van een eigen arbeidsinkomen bij onderlinge afhankelijkheid van partners. De vanuit emancipatie oogpunt betreurenswaardige ontwikkeling had voorkomen kunnen worden als was ingegaan op de adviezen van de vrouwenbeweging. Reeds vanaf 1981 was gepleit voor een stelsel met heffingskortingen⁵³, waaraan de negatieve afhankelijkheidsbezwaren niet kleven. Uiteindelijk zijn die ideeën ingevoerd in 2001. Echter niet consequent, waardoor ten dele – zeker voor de lage inkomens – de afhankelijkheid is blijven bestaan (in hoofdstuk 7 wordt hier verder op ingegaan).

⁵³ Snijders-Borst, Hieke (1981). *Rooie Sien betaalt belasting* (op 19 mei 1981 uitgebracht door de 'Rooie Vrouwen' van de Partij van de Arbeid); Rebel, Pim & Snijders-Borst (1983). *Op weg, maar waarheen?* Weekblad voor Fiscaal Recht, nr. 5598, 30 juni 1983: 870-872; Snijders-Borst, H. (1983). *Tweeverdieners 2, lof en blaam*. Weekblad voor Fiscaal Recht, 22 december 1983: 1603-1625; Snijders-Borst, H. (1983). *Het draagkrachtbeginsel in de loon- en inkomstenbelasting*. Economisch Statistische Berichten, 24 augustus 1983: 750-755 en Snijders-Borst, Hieke & Rebel, Pim (1984) Advies Breed Platform Vrouwen voor Economische Zelfstandigheid, Utrecht, oktober 1984.

Het gemiddeld inkomen van gehuwde vrouwen verloopt min of meer synchroon met de grafiek. In 1962 bedroeg het *f* 2.000. Het gemiddeld inkomen steeg geleidelijk tot *f* 6.200 in 1973, vervolgens nam het snel toe tot *f* 14.300 in 1981, om te dalen in 1983 tot *f* 13.900 (bruto totaal inkomen), daarna steeg het opnieuw langzaam tot *f* 33.100 (bruto inkomen) in 1995. Het is evident dat deze stijging na de individualisering van de belastingheffing op eigen arbeidsinkomsten vooral ten gunste van de relatief hogere inkomens heeft gewerkt.

4.8 BELASTINGHERZIENING 2001

Bij de belastingherziening van 2001 was een belangrijke doelstelling, naast verbreding en versterking van de belastinggrondslag en de 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.⁵⁴ De waarde van een heffingskorting is niet afhankelijk van het progressieve belastingtarief. Dat wil zeggen dat alle belastingplichtigen een zelfde belastingvrij bedrag krijgen. 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*. Naast de algemene heffingskorting zijn nog 13 andere heffingskortingen ingevoerd (zie hoofdstuk 7).

De lijst met heffingskortingen overziende, is de eerste vraag die opkomt waarom deze versnipperde vorm van inzet van collectieve middelen. De eenvoud en transparantie van het heffingskortingsysteem is nodeloos ingewikkeld gemaakt. De klacht tegen complexiteit is niet nieuw. *Ingewikkeldheden verlokken tot inventief gebruik, mazen worden in toenemende mate gezocht, gevonden en bestreden. Daartoe dient de reparatiewetgeving ... door reparaties van reparaties neemt de complexiteit van de wetgeving sterk toe. Dit proces wordt nog in de hand gewerkt door de ... neiging om de belastingwetgeving te gebruiken als instrument voor de vormgeving van het sociaal-economisch beleid en het inkomensbeleid. Het hek is van de dam en staat wijd open voor lobby's en pressiegroepen.*⁵⁵

4.9 AL DAN NIET FISCALE STIMULERING VAN ONBETAALDE ARBEID

Bij de bespreking van de fiscale instrumenten komt de vraag aan de orde of de onbetaalde noodzakelijke zorgarbeid fiscaal wordt gestimuleerd of juist afgeremd. Die stimulering of remming hangt nauw samen met de vraag in hoeverre bij de fiscale stimulering van de arbeidsparticipatie (van vrouwen) rekening wordt gehouden met het al dan niet hebben van zorgverplichtingen.

⁵⁴ Die vervanging was tussen 1981 en 1983 op initiatief van Hieke Sniijders-Borst door de vrouwenbeweging aanbevolen omdat de waarde van een heffingskorting niet afhankelijk is van het progressieve belastingtarief.

⁵⁵ Kam, C.A. de (1986). Big rat is eating you! *Weekblad voor Fiscaal Recht* 1986/5750, 13 november 1986: 1461-1472.

NIET FISCALE BELEIDSMAATREGELEN

Om de deelname van vrouwen aan arbeid te vergroten, de deelname van mannen aan noodzakelijke zorg te bevorderen en uitbesteding (deels) mogelijk te maken, vereist een grote reorganisatie van de maatschappelijke structuren en een investering in voorzieningen en regelingen die de combinatie van arbeid en zorg vereenvoudigen.⁵⁶ In hoofdstuk 3 is al kort aangegeven dat bijvoorbeeld werknemers een wettelijk recht hebben gekregen om meer of minder uren te gaan werken, tenzij zwaarwegende bedrijfsbelangen dit niet toelaten en op de invoering van de Wet arbeid en zorg in 2002. In die laatste wet voor een betere balans tussen werk en privé zijn naast al bestaande rechten op verlof, zoals het ouderschapsverlof en het calamiteitenverlof, nieuwe verlofregelingen vastgelegd zoals het recht op kortdurend betaald zorgverlof en betaald adoptieverlof.

Op de fiscale tegemoetkomingen voor mensen die arbeid en zorg combineren, zoals voor werkgevers die hun werknemers betaald ouderschapsverlof geven en de combinatiekorting, wordt in hoofdstuk 7 ingegaan.

4.10 CONCLUSIE

De laatste decennia hebben een grote maatschappelijke omwenteling laten zien in de arbeidsmarktdeelname van gehuwde vrouwen, moeders en vrouwen die voor hulpbehoevenden zorgen of hebben gezorgd. Tot 1957 werd van deze vrouwen verwacht geen eigen arbeidsinkomen te verwerven, vervolgens alleen zolang ze geen zorgtaken hadden, maar vanaf 1985 wordt min of meer verwacht dat ze zorg en betaalde arbeid combineren. Het belastingstelsel volgde de veranderingen. Vrouwen met de relatief hogere inkomens gingen hun zorgtaken deels uitbesteden. Voor vrouwen met een deeltijdbaan en relatief lage inkomens is dat tot op de dag van vandaag veel moeilijker. Aanvankelijk zorgde de samenvoeging van inkomens van echtgenoten voor de rem op het verwerven van eigen inkomen, vervolgens de wederzijdse afhankelijkheid in netto inkomen door de invoering van de tweeverdienerswetten, deels hersteld door de *voetoverheveling*, maar in de praktijk er toe leidend dat samen met de invorderingsvrijstelling grote groepen vrouwen hun inkomen laag hielden. In het belastingstelsel 2001 zijn deze tekortkomingen niet hersteld. De algemene heffingskorting kan aan de weinig of niet verdienende worden 'overgedragen' (uitbetaald) en in plaats van de invorderingsvrijstelling is een nieuwe ingewikkelde regeling van tijdelijk hogere heffingskorting in de plaats gekomen die een jaar na invoering tot vermindering van arbeidsdeelname van de betrokken vrouwen in plaats van vermeerdering zorgt. De geschiedenis van 1984/1985 lijkt zich te herhalen, maar wel in geringere omvang.

⁵⁶ Ministerie van Financiën (2001). *Hoofdpunten van het Regeringsbeleid 2002. Werk, sociale zekerheid en inkomen*. 's-Gravenhage; SDU uitgegeven 18 september 2001: 16-17.

5 THEORIE EN EMPIRIE VAN AANBOD EN VRAAG NAAR ARBEID

Dit hoofdstuk geeft een globale indruk van de theoretische en empirische kennis over de invloed van fiscale maatregelen op de arbeidsmarktparticipatie en, op de omvang van de onbetaalde arbeid.

5.1 FISCALE INVLOED OP ARBEIDSMARKTDEELNAME

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* welvaartvermindering voor de belasting- en premies betalers, waar echter een *indirecte* welvaartvermeerdering tegenover staat via de overheidsuitgaven. De vraag is welke belasting- en premietarieven optimaal zijn. Wat betreft het arbeidsaanbod gaat het om de vraag hoe de beschikbare arbeid optimaal kan worden ingezet en zo kan worden verdeeld tussen betaald en onbetaald werk dat dit tot maximale welvaart leidt.

Zoals reeds opgemerkt in het vorige hoofdstuk heeft het stelsel van belastingen en premies aanzienlijk hogere effecten op vraag en aanbod van arbeid dan tot voor enkele decennia geleden werd aangenomen. Dat komt omdat voorheen voornamelijk naar het arbeidsaanbod van mannen en ongehuwde vrouwen (zonder kinderen) werd gekeken. Van beide categorieën zijn de aanbodelasticiteiten laag. Deelname aan de arbeidsmarkt werd min of meer vanzelfsprekend geacht voor mannen en in de loop van de twintigste eeuw ook voor ongehuwde vrouwen. Het uitgebreide stelsel van sociale zekerheid en belastingen heeft geresulteerd in, ook in internationaal perspectief opvallend hoge, marginale tarieven in de buurt van het *wettelijk minimumloon*. Deze tarieven zijn dermate hoog, dat het arbeidsaanbod van mannen, ongehuwde vrouwen en alleenstaande moeders met een uitkering wordt afgeremd.⁵⁷ Tegelijkertijd houdt dit in dat de invloed van de hoogte van de belasting- en premietarieven op onbetaalde of *zwarte* arbeid in de informele sector aanzienlijk is. Voor (gehuwde) vrouwen die veel tijd aan onbetaalde zorg besteden, vormen de hoge tarieven ook een belangrijke rem op het betaald werken.

5.2 VRAAG EN VRAAG NAAR ARBEID

Factoren die de arbeidsparticipatie van vrouwen beïnvloeden zijn politiek-, institutionele, mentaal-culturele (waaronder de reeds genoemde ideologische) en economische vraag- en aanbodfactoren⁵⁸. Voor de stijging van de arbeidsparticipatie van vrouwen zijn aanbodfactoren belangrijker gebleken dan vraagfactoren. Naast de daling van het gemiddeld kindertal vanaf het begin van de twintigste eeuw (met uitzondering van de babyboom na de Tweede Wereldoorlog) en de toename van het opleiding niveau heeft vooral de grote productiviteitsstijging in het huishouden eerst het aanbod van ongehuwde

⁵⁷ Zie hiervoor ook de omvangrijke literatuur over de armoedeval

⁵⁸ Pott-Buter, Hettie en Tijdens, Kea. *Vrouwen leven en werken in de twintigste eeuw*, Amsterdam: Amsterdam University Press, gaat uitgebreid op alle factoren in.

vrouwen en vanaf 1960 ook van gehuwde vrouwen sterk gestimuleerd. Huishoudelijk werk is veel minder zwaar geworden en kan in veel minder tijd dan vroeger worden verricht. Niettemin behoren ook vraagfactoren zoals bijvoorbeeld de welvaartsstijging, nieuwe werkgelegenheid (zoals in de zorgsector en de administratieve sector), vooral voor vrouwen met een betere opleiding (met hogere potentiële lonen), tot de verklarende factoren evenals grote veranderingen in relatieve prijzen,. Een voorbeeld van het laatste is de sterke stijging van de huizenprijzen, in samenhang met het kunnen afsluiten van een hypotheek op de inkomens van beide partners. Dit stimuleert het op de arbeidsmarkt blijven van vrouwen.

AANBOD VAN ARBEID

Binnen de economische *theorie* van het *arbeidsaanbod* wordt een onderscheid gemaakt tussen twee typen ‘keuzes’ oftewel twee typen beslissingen, die (potentiële) aanbieders kunnen maken. De eerste is de beslissing om wel of niet deel te nemen aan de arbeidsmarkt, de tweede beslissing – voor diegenen die al deelnemen – is om meer of minder uren te gaan werken.

WEL OF NIET BETAALD WERKEN

Economen gaan ervan uit dat bij de beslissing om al dan niet betaald te gaan werken, het loon (of de winst) hoger moet zijn dan de uitkering, en/of hoger dan de waarde van de vrije tijd die men opgeeft. In veel economische modellen wordt de onbetaalde arbeidstijd en de vrije tijd bij elkaar opgeteld. In economisch jargon: het *substitutie-effect* is belangrijk. Dit uit zich bij niet betaald werkende vrouwen, met een partner die het inkomen verdient, in een relatief sterke reactie op (een verhoging van) het potentieel netto te verdienen loon. Daarom is de participatiegraad van hoger opgeleide vrouwen – met een grote kans op een hoog uurloon – veel hoger dan van vrouwen die zijn aangewezen op een laag uurloon. In dit eenvoudige beslissingsmodel is de waarde van de onbetaalde arbeid verdisconteerd in de waarde van vrije tijd.

MEER OF MINDER UREN WERKEN

Verandering van het netto inkomen voor mensen die al een betaalde baan hebben, heeft twee effecten. Verhoging houdt in dat hetzelfde inkomen in minder uren kan worden verdiend, maar verhoging houdt ook in dat een uur niet-werken relatief duurder wordt. Het eerste effect – *het inkomenseffect* – resulteert in minder uren willen werken, het tweede effect maakt dat men een deel van de niet-betaalde tijd wil substitueren voor betaalde tijd, men wil meer uren werken: *het substitutie-effect*.

Een verandering in het ‘overig’ inkomen heeft alleen een inkomenseffect. Dit overig inkomen kan bestaan uit bijvoorbeeld rente, dividend en andere vermogensinkomsten, maar ook het inkomen van de partner of bepaalde uitkeringen of subsidies (kinderbijslag, huursubsidie) omvatten. Een verhoging van dit inkomen heeft tot gevolg dat men volgens de eenvoudige standaard theorie geneigd is minder uren te gaan werken, bij een verlaging meer. Beide effecten gelden alleen als de *voorkeuren* die men heeft voor wel of niet betaald werken niet veranderen. In de theoretische modellen wordt hier meestal van uitgegaan.

ONDERZOEKSRESULTATEN

Internationaal en nationaal onderzoek wijst uit dat gemiddeld genomen de inkomenseffecten zeer gering zijn, maar dat bij vrouwen de substitutie-effecten zeer uiteenlopend en gemiddeld genomen groot zijn. Voor vrouwen met partner resulteren de schattingen in substitutie-aanbodelasticiteiten in waarden die variëren van 0 tot 7, maar die gemiddeld in de buurt van 1 uitkomen.⁵⁹ In een eerder overzicht van Nederlandse arbeidsaanbodstudies kwam Theeuwes (1988)⁶⁰ tot de conclusie van een gemiddelde aanbodelasticiteit van vrouwen 1,39 (met een substitutie-elasticiteit van 1,55 en een inkomenselasticiteit van -0,16). Groot en Pott-Buter (1992) stelden vast dat een stijging van het uurloon met 1% in 1979 tot een toename van het arbeidsaanbod van gehuwde vrouwen van 40 minuten per week leidde en in 1987 tot een toename van een half uur. De stijging van de deelname van gehuwde vrouwen aan de arbeidsmarkt tussen 1979-1987 wordt daarbij vooral toegeschreven aan veranderingen in *voorkeuren* en niet aan veranderingen in het loon.⁶¹ Meer recent nationaal onderzoek, waarbij in tegenstelling tot voornoemd onderzoek, rekening wordt gehouden met onbetaalde huishoudelijke arbeid lijkt erop te wijzen dat een toename van het 'overig' inkomen leidt tot een toename van de betaalde arbeid door vrouwen en een toename van haar tijd besteed aan kinderverzorging en begeleiding.⁶² Een verklaring voor deze volgens de eenvoudige theorie niet verwachte stijging van arbeidsmarktaandeel bij stijging van het overig inkomen, ligt in de onbetaalde arbeid (huishoudproductiefunctie). Bij stijging van het 'overig inkomen' kan uitbesteding van huishoudelijke taken (werkster, kant-en-klaar-producten) en/of een productievere huishoudelijke productie (machines) plaatsvinden. Onderzoek⁶³ naar uitbesteding van huishoudelijk werk geeft aan dat veruit de belangrijkste factor bij uitbesteding daarvan aan werksters het eigen uurloon van de vrouw is en niet het loon van de man.

Uiteraard spelen bij deelname aan de arbeidsmarkt ook andere dan economische factoren een rol, zoals in hoofdstuk 3 is aangegeven. Behalve aan betaalde en onbetaalde arbeid kunnen mensen ook tijd besteden aan opleiding en scholing.

In MIMIC, het arbeidsmarktmodel van het Centraal Planbureau (CPB), is de inkomenselasticiteit op - 0,2 gesteld. Dat wil dus zeggen dat verhoging van bijvoorbeeld de kinderbijslag of het inkomen van de partner een geringe negatieve invloed heeft op het arbeidsaanbod van de (gehuwde) vrouw. Als die negatieve invloed er niet is in de werkelijkheid, dan bieden extra heffingskortingen (zoals inkomensafhankelijke kinder- of combinatiekortingen) nog een additionele mogelijkheid tot arbeidsmarktstimulatie, die dan niet in de voorspelde uitkomsten wordt gereflecteerd.

⁵⁹ Theeuwes, Jules & Woittiez, Isolde (1992). *Advising the minister on the elasticity of labour supply*. Research memorandum 92.06 Leiden University, Center for Research in Public Economics.

⁶⁰ Theeuwes, Jules (1998). *Arbeid en belastingen*. In: Belastingheffing en belastinghervorming. Preadviezen van de Koninklijke Vereniging voor de Staathuishoudkunde. Leiden: 111-143.

⁶¹ Groot, Wim & Pott-Buter, Hettie (1993). *Why married women's labor supply in the Netherlands has increased*. *De Economist* (41), nr. 2, 1993: 238-253.

⁶² Grift & Schippers (1999): 17.

⁶³ Tijdens, K.G., Lippe, T. van der & Ruijter, E. de (2001). *Women's Choices for a Domestic Help. The Effects of Working Time, Household Time, Household Characteristics, Women's Wages and Time Allocation Attitudes*. Paper for the LOWER-conference Combining Work, Home and Education, University of Minho, Braga, Portugal, October 26-27, 2001.

Meer algemeen geldt dat in econometrische modellen de *marginale* netto inkomensverandering een cruciale rol speelt. Die marginale verandering wordt bij werkzame personen in loondienst gewoonlijk gedefinieerd als het netto loon dat men voor een extra *uur* werken krijgt betaald. In de praktijk is vaak alleen het gemiddelde (bruto)loon bekend. Wat hun marginale loon is, weten de meeste mensen niet en het is veelal ook niet eenvoudig vast te stellen.

Het CPB hanteert in het huishoudmodel voor de berekening van het arbeidsaanbod van partners een vooraf vastgestelde loonelasticiteit van het hoofdkomen (voornamelijk mannelijke kostwinners) van 0,1 en voor het tweede inkomen (minstverdienende partners, vrijwel altijd vrouwen) een elasticiteit van 1. Voor oudere werknemers 55-64 jaar, voor alleenstaanden en alleenstaande ouders zijn deze loonelasticiteiten respectievelijk 0,15; 0,25 en 0,5. De loonvoet zelf is wel endogeen in het CPB model en volgt uit een onderhandelingsmodel tussen werkgevers en werknemers.

Grift (1998) en Grift & Schippers (2001) hebben een arbeidsaanbodmodel geschat waarin de loonvoetelasticiteiten, de kruiselingsse loonvoetelasticiteiten en de inkomenselasticiteit expliciet zijn geschat.⁶⁴ Het marginale effect van de netto loonvoet van vrouwen met partners is 0,27 en van het overig inkomen 7,49.⁶⁵

Het verschil tussen het gemiddelde brutoloon en het nettoloon wordt bepaald door het belasting- en premiestelsel. Vanwege verschillen in heffingspercentages over de vier in 2002 bestaande tariefschijven (zie hoofdstuk 7) neemt de marginale belastingdruk toe, of blijft gelijk, naarmate men een hoger uurloon verdient. Premies sociale zekerheid, de ziektefondspremie en inkomensafhankelijke regelingen compliceren het beeld echter zodanig dat het netto inkomen bij een loonsverhoging zelfs kan dalen in plaats van toenemen. Deze problematiek speelt zowel bij individuele personen (vooral met een uitkering) als bij huishoudens (vooral die met kinderen). Vrijwel altijd komt dit door cumulatie van inkomensafhankelijke regelingen. Bovendien kunnen huishoudinkomens in plaats van individuele inkomens doorslaggevend zijn voor het al dan niet ontvangen van de collectieve voorziening. De afweging wel of niet deel te nemen aan de arbeidsmarkt is in deze gevallen een moeilijke en ingewikkelde beslissing.

Hoe complex de werkelijkheid is, blijkt ook uit de empirische analyses die zijn uitgevoerd ter voorspelling en verklaring van gedragsveranderingen in het arbeidsaanbod van (gehuwde) vrouwen.⁶⁶ Het is op voorhand niet duidelijk wat het effect is van een verandering in één van de determinanten op de tijdsbesteding. Combinaties van marginale effecten dienen dan ook met de grootst mogelijke voorzichtigheid te worden beschouwd.⁶⁷

De conclusie van de OECD uit 1985⁶⁸ dat de invloed van belastingen op inkomen op het arbeidsaanbod onvoldoende duidelijk is om op grond van de bestaande wetenschappelijke inzichten beleidsaanbevelingen te kunnen formuleren, is

⁶⁴ Grift & Schippers (2001): 34.

⁶⁵ Grift & Schippers (2001): 18 en 19.

⁶⁶ Grift, Y.K. & Schippers, J.J. (1999). *Emancipatie-effectrapportage Verkenning belastingstelsel van de 21e eeuw (Wijzigingen in het belastingregime en gedragsreacties van individuen en huishoudens.)* Utrecht, Economisch Instituut/CIAV, februari 1999.

⁶⁷ Dierx, Grift & Schippers (1999) bijlage:14.

⁶⁸ Saunders, Peter & Klau, Friedrich (1985). *The role of the public sector. Causes and consequences of the growth of the government.* OECD, Paris, 1985: 162-167.

wellicht te pessimistisch maar voorzichtigheid blijft geboden. Voor een vrouw die werkzaam is als mantelzorgster, alphahulp of als hulp in de huishouding is de afweging moeilijk, vooral als ze daarbij te maken heeft met inkomensafhankelijke subsidies of andere tegemoetkomingen in de gezinssfeer (zie ook hoofdstuk 7). Als haar man, als *alleenverdiener* een inkomen tussen 100-140% of 180-200% van het minimumloon heeft, is de kans groot dat de afweging negatief uitvalt en zij een *niet verdienende partner* blijft. Figuur 5.1 geeft de marginale druk aan voor een alleenverdiener met kinderen bij samenloop van inkomensafhankelijke regelingen tussen 100 en 200% WML in 2001.

Een groot knelpunt aan de onderkant van de arbeidsmarkt is de hoge *marginale druk*. Zeker bij een uitkering is vanwege het geringe verschil tussen het netto besteedbaar inkomen van de uitkering en het netto besteedbaar inkomen van een laagbetaalde baan werken niet of nauwelijks lonend. Ook het perspectief van een toename van het besteedbaar inkomen is beperkt, gelet op de hoge marginale druk op het traject boven het minimumloon. Beide verschijnselen kenmerken het begrip *armoedeval*. Voor de alleenstaande ouders is in het inkomensinterval van 90% – 135% van het minimumloon een marginale druk tot 140% mogelijk⁶⁹ (dus forse inkomensachteruitgang bij toename van het inkomen), waarbij dan het verlies aan eigen onbetaalde zorgarbeid niet wordt meegerekend. In totaal waren er in 1999 200 duizend alleenstaande ouders –vrijwel uitsluitend moeders – in dit inkomenstraject.⁷⁰

Zoals figuur 5.1 illustreert wordt bij de alleenverdiener met kinderen de armoedeval vooral veroorzaakt door inkomensafhankelijke regelingen van zowel rijk als gemeenten. De marginale druk van de huursubsidie bedraagt alleen al 40 à 50% en loopt door tot circa 140% van het wettelijk minimumloon. De kwijtschelding voor heffingen van lagere overheden kunnen oplopen van 20 tot 40% in het traject tot 130% van het wettelijk minimumloon. In de periode 1995–2000 hebben de gemeentelijke inkomensafhankelijke regelingen tot een aanzienlijke toename van de armoedeval geleid.⁷¹ In 1999 bevonden zich naar schatting 309 duizend echtparen met kinderen in dit inkomensinterval.⁷² De armoedeval voor de alleenverdiener is vergelijkbaar met de *kostwinnersval* voor de partner.

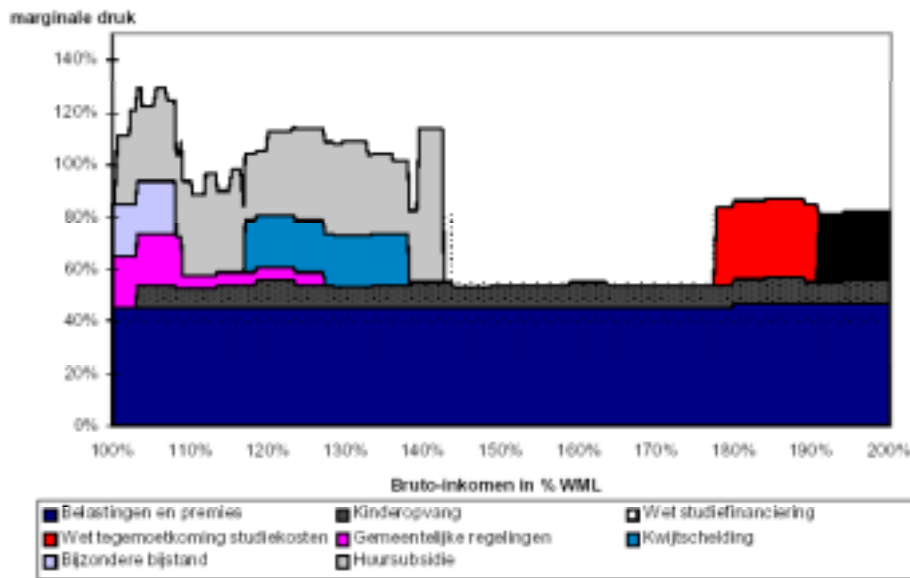
⁶⁹ Werkgroep Harmonisatie Inkomensafhankelijke Regelingen (2000): 28.

⁷⁰ Werkgroep Harmonisatie Inkomensafhankelijke Regelingen (2000): 38.

⁷¹ *Deelrapportage* (2001): 14.

⁷² Werkgroep Harmonisatie Inkomensafhankelijke Regelingen (2000): 38.

Figuur 5.1 Marginale druk van een alleenverdiener met kinderen, situatie 2001



Bron: Ministerie van Financiën (2001). Deelrapportage: 17

Voor alleenverdieners – en dus ook voor de toetredende partner – met kinderen kan op het traject tussen 100% - 145% van het minimumloon de marginale druk tussen de 80% en 120% liggen. Daarbij is de marginale druk voor gemeentelijke inkomensafhankelijke regelingen op het traject 100% - 130% vooral erg hoog.

De figuur illustreert dat eenmaal in het gebied boven modaal en voor het huishoudinkomen boven 1,5 keer het minimumloon tot modaal zich geen problemen als armoedeval en kostwinnersval meer voordoen, behalve als er schoolgaande (WTS) en studerende kinderen (WSF) zijn. De WSF is de enige regeling waarbij de inkomensafhankelijkheid ver kan reiken, van 115-120% van het minimumloon bij alleenstaande ouders tot ongeveer 400% bij drie studerende kinderen (marginale druk 26%). De WTS valt weg boven circa 180% van het minimumloon.

Deze bevindingen komen overeen met die uit een Nyfer rapport. Daarin zijn drie rekenvoorbeelden uitgewerkt waaruit blijkt dat vrouwen van wie de partner het minimumloon verdient de grootste belemmeringen tot arbeidsparticipatie ondervindt.⁷³ Als de vrouw een partner heeft die anderhalf keer modaal verdient, vormt kinderopvang de belangrijkste post. Ze is 41% van haar bruto-inkomen kwijt aan de opvang van één kind en 53% voor twee kinderen.

Zonder deze regelingen is bij de arbeidsinkomens van man en vrouw sinds 1973 boven 145% van het minimumloon geen sprake meer van hoge marginale tarieven. De berekeningen van De Jonge en De Kam over het verloop van de marginale tarieven tussen 1973 en 2001 voor een man die een modaal inkomen verdient en een partner heeft die toetreedt met een inkomen van 90% van het

⁷³ Janssen, Mirjam, M. & Stavenuiter, Monique M.J. & Bijwaard Govert, E. (Nyfer) (2001). *Ik ga niet betalen om te werken*. Den Haag, Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, werkdocument nr. 224, oktober 2001.

minimumloon bevestigen dat.⁷⁴ De grootste knelpunten liggen beneden modaal en vooral in het gebied tussen 100 en 145% van het wettelijk minimumloon. Van de echtparen zonder kinderen (en beneden de 65 jaar) is in 1999 het aantal op 379 duizend geraamd.

5.3 VRAAG NAAR ARBEID

Mede door het stabiele prijsniveau is er de laatste jaren sprake van een structureel hogere vraag naar arbeidskrachten. De omvang van de arbeidsvraag wordt in de eerste plaats bepaald door de loonkosten ten opzichte van de arbeidsproductiviteit of verdien capaciteit. Hier speelt het verschil tussen de bruto loonkosten, inclusief werkgeverslasten, en het nettoloon. Er kan zich een productiviteitsval voordoen als de loonkosten niet in overeenstemming zijn met de productiviteit. De verhouding tussen loonkosten en productiviteit kan bij oudere werknemers ongunstiger kan zijn dan bij jongeren en maakt oudere werknemers relatief duur. Ouderen hebben soms extra verlofdagen, een kortere wekelijkse arbeidsduur en financiële consequenties van ziekteverzuim en arbeidsongeschiktheid voor de werkgevers verhogen de (*verwachte*) loonkosten per feitelijk gewerkt uur van ouderen. Arbeidsrechtelijke bepalingen maken dat werkgevers meer dan de helft van het directe uurloon betalen voor niet-gewerkte uren, bijzondere uitkeringen en aanvullende contractuele afspraken.⁷⁵ De grotere kans op ziekte en arbeidsongeschiktheid leidt tot bijna 10% hogere verwachte loonkosten voor 55+'ers ten opzichte van werknemers jonger dan 25 jaar.⁷⁶ Gemiddeld verdienen werknemers ouder dan 55 jaar 2,5 keer zoveel als werknemers jonger dan 25 jaar. Dit versterkt de prikkels tot leeftijdsdiscriminatie bij het aannemen en ontslaan van personeel.

5.4 FISCALE INVLOED OP ONBETAALDE ARBEID

Over de waarde van de onbetaalde arbeid thuis wordt geen belasting en premies geheven. Als men betaald werk gaat verrichten en de noodzakelijke zorgtaken door anderen laat overnemen, wordt men twee keer met de belasting- en premiedruk geconfronteerd, omdat men uit het eigen netto inkomen een bruto inkomen (inclusief alle lasten) moet betalen. De belasting- en premiedruk speelt dus niet alleen direct, maar ook indirect een belangrijke rol bij de afweging betaald of onbetaald werk.

Met de bijdrage van de onbetaalde arbeid aan de welvaart, de interactie tussen beslissingen om deel te (kunnen) nemen aan betaalde arbeid en het verrichten van onbetaalde (vooral zorg)taken wordt bij het sociaal-economische en fiscale beleid weinig rekening gehouden. Op dit moment is nog weinig zicht op het effect van vergroting van de arbeidsdeelname door verschuivingen in de omvang en samenstelling van onbetaalde arbeid. De emancipatietaakstelling *integratie van onbetaalde arbeid in de sociaal-economische beleidsvoorbereiding* moet hier

⁷⁴ Jonge, P. de & Kam, C.A. de (2000), *Wieg, wig en werk*, Economisch Statistische Berichten, 20 oktober 2000: 840-842. Op basis van deze berekeningen kan niet de conclusie worden getrokken dat fiscale factoren weinig invloed op de arbeidsmarktdeelname van gehuwde vrouwen hebben. Dat die invloed vooral groot is bij wederzijdse afhankelijkheid tussen man en vrouw is aangetoond in hoofdstuk 4 en de invloed van het netto inkomen van de vrouw blijkt uit vrijwel alle econometrische onderzoeken.

⁷⁵ CBS (2002). Statistisch Jaarboek 2002: 203.

⁷⁶ *Belastingen en premies* (2001): 16.

verbetering in brengen.⁷⁷ Behalve kennisachterstand vormt het gebrekkige inzicht in aanknopingspunten om iets met de kennis over onbetaalde arbeid te doen een belemmering binnen het fiscale en sociaal-economisch beleid. Een bijkomende factor die de analyse beïnvloedt, is het feit dat zodra onbetaalde arbeid betaald wordt uitbesteed het karakter verandert.

In *Belastingen en premies* (2001) is bij de analyse van arbeidsmarktstimulatie duidelijk uitgegaan van het eenvoudige economisch beslissingsmodel, waarbij substitutie-effecten tussen vrije tijd en arbeidstijd rechtstreeks aan de belastingdruk zijn gekoppeld. Met de onbetaalde zorgarbeid is geen rekening gehouden.⁷⁸

5.5 THEORIE EN EMPIRIE VAN DE ONBETAALDE ARBEID

ONBETAALDE ARBEID EN MIMIC⁷⁹

Door het CPB (Westerhout & Jongen, 2002) wordt op verschillende manieren rekening gehouden met onbetaalde arbeid. De rol van onbetaalde arbeid bij beleidsmaatregelen blijkt uit simulaties die kunnen worden gemaakt met MIMIC. MIMIC is het toegepaste algemeen-evenwichtsmodel voor arbeidsmarkt en sociale zekerheid van het CPB. Onbetaalde arbeid is daarbij vooral vorm gegeven via het arbeidsaanbodmodel, waarbij individuen een afweging maken tussen onder meer arbeidsaanbod en vrije tijd en huishoudelijke productie.

De vraag naar vrijwilligerswerk en mantelzorg kan impliciet als onderdeel van de vraag naar vrije tijd dan wel huishoudelijke productie worden beschouwd. Waar het binnen MIMIC om gaat, is de mogelijke invloed op het arbeidsaanbod. De eventuele overige consequenties van meer vrijwilligerswerk of mantelzorg, zoals effecten op de totale collectieve uitgaven, worden binnen MIMIC niet gemodelleerd. In MIMIC wordt met een vast aantal uren voor de zorg aan kinderen gerekend.

De tijd die aan zorg voor kinderen of zieken wordt besteed, is in het algemeen mede afhankelijk van de mogelijkheden die de wet hiertoe biedt. De arbeidsmarktconsequenties van verschillende regelingen op dit terrein zijn in afzonderlijke analyses in kaart gebracht. Zo wordt in een analyse over formele kinderopvang erop gewezen dat arbeidsmarktdeelname van vrouwen op twee manieren op de arbeidsmarkt kan inwerken. Allereerst via de extra vraag naar kinderopvang. Daarnaast kunnen minder vrouwen beschikbaar zijn om informele en formele kinderopvang aan te bieden. In een analyse van ouderschapsregelingen is de interactie tussen het gebruik van deze regelingen en participatie op de arbeidsmarkt bestudeerd.⁸⁰

⁷⁷ Zie ook Hooghiemstra, Erna, Oudejans, Ans & Keuzenkamp, Saskia. (2002). *Onbetaalde arbeid op het spoor. Een methode om kennis over onbetaalde arbeid te integreren in het sociaal economisch beleid*, Den Haag, ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid en Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP).

⁷⁸ *Belastingen en premies* (2001): 11.

⁷⁹ De beschrijving in de volgende twee paragrafen is ontleend aan: Westerhout, Ed & Jongen, Egbert (2002). *Onbetaalde arbeid in de beleidsvoorbereiding*. In: Integratie van onbetaalde arbeid in de sociaal-economische beleidsvoorbereiding. Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, 31 januari 2002: 23-25.

⁸⁰ CPB notitie 01/25 en 01/51, geciteerd in Westerhout & Jongen (2002).

Met uitzondering van genoemde analyses wordt tot nu toe vrij weinig over de effecten van beleidsveranderingen op vrije tijd en huishoudelijke productie gerapporteerd. De reden is dat omwille van de leesbaarheid meestal niet van alle uitkomsten van het model verslag wordt gedaan; zaken als het effect op vrije tijd delven dan snel het onderspit ten gunste van het effect op het BBP of werkgelegenheid. Bij alle berekeningen die met MIMIC worden gedaan zijn de effecten op vrije tijd en huishoudelijke productie echter gewoon beschikbaar. Niets staat een meer complete analyse in de weg.

DE EFFECTEN VAN BELEIDSVERANDERINGEN

De effecten van veranderingen in het overheidsbeleid op vrije tijd en huishoudelijke productie zijn sterk gerelateerd aan die op de werkgelegenheid. Lastenverlichting welke de werkgelegenheid stimuleert, gaat ten koste van de consumptie van vrije tijd en huishoudelijke productie. Het verband is echter niet één-op-één. Een reden is dat binnen MIMIC personen ook tijd kunnen besteden aan scholing en opleiding. Een lastenverlichting welke de prikkels voor scholing versterkt, heeft een vergroting van het aantal uren tot gevolg dat aan scholing en opleiding wordt besteed. Een tweede reden is gelegen in de activiteiten die werklozen ondernemen om een baan te bemachtigen. Een lastenverlichting die het verschil tussen netto loon en netto uitkering vergroot, leidt ertoe dat dit deel van de bevolking een groter deel van de beschikbare tijd aan zoekinspanningen gaat besteden. In MIMIC is met name het eerstgenoemde element, dat van scholing en opleiding, in kwantitatieve zin belangrijk. Modelleren van scholing en opleiding heeft tot gevolg dat het effect op aantal uren vrije tijd soms tweemaal zo groot uitvalt als het effect op aantal uren werkgelegenheid.

ENKELE KANTTEKENINGEN BIJ MIMIC

MIMIC differentieert de bevolking naar huishoudenstype, zodat ook de effecten op de tijdsbesteding van *kostwinners*, *partners* en *alleenstaanden* kunnen worden bekeken. Wat opvalt is dat de verschillen tussen deze huishoudentypen vooral de uitkomsten reflecteren van statistieken van enquêtes naar tijdsbesteding. Zo besteden partners vergeleken met kostwinners minder tijd aan betaald werk, consumeren ze meer vrije tijd en nemen ze een groter deel van de huishoudelijke productie op zich. Alleenstaanden nemen wat aantal gewerkte uren betreft een tussenpositie in. Hun consumptie van vrije tijd is echter lager dan die van kostwinners en partners omdat een groter deel van de beschikbare tijd aan huishoudelijke productie opgaat. Beleidsveranderingen beïnvloeden deze tijdsbesteding weliswaar en werken ook verschillend uit voor verschillende huishoudtypen. Analyse van het cijfermateriaal laat echter geen algemene conclusies toe en er is voor de verschillende huishoudtypen geen algemene lijn te ontdekken.⁸¹

5.6 CONCLUSIE

Tot nu toe is weinig bekend over de effecten van beleidsveranderingen op de noodzakelijke zorgarbeid. Indien wel rekening wordt gehouden met de onbetaalde

⁸¹ Westerhout & Jongen (2002).

arbeid lijkt empirisch onderzoek erop te wijzen dat een toename van het 'overig inkomen' (dus 'niet arbeidsinkomen') niet alleen tot een toename van de betaalde arbeid door vrouwen leidt, maar ook tot een toename van haar tijd besteed aan kinderverzorging en begeleiding. De eenvoudige economische theorie kan deze laatste toename niet verklaren en verwacht dan een daling van de arbeidsmarktdeelneming. De verklaring kan worden gevonden in meer geavanceerde economische theorieën via de uitbesteding van huishoudelijke taken (werkster, kant-en-klaar-producten) en/of een productievere huishoudelijke productie (machines). In *Belastingen en premies* (2001) vormt de eenvoudige economische theorie de basis. Met de onbetaalde zorgarbeid wordt geen rekening gehouden. In de praktijk speelt bij de beslissing voor betaald werk de waarde van de noodzakelijke zorgarbeid een belangrijke rol.

De analyse wordt verder gecompliceerd door de hoge marginale tarieven vanwege inkomensafhankelijke regelingen. De drie geselecteerde doelgroepen met laag inkomenspotentieel: alleenstaande moeders, moeders met partner en oudere vrouwen met partner hebben daar relatief veel mee te maken. Een ruwe schatting in 1999 gaat uit van in totaal 880 duizend huishoudens met personen jonger dan 65 jaar.

Voor de alleenstaande ouders is in het inkomensinterval van 90% – 135% van het minimumloon een marginale druk tot 140% mogelijk (dus forse inkomensachteruitgang bij toename van het inkomen), waarbij dan de nieuwe inkomensafhankelijke heffingskortingen en het verlies aan eigen onbetaalde zorgarbeid niet zijn meegerekend.

Voor alleenverdieners – en dus ook voor de toetredende partner – met kinderen kan op het traject tussen 100% - 145% van het minimumloon de marginale druk tussen de 80% en 120% uitkomen. Vooral de marginale druk voor gemeentelijke inkomensafhankelijke regelingen is op het traject 100% - 130% erg hoog.

6 FISCALE BELEIDSARIANTEN

Hieronder wordt kort ingegaan op de in Belastingen en premies (2001) gepresenteerde vier beleidsvariant. Daarbij ligt respectievelijk het accent op lagere marginale tarieven, vermindering van de armoedeval en op twee combinaties van deze doelstellingen. De varianten zijn zowel budgettair neutraal als met een lastenverlichting van € 1,1 miljard gepresenteerd. Ter financiering zijn voor elk van de vier beleidsvarianten verschillende combinaties van fiscale maatregelen voorgesteld. In paragraaf 6.5 zijn die maatregelen ingedeeld in vijf categorieën. Indien cursief gedrukt, is het een citaat uit Belastingen en premies (2001: 43-48).

6.1 VARIANT 1: ACCENT OP LAGERE MARGINALE TARIEVEN

Deze variant is erop gericht de economische dynamiek te bevorderen. Een grotere economische dynamiek komt onder andere tot uitdrukking in een verhoging van de kwaliteit van het arbeidsaanbod en in de stimulering van de vorming van menselijk kapitaal. Daarnaast heeft deze variant als doel een goede werking van de arbeidsmarkt te bevorderen door (meer) werken financieel aantrekkelijker te maken ten opzichte van niet werken. Hierdoor kan deze variant bijdragen aan de vereiste stijging van de arbeidsparticipatie en aan de handhaving van een gunstig vestigingsklimaat. Tot slot worden betere financiële voorwaarden gecreëerd voor een «leven lang leren».

De veelheid aan doelstellingen moet worden bereikt door een combinatie van maatregelen die in tabel 6.1 zijn weergegeven en die onder andere resulteren in lagere marginale tarieven.

- Het tarief van de eerste schijf daalt met 1.25%-punt en de tarieven van de tweede, derde en vierde schijf ieder met 1%-punt.
- Het werknemersdeel van de Awf-premie daalt met 0.5%-punt door een gedeeltelijke afbouw van het exploitatieoverschot in de Awf⁸²
- Afschaffing van de correctiepost op het verzamelinkomen voor inkomensafhankelijke regelingen en compensatie van de daaruit voortvloeiende negatieve inkomenseffecten binnen de betreffende inkomensafhankelijke regelingen.

De opbrengst (zonder lastenverlichting) van de afschaffing van SPAK⁸³ en VLW, de verhoging van de indirecte belastingen en de afschaffing van aftrekposten, wordt aangewend voor een verlenging van het opbouwtraject van de arbeidskorting tot 105% van het minimumloon en voor een verhoging van het maximumbedrag van de arbeidskorting.

6.2 VARIANT 2: ACCENT OP VERMINDERING ARMOEDEVAL

Het primaire doel is werken financieel aantrekkelijker maken in het inkomenstraject 100-140% van het wettelijk minimumloon. Andere doelen zijn

⁸² Awf: Algemeen werkloosheidsfonds. met Awf-premie wordt WW premie bedoeld, exclusief wachtgeldpremie.

⁸³ SPAK: speciale afdracht kortingen, hier alleen voor lage lonen, en VLW: voorziening langdurig werklozen..

verbetering van de inkomensperspectieven van mensen aan de onderkant van het loonebouw, een bijdrage leveren aan de vereiste stijging van de arbeidsparticipatie en aan een vermindering van de betaalde inactiviteit van mensen jonger dan 65 jaar. Deze variant heeft ook als oogmerk het behouden van voldoende sociale cohesie in de samenleving door het aantal mensen zonder werk te verminderen.

In deze variant zit geen verhoging van de indirecte belastingen en ook worden spaarloon, SPAK en VLW niet afgeschaft. Wel wordt een aantal aftrekposten geschrapt. De opbrengst (zonder lastenverlichting) is als volgt aan te wenden.

- Invoering van een Earned Income Tax Credit (EITC, zie verder hoofdstuk 7).
- Een verlaging van het werknemersdeel van de Awf-premie met 3.25%-punt.
- Het tarief van de derde schijf daalt met 4%-punt. Tevens wordt het tarief van de tweede schijf met 0.1%-punt verlaagd.
- De combinatiekorting wordt verhoogd.

6.3 BELEIDSARIANT 3: COMBINATIEVARIANT I

Deze variant beoogt de doeleinden van de vorige varianten te combineren en richt zich op het bevorderen van de economische dynamiek en een goede werking van de arbeidsmarkt. ... Daarnaast kan deze variant een bijdrage leveren aan de handhaving van een gunstig vestigingsklimaat en aan het creëren van betere financiële voorwaarden voor een «leven lang leren».

Met uitzondering van de afschaffing van de VLW worden in deze variant dezelfde financieringsbronnen voorgesteld als in variant 1. De aanwending van de opbrengst van de voorgestelde maatregelen (zie tabel 6.1) is nu:

- Verlaging van het tarief van de tweede en derde schijf met 1.5%-punt respectievelijk 1.75%-punt.
- Invoering van een EITC boven op de huidige arbeidskorting.
- Invoering van een arbeidskorting voor oudere werknemers en herintreders.
- Verhoging van de algemene heffingskorting.
- Afschaffing van de correctiepost op het verzamelinkomen voor inkomensafhankelijke regelingen en compensatie van de daaruit voortvloeiende negatieve inkomenseffecten binnen de betreffende inkomensafhankelijke regelingen.

6.4 BELEIDSARIANT 4: COMBINATIEVARIANT II

Ook deze variant probeert de doeleinden van de varianten 1 en 2 te combineren en daardoor een bijdrage te leveren aan de bij variant 3 genoemde beleidsuitdagingen. Variant 4 is, vooral door de keuze van de grondslagverbredende maatregelen, beperkter in omvang dan de eerste combinatievariant.

Het lage BTW-tarief wordt verhoogd, de VLW en een aantal aftrekposten worden afgeschaft. SPAK en spaarloonregeling blijven bestaan. Zoals in tabel 6.1 is aangegeven, leidt deze combinatie tot:

- Verlaging van de marginale tarieven van de eerste schijf met 0,7%-punt en van de derde en vierde schijf ieder met 0,75%-punt.
- Verhoging van de arbeidskorting.
- Verhoging van de combinatiekorting.

Tabel 6.1 *Samenvattend overzicht maatregelen van de fiscale beleidsvarianten (financieringsbedragen in miljoenen euro, heffingskortingen in euro, nominaal en maximaal)*

	Variant 1: accent verla- ging margi- nale tarieven	Variant 2: accent vermindering armoedeval	Variant 3: combinatie- variant I	Variant 4: combinatie- variant II
Financiering				
Verhogen REB	408	-	408	-
Verhogen lage BTW-tarief	567	-	567	567
Afschaffen overige aftrekposten	306	306	306	306
Omzetten persoonsgebonden aftrekken	136	136	136	136
Afschaffen basislijfrenteafrek	272	272	272	272
Afschaffen of aanpassen spaarloon	703	-	374	-
Afschaffen of aanpassen SPAK	817	-	499	-
Afschaffen VLW	279	-	-	279
Afschaffen Zalmsnip	309	-	308	308
Afschaffen arbeidskorting	-	5455	-	-
Omzetten 30%-reg. in 20%-reg.	-	-	-	75
Totaal financiering	3809	6171	2884	1958
Aanwending (zonder lastenverlichting)				
Tarief 1e schijf (in %)	- 1.25	-	-	- 0.70
Tarief 2e schijf (in %)	- 1.0	- 0.1	-1.5	-
Tarief 3e schijf (in %)	- 1.0	- 4	-1.75	- 0.75
Tarief 4e schijf (in %)	- 1.0	-	-	- 0.75
Algemene heffingskorting	-	-	+ 175	-
Combinatiekorting	-	+ 80	--	+ 107
Arbeidskorting	+ 181	-	-	+ 123
Max. EITC bedrag		1283	227	
EITC grenzen in % wettelijk minimum- loon	-	50/100/130/25 0	50/110/140/ 170	-
Arbeidskorting oudere werknemers			681 bij > 63 jrjaar, vanaf 50% WML	

Heffingskorting herintreders			2723 over 3 jaar vanaf 50% WML	
Awf (in %)	- 0.5	- 3.25	-	-
Afschaffing correctiepost inkomensafhankelijke regelingen	Ja	Nee	Ja	Nee
<i>Aanwending (met lastenverlichting)</i>				
Tarief 1e schijf (in %)	- 1.5	-	- 0.5	- 1.70
Tarief 2e schijf (in %)	- 2	-	- 2	-
Tarief 3e schijf (in %)	- 1	- 4	- 2	- 1.5
Tarief 4e schijf (in %)	- 1	-	- 0.5	- 1.25
Algemene heffingskorting	-	-	+ 80	-
Ouderenkorting	-	+ 29	-	-
Combinatiekorting	-	+ 80	-	+ 107
Arbeidskorting	+ 181	-	-	+ 275
Max. EITC bedrag		1687	227	
EITC grenzen in % WML	-	50/100/130/25 0	50/110/140/ 170	-
Arbeidskorting oudere werknemers	-	-	681 bij > 63 jaar	-
Heffingskorting herintreders	-	-	2723 over 3 jaar	-
Awf (in %)	- 1.1	- 3.25	-	-
Afschaffing correctiepost verzamelinko- men inkomensafhankelijke regelingen	Ja	Nee	Ja	Nee

Bron: *Belastingen en premies* (2001): 48 en 49.

6.5 KANTTEKENINGEN BIJ DE BELEIDSOPTIES

Bij alle vier varianten moeten tegelijkertijd meerdere doelstellingen worden gehaald. Het in de titel van de eerste twee varianten vermelde primaire doel, wordt in de beschrijving aangevuld met andere doelstellingen. Niet duidelijk is hoe kan worden vastgesteld of de beoogde doelstellingen worden gehaald en welke tijd daarvoor beschikbaar is. Dat wordt ook niet duidelijk uit de combinatie van maatregelen waarmee de varianten moeten worden gefinancierd en die staan weergegeven in tabel 6.1. ook de berekeningen van het Centraal Planbureau leveren weinig aanknopingspunten op. De vier varianten geven uiteenlopende totale macro-economische effecten te zien, die echter niet zijn ontleed naar de onderdelen. In variant 1 bijvoorbeeld neemt het arbeidsaanbod in uren het meeste toe, maar daalt het aanbod in personen het meest. Vergelijking tussen varianten laat zien dat de VLW relatief effectief is voor de bevordering van

werkgelegenheid voor werklozen en dus werkt de afschaffing negatief uit. Bij variant 2 stijgt de marginale druk, waardoor de scholing van laaggeschoolden afneemt. Het arbeidsaanbod voor partners, alleenstaanden en ouderen neemt toe, maar werkgelegenheid, productie en arbeidsaanbod in uren stijgen in deze variant het minst.

Waarom de combinaties van maatregelen zijn gekozen zoals ze zijn gepresenteerd, is niet toegelicht. Bij iedere variant lijkt op het eerste gezicht 'voor elk wat wils' op politiek terrein te vinden. Het enige houvast biedt de opmerking⁸⁴ dat het hier nadrukkelijk gaat om een technische verkenning van varianten, die met inachtneming van de nagestreefde doeleinden, kunnen worden gemodelleerd tot varianten met een over de gehele linie aanvaardbaar inkomensbeeld. Dit is een reden om alvorens naar het samenstel van maatregelen, de betreffende maatregelen afzonderlijk te bekijken. Die maatregelen zijn ingedeeld in vijf categorieën.

Alle vier beleidsvarianten bevatten elementen van deze vijf volgende groepen maatregelen.

1. Generieke belasting- en premieverlaging.
2. Aanpassen heffingskortingen.
3. Aanpassen of afschaffen vraaggerichte beleidsmaatregelen.
4. Afschaffen en omzetten aftrekposten.
5. Verschuiving van directe naar indirecte belastingen.

In het volgende hoofdstuk worden deze categorieën afzonderlijk besproken. Zoals uit tabel 6.1 blijkt, dienen de laatste categorieën maatregelen ter financiering van de eerste twee.

⁸⁴ Belastingen en premies (2001): 49.

7 EMANCIPATIE EFFECTEN FISCALE MAATREGELEN

In dit hoofdstuk worden de vijf categorieën maatregelen besproken waarin de in het rapport Belastingen en premies (2001) voorgestelde fiscale maatregelen zijn onder te verdelen (zie hoofdstuk 6). Als regel zijn deze maatregelen niet bedoeld om de emancipatie van vrouwen te stimuleren, maar in deze emancipatie-effectrapportage wordt aan de hand van de toetsingscriteria zoals geformuleerd in hoofdstuk 2 het mogelijke effect op de emancipatiedoelstellingen aangegeven.

7.1 GENERIEKE BELASTING- EN PREMIEVERLAGING

Het belangrijkste doel van een generieke belasting- en premieverlaging is verlaging van de gemiddelde en marginale collectieve lastendruk. Daarvan profiteren in het huidige belastingstelsel *in beginsel* alle belastingplichtigen, omdat sinds 2001 een verlaging vanaf de eerste euro boven de heffingskorting effect heeft op de verschuldigde belasting. Schema 7.1 geeft voor een *werknemer* aan hoe het nettomaandloon volgt uit het brutomaandloon.⁸⁵

Schema 7.1 Van brutoloon naar nettoloon

	Fiscaal loon	Bruto – netto
<i>Brutomaandloon</i>	-----	
Af: Bijdrage pensioen of VUT-regeling Sparloon	-----	
Loon voor sociale verzekeringspremies	-----	
Af: Werknemersverzekeringspremies Bij: Werkgeversdeel Ziekenfondswet Vergoeding ziektekostenverzekering ⁸⁶	----- ----- _____+	
Tabelloon voor de loonheffing	-----	
Af: Loonheffing (ib/lb en pvv)		-----
Zfw-premie werknemer		-----
Premiespaarloon ⁸⁷		-----
Bijdrage aan auto van de zaak ⁸⁸		-----
		_____+
<i>Nettomaandloon</i>		-----

Het schema geeft aan dat behalve de loonheffing, ook het spaarloon, de werknemerspremies (inclusief premie Ziekenfondswet), de vergoeding ziekte-

⁸⁵ De Handleiding Loonbelasting, premie volksverzekeringen en premies werknemersverzekeringen 2002 telt 240 bladzijden. voor niet-werknemers bestaan aparte handleidingen. Het schema geeft alleen enkele hoofdzaken.

⁸⁶ Vele andere vergoedingen kunnen door de werkgever hetzij belastingvrij hetzij als bijzondere vormen van loon aan de werknemer worden gegeven, zoals bijvoorbeeld een reiskostenvergoeding, aanspraken op verlof en kinderopvang.

⁸⁷ Dit bedrag wordt tijdelijk geblokkeerd en later weer uitbetaald.

⁸⁸ De auto van de zaak behoort niet tot de zogenaamde bijzondere vormen van loon en moet expliciet op de loonstaat worden aangekend.

kostenverzekering en de bijdrage aan auto van de zaak, de gemiddelde en marginale tarieven beïnvloeden. De te betalen procentuele werknemersverzekeringspremies zorgen voor een directe verlaging, aftrekposten kunnen indirect voor dat effect zorgen, want daardoor kan de top van het tabelloon in de lagere tariefschijf blijven.

Het hebben van een *fiscale partner*⁸⁹ heeft geen invloed op het brutomaandloon van een werknemer en op het belastbaar loon, wel kan het effect hebben op het belastbaar (jaar)inkomen in box 1: werk en woning. Dit belastbaar inkomen wordt weliswaar in de eerste plaats bepaald door het loon, winst uit onderneming, resultaat uit overige werkzaamheden en periodieke uitkeringen en verstrekkingen van de belastingplichtige, maar daarnaast zijn er inkomensbestanddelen die gedeeld mogen worden met de fiscale partner in een zelf te kiezen onderlinge verhouding. Voor onze doelgroepen zijn de belangrijkste inkomensbestanddelen:

- Eigen woning
- Kinderopvang
- Levensonderhoud kinderen
- Weekenduitgaven gehandicapte kinderen
- Buitengewone uitgaven

Het tarief dat op het totaal belastbaar inkomen, in vier schijven verdeeld, van box 1 wordt toegepast is voor 2002 weergegeven in schema 7.2.

Schema 7.2 Tarieven box 1, 2002, voor personen jonger dan 65 jaar

Belastingtarief	Tarief premies volksverzekeringen	Totaal tarief	Belastbaar inkomen van	Belastbaar inkomen tot	Maximale heffing
2,95%	29,40%	32,35%	€ 0	€15.331	€ 4.959
8,45%	29,40%	37,85%	€15.331	€27.847	€ 9.696
42%		42,00%	€27.847	€47.745	€18.053
52%		52,00%	€47.745		

Samen met het belastbaar inkomen uit box 2 (aanmerkelijk belang) en uit box 3 (sparen en beleggen), wordt de totaal verschuldigde belasting berekend over het totaal *verzamelinkomen*.

De verschillende mogelijkheden voor generieke lastenverlichting in de vier beleidsvarianten blijven beperkt tot box 1. Daarbij worden zowel verlaging van de tarieven inkomsten/loonbelasting (ib/lb) als verlaging van de werknemersverzekeringspremies genoemd. Fiscalisering volksverzekeringspremies (pvv) komt bij de modules⁹⁰ aan de orde. Hieronder wordt op alle drie alternatieven kort ingegaan.

⁸⁹ Het begrip fiscale partner is in 2001 geïntroduceerd en betreft onder andere de echtgenoot/geregistreerde partner en de ongehuwde meerderjarige die met een andere meerderjarige langer dan zes maanden een gezamenlijke huishouding voert. Uitzonderd zijn kinderen, stief- en pleegkinderen tot 27 jaar.

⁹⁰ Zie paragraaf 4.3.2 van Belastingen en premies (2001).

GENERIEKE BELASTINGVERLAGING VAN TWEE, DRIE OF ALLE VIER SCHIJVEN

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 brutolonen dalen, waardoor de productie en de vraag naar arbeid, dus de werkgelegenheid omhoog gaat en de werkloosheid daalt. Bij de in de beleidsopties voorgestelde percentages zijn de totale effecten in het algemeen gering. Een stijging arbeidsaanbod in personen treedt alleen op in variant 4 (0,15%), de productie stijgt relatief sterk in variant 1 (0,61%) en het minst in variant 2 (0,07%) en de werkgelegenheid (0,40%) en het minst in variant 2 (0,04%).

Een verlaging van het tarief in schijf 1 van 1,25%-punt, zoals bij variant 1 zonder lastenverlichting, levert maximaal een voordeel van €192 (in 2002). Als ook de tarieven van schijf 2, 3 en 4 met 1%-punt worden verlaagd, levert dat de volgende vermindering op voor personen met respectievelijk een belastbaar inkomen van:

€15.331 is de reductie €192 (uiteeraard 1,25%) bij

€27.847 is de reductie €317 (192 + 125), dit is in totaal 1,14%, bij

€47.745 is de reductie €516 (192 + 125 + 199), in totaal 1,08% en bij

€95.490 is de reductie €993 (192 + 125 + 199 + 477), oftewel in totaal 1,04%.

Bij variant 2 (vermindering armoedeval, zonder lastenverlichting) wordt een tariefverlaging van de tweede en derde schijf voorgesteld met respectievelijk 0,1%-punt en 4%-punt.⁹¹ Dat wil zeggen bij personen met een inkomen van (opnieuw cijfers voor 2002):

€27.847 is de reductie €12,50 (0,04%) en bij

€47.745 is de reductie €808 (796 + 12) en per saldo 1,7%.

Voor de overige twee varianten en de varianten met lastenverlichting kunnen eenvoudig soortgelijke berekeningen worden gemaakt. Daarbij geldt dat de netto inkomensvoortgang van belastingplichtigen met een belastbaar inkomen in de derde schijf en in de vierde schijf in absolute bedragen substantieel is, maar relatief niet. De netto inkomensvoortgang voor belastingplichtigen in de laagste twee schijven is gering.⁹²

GENERIEKE PREMIEVERLAGING

Een premieverlaging zal vergelijkbare effecten hebben als een belastingverlaging, zeker als het gaat om de premies volksverzekeringen. Bij de werknemersverzekeringen geldt de premieverlaging *in beginsel* alleen voor werknemers (of werkgevers).⁹³

⁹¹ In variant 3 wordt een tariefverlaging van -1,5% - punt in schijf 2 en van - 1,75% - punt in schijf 3 voorgesteld. Bij variant 4: - 0,7%-punt in schijf 1 en 0,75%-punt in schijf 2 en 3.

⁹² Voor de sociale minima en de meeste AOW-gerechtigden kan die verlaging doorwerken vanwege de koppeling van de netto bijstandsuitkeringen en het netto AOW-pensioen aan het netto-minimumloon (Belastingen en premies (2001):14.

⁹³ Zie ook voetnoot 79. Vanwege de franchise in de WW (€55 per dag in 2002) zal een verlaging voor deeltijdwerkers per dag anders uitwerken dan voor deeltijdwerkers die bijvoorbeeld twee dagen per week werken. In Belastingen en premies wordt alleen verlaging van de ww-premie via afbouw van het

Een belangrijk verschil tussen een generieke premie- en belastingverlaging is dat een premieverlaging niet of nauwelijks invloed zal hebben op de belastingaftrekposten. Overigens is bij een verlaging van het belastingtarief het effect van een aftrekpost geringer.

VERLAGING PREMIES VOLKSVERZEKERINGEN DOOR RIJKSBIJDRAGE OF FISCALISERING

Tot circa vijftien jaar geleden bestond er in het Nederlandse sociale-zekerheidstelsel 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 en kenden geen kring van verzekerden. De afgelopen jaren 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.⁹⁴ Voorbeelden van vervaging van het onderscheid zijn de inkomensafhankelijke partnertoeslag in de (Algemene Ouderdomswet) AOW (die in 2015 wordt afgeschaft) en de introductie van de Toeslagenwet, die onder de voorzieningen valt. Sinds 1990 worden de premies volksverzekeringen gecombineerd geheven met de loon- en inkomstenbelasting in de eerste en (sinds 1999) 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. 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)⁹⁵ 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 tariefverlaging van de eerste en tweede schijf kunnen betekenen.⁹⁶ 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.

CONSEQUENTIES VOOR DE EMANCIPATIEDOELGROEPEN

Voor directe stimulering van de participatie van de drie geselecteerde doelgroepen tot het verwerven van een netto inkomen van tenminste 70% van het

exploitatieoverschot in de Awf genoemd. Ook bij de WAO zijn overschotten ontstaan, maar deze premies worden door de werkgever betaald. Bij de Algemene Kas van de Zfw is een rijksbijdrage nodig in dezelfde orde van grootte als de overschotten bij de WW en WAO. Vermindering van de overschotten heeft consequenties voor de EMU-schuld en het EMU-saldo.

⁹⁴ Pott-Buter, H.A. (2001). Veranderende ideeën over kinderbijslag. In: Jaspers, A.Ph.C.M.; Noordam, F.M.; Oorschot, W.J.H. van Oorschot & Pennings, F.J.L. (redactie) (2001), 'De gemeenschap is aansprakelijk ...' Honderd jaar sociale verzekering 1901-2001, Koninklijke Vermande: 187-204.

⁹⁵ In 2002 bedraagt de BIKK ruim €1,67 miljard.

⁹⁶ Belastingen en premies (2001): 25-29.

minimumloon (of in 2002 van een netto inkomen van circa €10.000) is een generieke belastingverlaging niet het meest effectieve instrument. Ook niet als die verlaging alleen de eerste en/of tweede schijf betreft, of als het gaat om een verlaging van de premies volksverzekeringen of werknemersverzekeringen. De grootste belemmeringen voor samenwonende moeders en potentiële herintreedsters zitten in de wederzijdse afhankelijkheid van haar inkomen met het inkomen van de partner, te vergelijken met het effect dat vroeger het belastingstelsel had op *alle* gehuwde vrouwen. Die afhankelijkheid wordt hieronder kortheidshave de *kostwinnersval* genoemd. Door een generieke verlaging worden deze problemen niet opgelost. Bij een geringe tariefverlaging blijven de hoge marginale tarieven tot circa 140% van het minimumloon bestaan.⁹⁷ Voor alleenstaande moeders met laag inkomen is de problematiek van de armoedeval dominant en het effect van een tariefverlaging nihil omdat geen tot weinig belasting wordt betaald.

Een generieke verlaging van de marginale en gemiddelde belasting- en premietarieven maakt uitbesteding van de onbetaalde zorgarbeid relatief goedkoper, aannemende dat de waarde minstens die kosten bedraagt. Dit zal de vraag naar deze arbeid doen toenemen en daarmee de tekorten in de betreffende sectoren: alphahulpen, gastouder, kinderopvang, personen werkzaam voor een persoonsgebonden budget. Omdat dit veelal juist de vrouwen zijn die nu nog in de armoedeval of kostwinnersval zitten, zal generieke verlaging van de tarieven (op dit moment) minder effectief zijn dan specifieke maatregelen gericht op vermindering van de armoedeval of kostwinnersval.

7.2 AANPASSING HEFFINGSKORTINGEN

In de vier beleidsvarianten worden aanpassingen van de *algemene heffingskorting*, de *arbeidskorting* en de *combinatiekorting* voorgesteld alsmede een nieuw te introduceren *heffingskorting voor herintreders*. Over de systematiek van *uitbetaling van de algemene heffingskorting*, over aanpassing van de *tijdelijk hogere heffingskorting* voor onder andere alphahulpen en over de inkomensafhankelijke kinderkorting wordt niets gezegd.

In tabel 7.3 staan de in 2002 geldende heffingskortingen.

Tabel 7.3 Heffingskortingen in 2002, bedragen in €

Heffingskorting	Personen jonger dan 65 jaar	Personen ouder dan 65 jaar
Algemene heffingskorting	1.647	737
Arbeidskorting tot 57 jaar (maximaal)*	949	
57, 58 of 59 jaar	1.119	
60 of 61 jaar	1.289	
62 jaar of ouder	1.460	654

⁹⁷ De marginale druk problematiek is vooral groot op het inkomenstraject 100-140% WML, voornamelijk door cumulatie van gemeentelijke regelingen, huursubsidie, kwijtschelding, bijzondere bijstand en verwervingskosten. De netto inkomensvoortgang van bijstand naar werk is de laatste jaren afgenomen (Belastingen en premies (2001): 15,16).

Kinderkorting, inkomen lager dan €56.191**	40	19
Aanvullende kinderkorting inkomen lager dan €25.704***	428	193
Bij drie of meer kinderen	458	207
Aanvullende kinderkorting inkomen lager dan €28.096	341	154
Combinatiekorting****	190	86
Alleenstaande ouderkorting	1.301	582
Aanvullende alleenstaande ouderkorting	1.301	582
Jonggehandicaptenkorting	500	
Ouderenkorting		289
Aanvullende ouderenkorting		256
Toetrederskorting		
Eerste jaar	1.361	
Tweede en derde jaar	454	
Korting maatschappelijke beleggingen*****	1,3%	1,3%
Korting belegging in durfkapitaal*****	1,3%	1,3%

- * De hogere arbeidskorting voor ouderen geldt vanaf 1 april 2002
- ** De leeftijdsgrens is per 1 juli 2002 verhoogd van 16 naar 18 jaar, de inkomensgrenzen gelden voor het gezamenlijke verzamelinkomen van belastingplichtige en partner
- *** De verhogingen tot €428 en voor drie of meer kinderen met €30 gelden vanaf 1 juli 2002
- **** Voor belastingplichtige met inkomen uit tegenwoordige arbeid hoger dan €4.060 en een kind jonger dan 12 jaar
- ***** Van vrijstelling in box 3

ALGEMENE HEFFINGSKORTING

Iedere belastingplichtige heeft recht op de algemene heffingskorting. Als iemand weinig of geen inkomsten heeft (dat wil zeggen in 2002 minder dan € 5.100) wordt de heffingskorting niet benut. In de Wet IB 2001 (art. 8.8) is vastgelegd dat de gecombineerde heffingskorting maximaal het bedrag van de gecombineerde inkomensheffing kan bedragen. *Ongetoetste uitbetaling* van de heffingskortingen is daarom niet mogelijk. Dat betekent in de praktijk dat een vrouw met geen of een laag inkomen en waarvan de partner ook een laag inkomen heeft niet van haar eigen heffingskorting kan profiteren.

Als het totaal van de heffingskortingen de te betalen belasting overtreft, betaalt de betrokkene geen belasting.⁹⁸ In 2001 zijn er ongeveer 585.000 huishoudens die minder dan €455 aan loon- en inkomstenbelasting betalen en ongeveer 175.000 huishoudens die helemaal geen belasting en premies volksverzekeringen afdragen. Tot de laatsten behoren relatief veel zelfstandigen (74.000), relatief weinig werknemers (50.000), huishoudens met kinderen (60.000) en AOW-gerechtigden (28.000 huishoudens). Wel zijn er ruim 325.000 AOW-gerechtigden die minder dan €455 aan loon- en inkomstenbelasting betalen.

⁹⁸ Belastingen en premies, 2001: 18, 20.

Bij samenwonenden kunnen de weinig of niet-verdienende *partners* de heffingskorting rechtstreeks uitbetaald krijgen als de andere partner voldoende belasting betaalt.⁹⁹ De achterliggende gedachte is dat net als de basisaftrek in 2000 (en de jaren daarvoor) de algemene heffingskorting wordt gezien als een tegemoetkoming voor de eerste kosten van levensonderhoud.

Een verhoging van de algemene heffingskorting is voorgesteld in variant 3. Over aanpassing van de systematiek van de algemene heffingskorting wordt niet gesproken. Twee belangrijke punten van discussie zijn het al dan niet uitbetalen van de heffingskorting bij ontbreken van een voldoende hoog belastbaar inkomen en de uitbetaling ervan aan de niet of weinig verdienende partner.

Als de algemene heffingskorting wordt gezien als een minimale tegemoetkoming in de eerste kosten van levensonderhoud, zou bij ontbreken van inkomen uitbetaling aan iedere ingezetene kunnen worden overwogen. Dit is dan te vergelijken met een negatieve inkomstenbelasting. Tevens kan men zich daarbij afvragen of de algemene heffingskorting dan ook niet echt voor iedere burger gelijk zou moeten zijn, dus ook voor kinderen en ouderen. Een uitbetaling van de algemene heffingskorting aan alleen financieel en voor zorg afhankelijke personen, zoals gehandicapten, kinderen en oudere hulpbehoevenden, is ook mogelijk. Subsidie aan genoemde groepen is een alternatief, eventueel via andere al dan niet bestaande kanalen, zoals AOW en AKW en gesubsidieerde kinderopvang.

Argumenten tegen het uitbetalen van de heffingskorting zijn de rem op het verwerven van (een laag) arbeidsinkomen bij moeders en mantelzorgsters en het efficiëntieverlies door *overbodig* uitbetalen van de korting aan personen die vanwege de beschikking over vermogen en niet vanwege verlening van noodzakelijke zorg aan bijvoorbeeld kinderen of hulpbehoevenden niet aan de arbeidsmarkt deelnemen. Een bij dit laatste aansluitend argument tegen het uitbetalen aan de niet of weinig verdienende partner is dat de heffingskorting de waarde van haar of zijn onbetaalde arbeid de kosten van levensonderhoud als regel ruim overtreft.

Een *individueel* uitgekeerde algemene heffingskorting werkt neutraal uit op de inkomensverwerving van vrouwen en mannen. In termen van emancipatiebeleid werd gedacht dat de invoering van die algemene heffingskorting een belangrijke mijlpaal zou betekenen.¹⁰⁰ Door de gekozen vormgeving van uitbetalen van de heffingskorting aan de partner is dat echter de vraag.

De totale uitbetaling zou bij samenwonenden maximaal voor ieder € 1.647 (in 2002) + de voorgestelde verhoging van € 80 = € 1.727 bedragen. Doordat de heffingskorting wordt uitbetaald aan de niet- of weinig verdienende partner bij voldoende belasting betaling door de ander partner, betekent dat dat zodra die partner eigen inkomsten gaat verwerven, deze partner een relatief hoog gemiddeld tarief moet betalen over de eerst verdiende euros. Samen met bijkomende kosten zoals kinderopvang en verlies aan bijvoorbeeld huursubsidie, kan dan worden besloten om niet betaald te gaan werken.

⁹⁹ De teruggaaf moet worden aangevraagd via een Th formulier. Indien de fiscale partner aangifte doet, wordt de teruggaaf verrekend.

¹⁰⁰ Dierx, Grift & Schippers, 1999.

De uitbetaling van de algemene heffingskorting is ingevoerd omdat in de praktijk de gehuwde man zolang zijn vrouw's inkomen beneden de belastingvrije basisaf trek bleef, hij de dubbele basisaf trek bleef ontvangen. Bovendien was bij een dergelijk laag inkomen sprake van de invorderingsvrijstelling. Globaal kwam de regeling erop neer dat in het gebied tussen 150 – 250% van de basisaf trek vrijstelling van inkomstenbelasting en premies volksverzekeringen werd verleend. De combinatie van dubbele basisaf trek voor de 'alleenverdiener' met een zo weinig verdienende partner dat deze van de invorderingsvrijstelling gebruik kon maken, werkte gunstig op de arbeidsmarktdeelnemers van (gehuwde) vrouwen, maar ongunstig op het verwerven van inkomen boven de (lage) inkomensgrens.

De invorderingsvrijstelling is bij de invoering van de IB 2001 niet overgenomen. Om te grote negatieve inkomenseffecten te voorkomen is echter een overgangsregeling opgesteld voor de groepen die hierdoor het meest werden getroffen, de alfa-hulpen, andere hulpen en gastouders.

HOGERE HEFFINGSKORTING ALFAHULPEN, ANDERE HULPEN EN GASTOUDERS

Voor een alfa-hulp, een huishoudelijke hulp in het kader subsidie-regeling huishoudelijke hulp (vroeger AAW-hulpen genoemd), een gastouder in de kinderopvang en een hulpverlener aan iemand met een persoonsgebonden budget (PGB) geldt tijdelijk een hogere heffingskorting. De overgangsregeling is getroffen voor de jaren 2001 tot en met 2005 om de inkomensachteruitgang door het wegvallen van de invorderingsvrijstelling te compenseren. Voor de vaststelling van die verhoging moet een ingewikkelde formule worden toegepast.¹⁰¹ Het verlies aan inkomen door het verdwijnen van de invorderingsvrijstelling moet vanaf 2005 zijn gecompenseerd door met ingang van 2002 jaarlijks een hoger uurloon (in vijf jaarlijkse stappen) toe te kennen en de hogere heffingskorting af te bouwen.

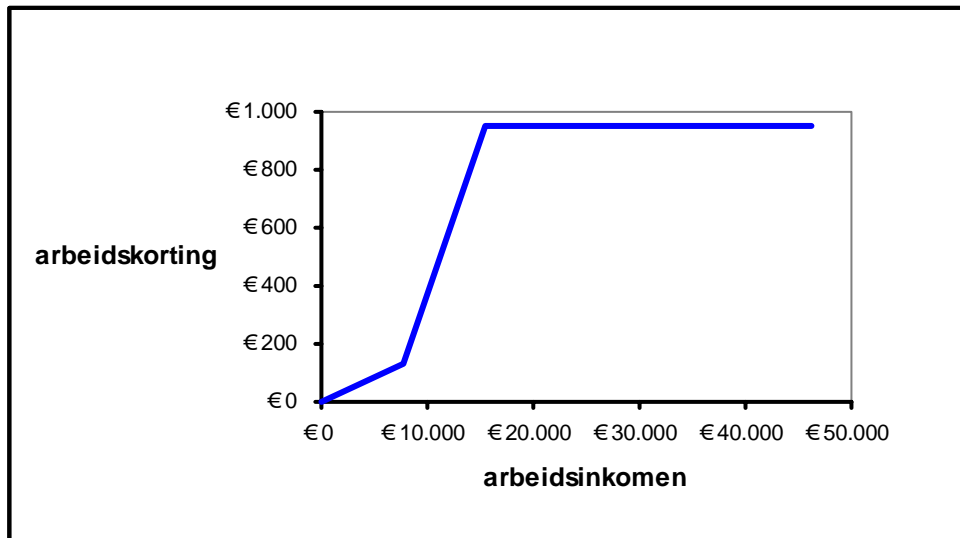
ARBEIDSKORTINGEN

Doel van de arbeidskorting is dat 'werken moet lonen'. Bij loon of salaris, winst uit onderneming of andere inkomsten uit *tegenwoordige* arbeid wordt de arbeidskorting toegekend. De arbeidskorting geldt dus zowel voor werknemers, freelancers als zelfstandigen. Voor ouderen vanaf 57 jaar geldt vanaf 1 april 2002 een hogere arbeidskorting dan de gebruikelijke arbeidskorting van € 949. De arbeidskorting van personen 57, 58 en 59 jaar is € 1.119, van 60 of 61 jaar is € 1.289, van 62, 63 en 64 jaar € 1.460. De arbeidskorting van personen 65 jaar en ouder is € 654.

De arbeidskorting in 2002 loopt op van € 0 – € 133 totdat een inkomen van € 7.692 is bereikt en bedraagt vervolgens 10,621% van het meerdere inkomen tot een maximum van € 949. De inkomensgrenzen komen overeen met ongeveer 50% en 100% van het wettelijk minimumloon. Daarboven blijft de arbeidskorting constant. In figuur 7.2 is die situatie grafisch weergegeven.

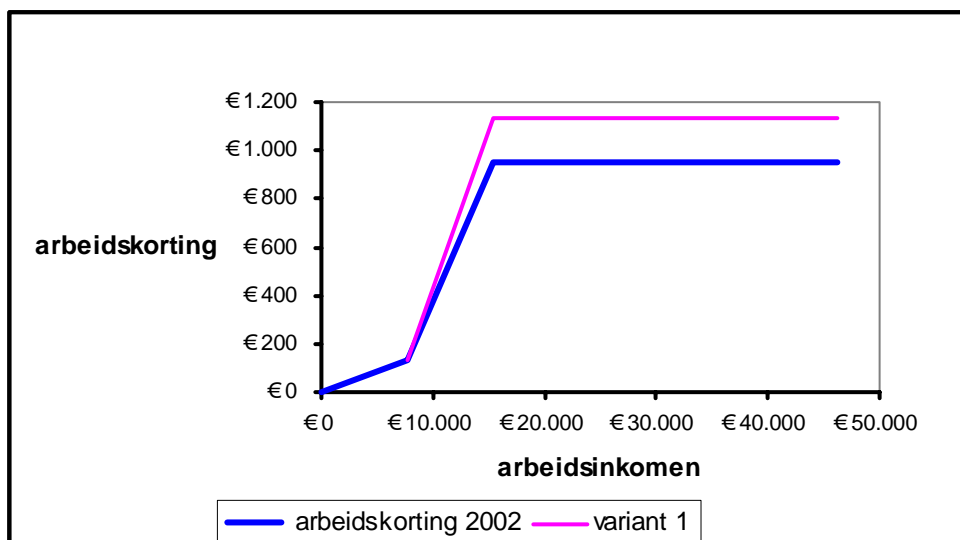
¹⁰¹ Zodanig ingewikkeld dat die niet is opgenomen in Fiscaal Date, nr. 51, 31 december 2001:43.

Figuur 7.1 Arbeidskorting in 2002



Van de vele mogelijkheden om de arbeidskorting aan te passen, worden in de vier beleidsvarianten drie genoemd. In variant 1 en 4 wordt de arbeidskorting verhoogd met respectievelijk €181 en 275. Voor ouderen boven de 63 jaar wordt in variant 3 een verhoging van circa €310 voorgesteld. De verhoging van de arbeidskorting in variant 1 is grafisch weergegeven in figuur 7.2.

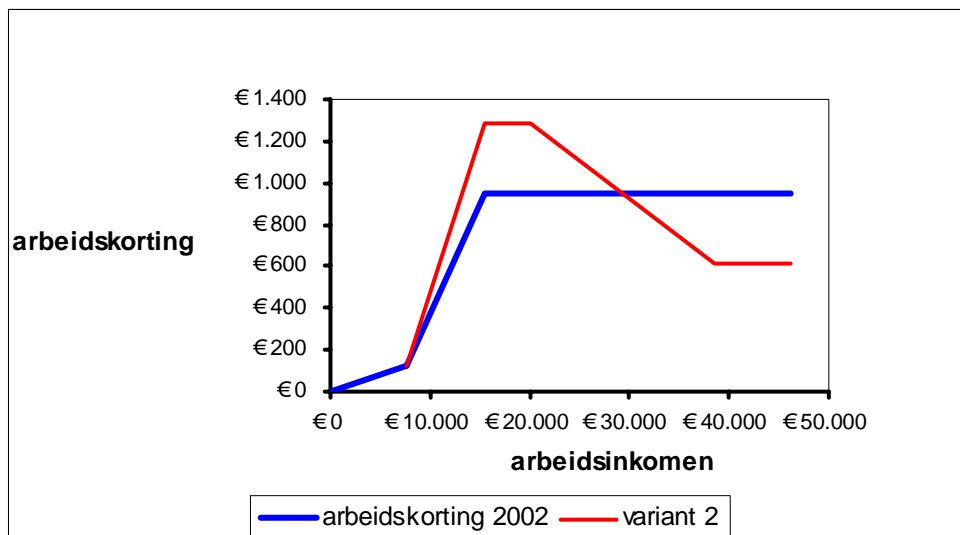
Figuur 7.2 Verhoging arbeidskorting



De arbeidskorting kan ook worden veranderd volgens de zogenaamde Earned Income Tax Credit (EITC). In variant 2 en 3 zijn Earned Income Tax Credits met verschillende grenzen voorgesteld. In beleidsvariant 2 wordt bij een inkomen tussen (omgerekend naar de situatie in 2002) €15.400 en €21.540 een extra arbeidskorting gegeven tot €1.283 zonder lastenverlichting, en met belastingverlichting tot €1.687. Vanaf een inkomen van €21.540 (130% WML) komt wordt deze arbeidskorting weer afgebouwd totdat deze bij een inkomen van €33.814 (180% WML) constant blijft (zie figuur 7.3). De marginale druk daalt op

het opbouwtraject, maar stijgt op het afbouwtraject. Juist in dit traject zitten relatief veel belastingplichtigen.

Figuur 7.3 Earned Income Tax Credit en arbeidskorting in 2002



Het voordeel van deze variant ten opzichte van de huidige arbeidskorting is dat bij een gelijk budgettair beslag op het traject 100 – 130% van het minimumloon (in variant 3 traject 100 - 140%) de arbeidskorting kan worden verhoogd, maar bij ongeveer 250% (in variant 3 bij 170 %) van het minimumloon wordt de arbeidskorting ten opzichte van nu verlaagd. Vanaf dat inkomen stijgt dan de marginale druk. Omdat het modale inkomen 180% van het minimumloon bedraagt, is deze verhoging een groot nadeel.

Andere nadelen van de EITC betreffen de hoge uitvoeringskosten (zowel door werkgever als belastingdienst) en het feit dat het effect van de EICT met meer dan de gebruikelijke onzekerheid is omgeven vanwege de zwakke of ontbrekende empirische basis van economische mechanismen via scholing en het informele (of zwarte) circuit.¹⁰²

Een groter nadeel is echter het ontmoedigende effect om een eigen (extra) arbeidsinkomen te verwerven voor de niet- of weinig verdienende partner vanwege de koppeling van de inkomens van partners in de inkomensafhankelijke regelingen. Formeel wordt weliswaar de EITC individueel toegepast, maar voor lage inkomens (beneden de 140% van het wettelijk minimumloon) is de praktijk anders, zoals in figuur 4.1 duidelijk is geïllustreerd. Als haar inkomen vooruit gaat, gaat zijn inkomen achteruit (en omgekeerd). De problematiek van de armoedeval blijft bestaan, verschuift naar een hoger inkomenstraject en wordt in bepaalde inkomenstrajecten zelfs versterkt.

Daar waar de EITC is ingevoerd, zoals in de Verenigde Staten, is de EICT gebaseerd op het gezinsinkomen. Vanwege het ontbreken van een met Nederland vergelijkbaar stelsel van sociale zekerheid functioneert de EITC daar in feite als

¹⁰² CPB (2001). Een gevoeligheidsanalyse op dit punt kan inzicht geven hoe groot deze onzekerheid is.

inkomensgarantie voor mensen met èn een laag loon èn de aanwezigheid van twee of meer kinderen. Hoewel die situatie dus niet direct vergelijkbaar is, zijn in de vorige emancipatie-effectrapportage¹⁰³ al vraagtekens gezet bij het gebruiken in Nederland van dit instrument om de armoedeval te verzachten of te vermijden voor de alleenverdiener op minimumniveau. Niet alleen omdat *alleenverdieners* op minimumniveau schaars zijn en de werkgelegenheidseffecten van de EITC omstreden zijn, maar vooral omdat tweeverdienerschap dan niet loont. Empirisch onderzoek uit de Verenigde Staten lijkt dit te bevestigen.¹⁰⁴ Vooral in de afbouwfase daalt deelname aan beroepsarbeid van vrouwen sterk. De EITC fungeert in de V.S. als een effectieve subsidie op het thuisblijven van moeders, maar zoals gezegd is het effect van de toepassing in Nederland onzeker. In de vorige emancipatie-effectrapportage werd gesteld: *Introduceren van de bijstandsgedachte in de inkomstenbelasting is vanuit emancipatie oogpunt onwenselijk.*¹⁰⁵ Meer algemeen geldt dat het introduceren van nieuwe inkomensafhankelijke regelingen vanuit emancipatie-oogpunt onwenselijk is.

INKOMENSAFHANKELIJKE KINDERKORTINGEN

Opvallend is de introductie van inkomensafhankelijke kinderkortingen. Dit betekent de introductie van hogere marginale tarieven op een interval waarin mensen denken uit de armoedeval te kunnen komen, terwijl de echt lage inkomens niet van de korting kunnen profiteren omdat ze geen of weinig belasting betalen. Jarenlang is door deskundigen gewezen op de grote nadelen van inkomensafhankelijke kinderbijslag en andere inkomensafhankelijke regelingen voor gezinnen met kinderen.¹⁰⁶ Na vele wetswijzigingen en aanpassingen is in 1980 *inkomensafhankelijke* kinderbijslag en afschaffing van de kinderaftrek in de belastingheffing gerealiseerd. Ingevolge artikel XVIII van de wet 14 september 1978 moet een voorstel tot inkomensafhankelijke kinderbijslag gepaard gaan met het (wederom) invoeren van de kinderaftrek.¹⁰⁷ Om op grond van inkomenspolitieke doeleinden gezinnen met kinderen te ondersteunen, zijn betere maatregelen denkbaar.

Alleen al voor tegemoetkomingen in de kosten van kinderen zijn 23 regelingen geteld.¹⁰⁸ Veel van die regelingen zijn inkomensafhankelijk met verschillend inkomensbegrip en marginale druk *De werking van de arbeidsmarkt aan de onderkant wordt hierdoor verstoord*. Het voorstel van Balkenende (2002) is om de vele huidige regelingen te vervangen door inkomensondersteuning naar drie *inkomensafhankelijke* belastingkortingen voor huur, ziektekosten en kinderen per huishouden. Dit is weliswaar een verbetering ten opzichte van de huidige situatie, maar voldoet niet aan het toetsingskader voor het bereiken van de emancipatie-doelstellingen. Dergelijke regelingen klinken rechtvaardig maar werken sterk remmend op het verwerven van een eigen arbeidsinkomen voor samenwonende moeders in huishoudens met een laag inkomen en voor alleenstaande moeders met

¹⁰³ Dierx, Grift & Schippers (1999).

¹⁰⁴ Plantenga, Janneke (1999). *Tweeverdienen in de VS*. Economisch Statistische Berichten, 15-10-1999: 753.

¹⁰⁵ Dierx, Grift & Schippers (1999): 117.

¹⁰⁶ Zie de vele publicaties van de Nederlandse Gezinsraad over dit onderwerp en de Sociaal Economische Raad.

¹⁰⁷ Kamerstukken II 1977/78, 14 184, nr. 20.

¹⁰⁸ Balkenende, Jan Peter (2002). *Vereenvoudig het inkomensbeleid*. Economisch Statistische Berichten, 26-04-2002: 323.

een uitkering. De uitvoeringskosten van de regelingen zijn veelal hoog, de transparantie laat te wensen over en het feit dat de omvang van de overheidsondersteuning enkele jaren later mee- of tegen kan vallen, is voor betrokkenen dikwijls onbegrijpelijk. Wat de overheidsmaatregel zou moeten bestrijden, armoedeval, kostwinnersval of doorstroomval wordt door een dergelijke maatregel juist veroorzaakt.

COMBINATIEKORTING, KINDERKORTING EN ALLEENSTAANDE OUDERKORTING

De *combinatiekorting* bedraagt in 2002 €190 en geldt voor de belastingplichtige die met tegenwoordige arbeid meer dan €4.060 winst, loon, ander resultaat uit werkzaamheden heeft genoten of voor deze werkzaamheden in aanmerking komt voor de zelfstandigenaftrek en tot wiens huishouden gedurende tenminste 6 maanden in het kalenderjaar een kind behoort dat aan het begin van het jaar nog geen 12 jaar is.

In de varianten 2 als 4 wordt verhoging van de combinatiekorting van respectievelijk €80 en €107 aangegeven. De combinatiekorting is een *individuele korting* voor ouders met kinderen beneden de 12 jaar en voldoet aan de criteria van stimulering van de arbeidsparticipatie en houdt rekening met de noodzakelijke zorg voor kinderen. De combinatiekorting is een stimulans om meer dan €4.000 per jaar te verdienen, samen met de arbeidskorting en heffingskorting om ook daar boven te gaan.

Het verdient geen aanbeveling uitbetaling van de combinatiekorting te koppelen aan (een van de) partners in tweeverdienershuishoudens. De regelgeving wordt hierdoor nodeloos ingewikkeld gemaakt. Dat ook alleenverdieners voor de combinatiekorting in aanmerking komen werpt geen drempel op voor de toetreding van een (nog) niet-verdienende partner, integendeel. De tegemoetkoming voor beiden maakt uitbesteding van bepaalde taken eenvoudiger.

Vanuit emancipatie-oogpunt is het te verkiezen de inkomensafhankelijke kinderkorting af te schaffen en de kinderbijslag en combinatiekorting te verhogen. De kinderbijslag geldt voor alle ingezetenen en niet voor een klein percentage belastingplichtigen dat precies tussen bepaalde inkomensgrenzen valt. Vooral op minimumniveau is kinderbijslag belangrijk en zelfs op dat niveau worden de minimumkosten van kinderen niet vergoed. Verhoging van de kinderbijslag is dan een rechtvaardiger en effectiever middel¹⁰⁹ dan de kinderkorting waarvan niet te voorspellen valt of die de lage inkomenshuishoudens wel bereikt.

In de beleidsvarianten worden geen wijzigingen voorgesteld in de alleenstaande ouderkorting, die geldt voor alleenstaande ouders (zes maanden geen partner) en kinderen die op hetzelfde adres wonen, in belangrijke mate worden onderhouden en nog niet de leeftijd van 27 jaar hebben bereikt. De aanvullende ouderkorting wordt verleend als tevens betaalde arbeid wordt verricht en gedurende zes maanden een kind jonger dan 16 jaar tot het huishouden behoort. De korting is 4,3% van het arbeidsinkomen en maximaal € 1.301. Beide kortingen kunnen stimulerend werken, maar het netto effect kan net als bij alle andere heffingskortingen gering zijn in vergelijking met de kosten van kinderopvang en

¹⁰⁹ De Nederlandse Gezinsraad heeft vele publicaties met argumenten tegen inkomensafhankelijke kinderbijslag gepubliceerd.

het eventuele verlies aan bijvoorbeeld huursubsidie. Alleenstaande ouders met een hoog arbeidsinkomen profiteren zeker van deze kortingen.

De heffingskorting voor herintreedsters is alleen voorgesteld in variant 3 en is substantieel met een bedrag van € 2.723 bij acceptatie van een baan met een inkomen van tenminste 50% van het wettelijk minimumloon. Hiervan kan worden verwacht dat er een duidelijk positief effect uitgaat op de arbeidsparticipatie van herintreedsters.

CONSEQUENTIES VOOR DE EMANCIPATIEDOELGROEPEN VAN HET AANPASSEN VAN DE HEFFINGSKORTINGEN

Wat betreft de heffingskortingen is voor stimulering van arbeidsmarktdeelname het effect neutraal als wordt gekozen voor *uitbetalen aan alle ingezetenen*, hetzij als negatieve inkomstenbelasting hetzij als *individuele toekenning*. Alle maatregelen waarbij het inkomen van de ene partner dat van de andere beïnvloedt, werken anti-emancipatoir. Uiteraard is dat inherent aan inkomensafhankelijke regelingen. Als samenwonenden echter hun inkomen willen delen met elkaar, zou dat hun eigen zaak moeten worden. Voor alle hogere inkomens is die vrijheid gerealiseerd, voor de lagere inkomens niet.

Als mensen in staat zijn een eigen arbeidsinkomen te verwerven, is verhoging van de arbeidskorting voor de participatiebeslissing waarschijnlijk een beter middel dan verhoging van de algemene heffingskorting. In de huidige systematiek loopt de arbeidskorting echter pas sterk op vanaf 50% van het wettelijk minimumloon. In beginsel kan men hiervan verwachten dat dit deeltijdbanen met een inkomen hierboven stimuleert, maar de uitbetaling van de algemene heffingskorting werkt dit tegen, evenals de tijdelijke verhoging van de heffingskorting, de inkomensafhankelijke kinderkorting en de huidige andere inkomensafhankelijke regelingen, zoals die vallen onder de ministeries van SZW (bijstand), VROM (huursubsidie) en VWS (kinderopvang).

Bij de EITC maken de introductie van nieuwe inkomensafhankelijke grenzen, de toename in complexiteit van het belastingstelsel, gevoegd bij alle bestaande onzekerheden over naheffingen en interacties de kans op emancipatie succes eerder kleiner dan groter. Het belangrijkste is vrouwen ook als er *noodzakelijke zorgtaken de band met de arbeidsmarkt* te laten houden of om ze (weer) *over de streep te trekken* de arbeidsmarkt weer op te gaan. Hiervoor lijkt een evenredige stijging van de arbeidskorting vanaf het nulpunt tot het maximum, dus zonder de huidige knik bij 50% van het minimumloon, het aangewezen instrument. De problematiek van de alfa-hulpen en anderen die onder de tijdelijke verhoging van de heffingskorting vallen, kan hierdoor ook worden verlicht.

7.3 AFSCHAFFEN OF AANPASSEN VAN VRAAGGERICHTE FISCALE BELEIDSMATREGELEN

Om de arbeidsmarktkansen van personen met een verdien capaciteit onder de totale minimumloonkosten te vergroten, zijn in 1996 speciale afdrachtkortingen (SPAK) en voorzieningen voor langdurig werklozen (VLW) ingevoerd. In *Belastingen en premies* (2001) gaat het om de SPAK-regeling *afdrachtvermin-*

dering lage lonen voor werkgevers en blijven andere afdrachtkortingen buiten beschouwing, zoals die voor scholing en speur- en ontwikkelingswerk.

De afdrachtkorting op de loonheffing geldt voor iedere werknemer die niet meer verdient dan het zogenaamde *toetsloon*. Voor een werknemer ouder dan 23 jaar is dit in 2002 een loon minder dan € 17.575 (ongeveer 115% van het wettelijk minimumloon) op *uurloonbasis* van 36 uur per week¹¹⁰. De afdrachtvermindering bedraagt in 2002 maximaal €2.011. Ongeveer 885.000 werknemers (14% van het totaal) vallen in 1998 onder de regeling, 40% is man en 60% is vrouw. De opleiding is veelal laag.¹¹¹

De VLW geeft werkgevers het recht vier jaar lang een bedrag (€2.400 in 2002) in mindering te brengen op de af te dragen loonheffing voor het in dienst nemen van een langdurig werkloze (als regel geldt tenminste 12 maanden werkloos, bij uitzondering 6 maanden) tegen minder dan € 19.776 (in 2002). De VLW wordt meestal in combinatie met andere regelingen als gesubsidieerde arbeid en SPAK ingezet. Er is een veelheid van regelingen en instrumenten die zowel afzonderlijk als gezamenlijk kunnen worden ingezet op de doelgroep langdurig werklozen. Deze veelheid aan regelingen belemmert het zicht op de doelmatigheid van de afzonderlijke instrumenten en de transparantie van het beleid.

De grote vraag bij deze regelingen is hoeveel mensen zonder de fiscale subsidie in dienst zouden zijn genomen en hoe groot de loongevoeligheid is. Simulaties van het CPB tonen aan dat de SPAK tot meer werkgelegenheid leidt aan de onderkant dan algemene lastenverlichting, maar dat dit ten koste gaat van lagere productie en investeringen in productiviteitsverbetering.¹¹²

Macro-economisch kan in beginsel eenzelfde effect worden bereikt met de EITC, micro-economisch zijn de effecten totaal verschillend. De SPAK heeft minder effect op de netto inkomens, maar meer op de vraag naar arbeid door daling van de loonkosten. Bij de EITC blijft het wettelijk minimumloon de bodem en is dan niet effectief voor werkgevers.

De toetrederskorting geldt onder andere indien personen vanuit een andere uitkeringssituatie dan de WW, bijvoorbeeld vanuit Abw, WAO, WAZ, Wajong, van minimaal 12 van de 18 voorafgaande maanden, tenminste € 7.692 (dus 50% van het minimumloon) gaan verdienen. De toetrederskorting geldt niet voor herintreedsters zonder zo'n uitkering.

CONSEQUENTIES VOOR VROUWEN MET LAAG INKOMENSPOTENTIEEL

Als de SPAK en VLW worden afgeschaft, treft dit relatief meer vrouwen dan mannen. De gevolgen voor individuele werkgevers die een groot aantal werknemers met deze kortingen in dienst heeft, kunnen groot zijn. Hetzelfde geldt voor de individuele werknemers. Indien deze maatregelen worden afgeschaft, ligt vanwege de grote gevolgen een geleidelijke afbouw voor de hand en geen abrupte afschaffing.

¹¹⁰ Voor deeltijdwerkers en personen jonger dan 23 jaar vindt herleiding plaats.

¹¹¹ Deelrapportage, 2001: 48.

¹¹² Deelrapportage, 2001: 50. Uit onderzoek van het Nederlands Economisch Instituut NEI (1999) in opdracht van het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid blijkt dat de SPAK tussen 1996 en 1999 45.000 tot 60.000 werknemers aan het werk hielp en 10.000 tot 20.000 werklozen.

Aanwending voor verlaging van het tarief van de vierde schijf (voorgesteld in beleidsvariant 3) kan zorgen voor verslechtering van de inkomenspositie bij de laagverdieners ten gunste een inkomensverbetering van de hogere inkomens.

7.4 AFSCHAFFEN EN OMZETTEN AFTREKPOSTEN

Naast beperking of afschaffing kunnen belastinguitgaven en aftrekposten ook worden omgezet in heffingskortingen. De opbrengst is uiteraard afhankelijk van welke belastinguitgaven en aftrekposten worden afgeschaft en/of in hoeverre ze in heffingskortingen ze worden omgezet. Kenmerkend voor heffingskortingen is dat deze voor iedere belastingplichtige evenveel waarde hebben en niet afhankelijk zijn van het marginale tarief. Een nadeel is dat heffingskortingen geen effect hebben als er geen of weinig belasting is verschuldigd. Als gevolg van de regeling voor verliesverrekening geldt dit in mindere mate voor aftrekposten.¹¹³

SPAARLOON EN BASISLIJFRENTAFTREK

Van de vier grote aftrekposten wordt voorgesteld het werknemersspaarloon af te schaffen evenals de basisaftrek lijfrentepremies. De andere twee, de hypotheekrente eigen woning en de zelfstandigen- en investeringsaftrek blijven buiten schot.

De werknemersspaarregelingen zijn in 1994 geïntroduceerd om de loonkostenontwikkeling te matigen. Vooral de werknemers met een hoger inkomen maken gebruik van de regelingen.

Met de belastingherziening 2001 is de in de jaren 1990 fors toegenomen aftrek van lijfrentepremies enigszins beperkt en gekoppeld aan een tekort in de opbouw van een adequate oudedagsvoorziening en is een algemene basisruimte gehandhaafd. Ook voor deze regeling geldt dat de betrokken vrouwen hier relatief weinig gebruik van maken en kunnen maken.

AFSCHAFFING WEEKENDBEZOEK GEHANDICAPTE KINDEREN, BIJDRAGE LEVENSONDERHOUD, BUITENGEWONE UITGAVEN

Een groot deel van de uitgaven waarvan aanspraak op aftrek op dit moment bestaat, betreft een financiële tegemoetkoming in de kosten die samenhangen met het levensonderhoud en de verzorging en verpleging van in het algemeen kwetsbare personen. Voorgesteld wordt deze aftrek te vervangen door een heffingskorting tegen het tarief van de eerste schijf. Er is niet aangegeven op welke manier dat zal worden gerealiseerd. Voorzover gebruik van deze aftrek wordt gemaakt betekent dit een lagere compensatie voor de in het algemeen toch al zware zorgtaken. Misschien zal dit pakket maatregelen, net als vroeger sommige vrouwen uit pure noodzaak tot betaalde arbeid aanzetten, maar in het belang van de hulpbehoevenden is dit niet. Micro-economisch kunnen de effecten groot zijn, macro-economisch lijkt de opbrengst gering. Specifieke inkomensondersteuning voor zorgverleners wordt afgeschaft ten gunste van generieke belastingverlaging voor de hogere inkomens.

¹¹³ Belastingen en premies (2001): 34.

AFSCHAFFEN ZALMSNIP

Net als het afschaffen van de aftrekposten en het verhogen van BTW en REB verslechtert de positie van de personen met een laag inkomen. Alleen indien de besparing wordt ingezet in de armoedevalbestrijding en vermindering van het aantal inkomensafhankelijke regelingen, zou het effect verzacht kunnen worden en de emancipatiedoelstellingen ten goede kunnen komen.

7.5 VERSCHUIVING VAN DIRECTE NAAR INDIRECTE BELASTINGEN

In de beleidsvarianten dient de verhoging van de indirecte belastingen *Regulerende Energie Belasting* (REB) en de *Belasting Toegevoegde Waarde* (BTW) naast de twee hierboven genoemde categorieën maatregelen als financieringsbron om onder andere de directe belastingen te verlagen. Het voordeel van indirecte belastingen is dat ze minder eenvoudig kunnen worden ontdoken, eenvoudig vast te stellen en te innen zijn¹¹⁴ en een stabiel inkomsten patroon vertonen. Het effect is afhankelijk van de manier waarop de extra ontvangsten worden aangewend. Bij verlaging van de tarieven ib/lb zullen de actieven profiteren en zijn de effecten op werkgelegenheid, investeringen en economische groei gunstig. Voor lage inkomens met een relatief hoge consumptiequote kan de belastingdruk echter toenemen, omdat een groot deel van de betrokkenen geen tot weinig belasting betaalt, maar wel de hogere indirecte belastingen moet betalen.¹¹⁵ Dit omdat onder het huidige verlaagd BTW tarief onder ander voedingsmiddelen, verbandmiddelen, rolstoelen en andere hulpmiddelen en bepaalde diensten vallen.

De verhoging van de REB kan bijdragen aan gedragsveranderingen van consumenten bij energieverbruik, maar degenen die thuis zieken en gehandicapten moeten verzorgen, hebben dikwijls weinig keuzemogelijkheden tot verandering.

De laatste jaren is het aandeel van de indirecte belastingen al sterk gestegen, van 45% in 1999 tot 55% in 2001. In de Europese Unie neemt Nederland een tussenpositie in.¹¹⁶ België heeft een algemeen BTW tarief van 21% en Duitsland van 16%, dus respectievelijk hoger en lager dan het Nederlandse tarief van 19%. Het verlaagd tarief is in België hetzelfde als in Nederland: 6%, maar in Duitsland 7%. In het Verenigd Koninkrijk zijn veel 'eerste levensbehoeften' vrijgesteld van BTW en geldt een 5%-tarief voor gas, elektriciteit en andere bronnen voor verwarming.

Het kabinet heeft als algemeen uitgangspunt dat het BTW tarief niet meer dan 3 procentpunten mag afwijken van de tarieven in de aangrenzende lidstaten. Bij te grote verschillen dreigt het gevaar van grensoverschrijdende concurrentie verstoring voor consumptiegoederen die gemakkelijk te vervoeren of te bestellen zijn via internet en voor bepaalde diensten, zeker in de grensstreken.

¹¹⁴ Cnossen, S. (1990). Zicht op echte eenvoud. *Weekblad voor fiscaal recht nr. 5901: 8 februari 1990: 168-171*. Cnossen onderscheid twee soorten belastingen: transactiebelastingen en waarderingsbelastingen. De eerste zijn relatief eenvoudig vast te stellen en te innen, zoals loonbelasting en omzetbelasting, voor de tweede zijn (subjectieve) 'waarderingsmaatstaven' nodig, zoals bij de vennootschapsbelasting, met hoge innings, nalevings- en efficiencykosten en relatief weinig opbrengst. Hij pleit daarom voor afschaffing van de waarderingsbelastingen.

¹¹⁵ *Belastingen en premies* (2001): 20, 21 en 34-36.

¹¹⁶ De EU-lidstaten mogen facultatief een of twee verlaagde BTW-tarieven toepassen van ten minste 5% op een beperkt aantal categorieën en moeten één algemeen BTW-tarief toepassen van ten minste 15%.

BIJDRAGE AAN EMANCIPATIEDOELEN DOOR VERSCHUIVING NAAR INDIRECTE BELASTING

Het is niet zonder meer te voorspellen of verhoging van de REB en BTW gunstige effecten op de arbeidsparticipatie van vrouwen zal hebben of niet. Voor de zorgtaken die onbetaald thuis worden gedaan, is verhoging van de REB ongunstig. De temperatuur in huis moet hoog worden gehouden als er kleine kinderen zijn en vooral ook als hulpbehoevenden moeten worden verpleegd. Personen die overdag elders betaald werken, maken die kosten niet en kunnen de verwarming laag zetten.

Wat bij de BTW een belangrijke invloed kan hebben, is welke BTW tarieven worden verhoogd en welke onder het verlaagde tarief blijven vallen. Indien diensten (en producten) die uitbesteding van zorgtaken vergemakkelijken, zoals schoonmaakdiensten, onder het verlaagd tarief mogen vallen (de mogelijkheden binnen de Europese Unie zijn beperkt) en daarmee relatief goedkoper worden, is het effect positief, worden deze diensten duurder, dan is te verwachten dat het effect negatief zal zijn. Kinderopvang en thuiszorg zijn vrijgesteld van BTW.

8 TOETSING INTEGRALE FISCALE BELEIDS- VARIANTEN

In dit hoofdstuk worden de toetsingscriteria zoals geformuleerd in hoofdstuk 2 toegepast op de vier beleidsvarianten en het mogelijke effect op de emancipatiedoelstellingen aangegeven.

Na de bespreking van de afzonderlijke categorieën maatregelen in hoofdstuk 7 zijn in tabel 8.1 de combinaties van maatregelen zoals voorgesteld in de vier fiscale beleidsvarianten (vergelijk ook tabel 6.1, maar nu zonder de bijbehorende bedragen) weergegeven, met voor ieder van de beleidsopties het verwachte totaal effect op de verschillende doelgroepen na toepassing van het beoordelingskader.

Tabel 8.1 Samenvattend overzicht toepassing toetsingskader emancipatiebevordering op de vier fiscale beleidsvarianten

Verklaring:

A Verhoging arbeidsparticipatie moeders (Aa) vrouwen in de bijstand (Ab) en herintreedsters (Ac)

B. Verwerving van een netto individueel inkomen dat in 2002 overeenkomt met ten minste € 10.000

C. Compenseert voor noodzakelijke zorgtaken of stimuleert uitbesteding van noodzakelijke zorg voor kinderen en hulpbehoevenden.

- Niet van toepassing in de betreffende variant

Beleidsvariant	1. Accent op lagere marginale tarieven	2. Vermindering armoedeval	3. Combinatie-variant I	4. Combinatie-variant II
<i>Financiering</i>				
Verhogen REB	A. Negatief, indien positief, op grimmige manier B. Misschien C. Negatief	-	Zie variant 1	-
Verhogen lage BTW-tarief	A, B en C. Zie verhogen REB	-	Zie variant 1	Zie variant 1
Afschaffen overige aftrekposten ¹¹⁷	A, B, C, geen effect	Zie variant 1	Zie variant 1	Zie variant 1
Omzetten persoonsgebonden aftrekken, zoals weekendbezoek gehandicapte kinderen	Treft doelgroepen relatief sterk	Zie variant 1	Zie variant 1	Zie variant 1
Afschaffen basislijfrenteaf trek	A,B,C, geen effect	Zie variant 1	Zie variant 1	Zie variant 1
Afschaffen of aanpassen	A,B,C, geen effect	-	Zie variant 1	Zie variant 1

¹¹⁷ Voorzover het de grote aftrekposten betreft.

spaarloon				
Afschaffen of aanpassen SPAK	A. waarschijnlijk negatief B en C misschien positief	-	Zie variant 1, maar in mindere mate	-
Afschaffen VLW	Zie afschaffen SPAK	-	-	Zie variant 1
Afschaffen Zalmsnip	Weinig effect	-	Zie variant 1	Zie variant 1
Afschaffen arbeidskorting	-	A. Negatief, zie echter kanttekeningen bij vervanging door EITC	-	-
<i>Aanwending</i>				
Tariefverlaging schijven	A,B,C, geen of gering effect	Zie variant 1	Zie variant 1	Zie variant 1
Verhoging algemene heffingskorting	-	-	Aa en Ac. Negatief bij handhaving uitbetaling aan partner B. positief C. misschien positief	-
Combinatiekorting verhogen	-	A. Positief B. Positief C. Positief	-	Zie variant 2
Arbeidskorting verhoging	Aa, Ab, Ac positief effect, B. Positief C. Positief			Zie variant 1
Invoering EITC	-	Aa, Ab, Ac, Onzeker, verschuift armoedeval, nieuwe inkomensafhankelijke regeling B. misschien positief C. positief	Zie variant 3	-
Verhoging arbeidskorting oudere werknemers	-	-	Ac. Positief B. Misschien C. Positief	-
Heffingskorting herintreders	-	-	Zie verhoging arbeidskorting oudere werknemers	-

In de tabel is het omzetten van de 30%-regeling in 20%-regeling weggelaten, omdat deze geen effect op de drie doelgroepen heeft. De afschaffing van de correctiepost op het verzamelinkomen is eveneens weggelaten. Er is verondersteld dat compensatie binnen de regelingen van de huursubsidie, thuiszorg, WTS en WSF plaats vindt. Hoe hoog die is, is afhankelijk van precieze vormgeving.¹¹⁸ Het

¹¹⁸ *Belastingen en premies* (2001): 44.

effect is daarom moeilijk te beoordelen. Sommige van de in de tabel vermelde effecten kunnen worden verzacht indien specifieke andere maatregelen worden ingevoerd, zoals in hoofdstuk 7 is besproken.

Het is duidelijk dat in elke variant positieve en minder positieve elementen zitten. Vanuit emancipatie-oogpunt behoren verhoging van de arbeidskorting (in het algemeen en die voor ouderen), verhoging van de combinatiekorting, en de invoering van de heffingskorting voor herintreedsters tot de positieve maatregelen vooral wat betreft de arbeidsmarktstimulatie van vrouwen. Negatief zijn de verhoging van de REB en het verlaagd BTW tarief evenals de omzetting van de buitengewone uitgavenaftrek. Als een voorkeur moet worden uitgesproken, bevat variant 2 iets meer gunstige maatregelen dan de andere drie varianten. Wel wordt de invoering van de EITC en de generieke verlaging van het tarief van de derde schijf ontraden. Volgens berekeningen van het CPB gaat het arbeidsaanbod in personen in variant 2 minder achteruit dan in variant 1 en 3 (zonder lastenverlichting is de procentuele afwijking $-0,05$). Bij variant 4 is weliswaar sprake van een stijging van het arbeidsaanbod in personen (procentueel $0,15$), maar de groei vindt plaats bij hogeschoolden, in variant 2 bij laaggeschoolden.

9 AANBEVELINGEN: HETZELDE MAAR TOCH

ANDERS

Om de arbeidsmarktdeelname van vrouwen te stimuleren, zijn aanvullende maatregelen nodig naast fiscale en andere financiële maatregelen. De belangrijkste voorwaarde is dat het betaalde werk meer moet opleveren dan de waarde van de onbetaalde arbeid en het verlies aan inkomen vanwege inkomensafhankelijke regelingen. Daarnaast moet het mogelijk zijn het betaalde werk met de *noodzakelijke* zorgtaken te combineren, dan wel die taken deels uit te besteden.

Bij samenwonenden met hogere inkomens bestaat er in beginsel geen wederzijdse afhankelijkheid voor elkaars netto inkomen meer. Bij de lagere inkomens wel. Vooral de van *huishouden* inkomensafhankelijke regelingen beperken de keuzevrijheid. Evenals alleenstaande ouders met een uitkering te maken hebben met de *armoedeval* is er een *kostwinnersval* oftewel een *armoedeval voor de secundaire verdiener*. Ingewikkelde huishoudenafhankelijke regelingen en aan maxima gebonden premies kunnen leiden tot een gemiddelde druk die hoger is dan 52%. Een loonsverhoging van een van beide partners kan zelfs tot *inkomensachteruitgang* leiden.

Voor het behoud en de bevordering van sociale cohesie is het belangrijk om aan de groepen vrouwen speciale aandacht te schenken die in onze samenleving niet kunnen deelnemen aan de arbeidsmarkt door inefficiënte regelgeving van de overheid. Deze groepen vrouwen worden hierdoor financieel en mentaal gehinderd zich te ontwikkelen tot zelfstandige en onafhankelijke personen. De ondoelmatige allocatie van ‘human capital’ is niet alleen ongunstig op individueel niveau, maar ook voor de maatschappij als geheel. Vanuit emancipatie-oogpunt is het te verkiezen een variant samen te stellen uit maatregelen, die daadwerkelijk de *armoedeval* en de *kostwinnersval* zullen verlichten. Te denken valt aan de volgende maatregelen.

- Verhoging van het marginale tarief van de eerste of eerste twee schijven voor de financiering van specifieke heffingskortingen voor de doelgroepen.
- Afschaffen van de inkomensafhankelijke kinderkorting en de opbrengst gebruiken om het aantal van de huidige 23 regelingen voor kinderen, met de diverse inkomensbegrippen, drastisch te reduceren en de inkomens-onafhankelijke kinderbijslag en de combinatiekorting te verhogen. De kinderbijslag geldt voor alle ingezetenen en niet voor een klein percentage belastingplichtigen dat precies tussen bepaalde inkomensgrenzen valt. Vooral op minimumniveau is kinderbijslag belangrijk, maar ook op dat niveau worden de *minimumkosten* van kinderen (nog) niet vergoed. Voor (het relatief kleine aantal) hogere inkomens is kinderbijslag als tegemoetkoming in de kosten van hun kinderen te verwaarlozen, terwijl ze wel een groot deel van de die kinderbijslag financieren.
- Vermindering van het aantal inkomensafhankelijke regelingen voor hulpbehoevenden. Vereenvoudiging regelgeving en verhoging

transparantie, onder andere voor de verzorging en verpleging. Deze staan op stapel, via modernisering van de AWBZ en vereenvoudiging van de bestaande PGB-regelingen, maar de inkomensbegrippen zijn nog niet op elkaar afgestemd.

- Vereenvoudiging regelingen van de aanbieders van de (betaalde) zorg, zoals de tijdelijke verhoging van de heffingskorting voor alphahulpen.
- Verhoging van het netto inkomen van vrouwen met zorgtaken – inclusief mantelzorgsters - door koppeling van toekenning heffingskortingen aan zorgtaken, naar analogie van de combinatiekorting en de alleenstaande ouderkorting.
- Aanpassing systematiek van de arbeidskorting zodat alle werkenden met een laag inkomen erop vooruitgaan. Dit kan worden bereikt door een evenredige opbouw van de arbeidskorting beneden het minimumloon, dus zonder knik, waarbij bij 50% van het minimumloon ook 50% van de arbeidskorting geldt.
- De herziening van het stelsel van ziektekostenverzekeringen in 2005, biedt een gouden gelegenheid om ook het inkomensbeleid in Nederland drastisch te vereenvoudigen. Een zodanige aanpassing van het stelsel van belastingen en premies dat arbeidsmarktparticipatie van vrouwen stimuleert en tegelijkertijd garandeert dat kinderen en hulpbehoevenden de zorg krijgen die ze nodig hebben, is een belangrijke uitdaging voor de toekomst.

10 SUMMARY IN ENGLISH

NEW POSSIBILITIES UNDER THE 2001 TAX SYSTEM

The Dutch ministries of Finance and Social Affairs have recently published a report entitled *Belastingen en premies; een verkenning naar nieuwe mogelijkheden vanuit het belastingstelsel 2001* ('Taxation and contributions; an exploration of new possibilities under the 2001 tax system'). This presents four alternative policies featuring different combinations of:

- generic reductions in tax and contributions, and
- changes in tax credits.

These would have to be funded from a range of measures.

The report examines the extent to which the measures would help to achieve the following government policy targets with regard to the emancipation of women in the field of work and income:

- A 65% increase in labour market participation by women between the ages of 25 and 64.
- Achievement of a *net individual income* equal to at least €10,000 per year at 2002 prices.
- Guaranteeing the *necessary* care of children and invalids via a financial allowance enabling women to provide such care themselves and/or via compensation where the care (or some part of it) is provided by the woman's partner or a third party.

In 2000, the level of labour market participation by young mothers and older women with partners was below the emancipation target of 65% for all women under the age of 65. Important determinants of participation include not only age and responsibility for the primary care of children, but also education: whereas 83% of female graduates participated in the labour market, only 24% of women without any educational qualifications did so. Of these less educated women, 60% leave the labour market on the birth of the first child, compared with 10% of female graduates. The level of participation was lowest of all amongst women with an ethnic minority background, low earnings potential and primary care responsibilities.

This study examines the effect of the proposed fiscal measures on three categories of women with relatively low earnings potential:

- lone mothers
- mothers with partners
- older women with partners (but without resident children).

The financial measures can only achieve the intended emancipatory effects if income from paid work more than compensates for the loss both of the woman's unpaid work in the home and of household income resulting from reductions in

income-related benefits such as rent rebate and help with the cost of organised childcare. Moreover, they will only succeed if women have access to substitute care (organised childcare, home care services for the elderly/disabled), paid work that can be done inside school hours, in the home (teleworking) or close to home, and opportunities to work part-time. In addition to this, older women will need support to achieve the transition to the world of work (whether or not they have previous experience of it), and women from ethnic minority backgrounds will need specific provision in the fields of education and integration.

A low earnings potential means that it is difficult to meet the criterion of economic independence. The Netherlands has a total of around four million women between the ages of 25 and 64. In 2000 the income distribution in this group was roughly as follows:

- two million had a personal annual income in excess of €10,000.
- one million had an income below that level.
- one million had no personal income.

Approximately half a million of these women would be in a position to enter the labour market.

History shows that *joint* taxation of married couples' incomes discourages married women from entering the labour market or remaining in it after marriage. Since 1973 married couples (nowadays 'partners') have been taxed separately for income from employment or self-employment. However, the net income of one partner often still depends on the income of the other. This is not the case if each earns a taxable income in excess of €30,000 per year. The division of income between the partners then falls in the *private domain*. Moreover, some or all of the necessary care can be contracted out.

In the case of those on lower incomes, freedom of choice is severely limited both by *complex regulations* and by the fact that benefits may be related to *household income*. There is a *poverty trap* which discourages lone parents from coming off benefits in favour of employment. For a lone parent, the income interval of 90% – 135% of the minimum wage can mean a marginal rate of up to 140%. As a result, increased earnings can actually produce a sharp drop in income, not even counting the need to pay for family care previously provided by the parent him/herself.

A similar poverty trap (in the sense that an increase in earnings is instantly cancelled out by a loss of benefits) may occur for a *breadwinner* with a partner wishing to enter the labour market or to increase the number of hours worked. In the case of mothers with children, it can occur if earnings rise from the minimum wage level to 1.5 times the minimum wage. The marginal rate may then lie anywhere between 80% and 120%.

GENERIC REDUCTIONS IN TAX AND CONTRIBUTIONS

Table 1 shows the present rates of tax and general social insurance contributions.

Table 1 Income from employment and home ownership ('Box 1'), 2002 rates for individuals under the age of 65

Total rate	Taxable from	income	Taxable income to	Maximum payable
32.35%	€ 0		€15,331	€4,959
37.85%	€15,331		€27,847	€9,696
42.00%	€27,847		€47,745	€18,053
52.00%	€47,745			

A proposal to reduce the rate by 0.1%-points in the second tax band and 4%-points in the third tax band, as in alternative 2, would result in a tax reduction of:

€12.50 in the case of an income of €27,847 and

€808 in the case of an income of €47,745.

Under the other proposed variants, the net increase in taxpayers' income would likewise be negligible for those in the lowest two tax bands. For this reason, a generic reduction in tax and contributions would do little to help the three target categories of women. It will not solve the problem of the poverty trap for lone parents or breadwinners. The cost of a generic reduction in tax and contributions would be high and all taxpayers who pay more tax and contributions than the reductions stand to gain from it. The higher the income the greater the gain. On the other hand, a generic reduction in tax and contributions would reduce labour costs and this would encourage the contracting out of care tasks.

CHANGES IN TAX CREDITS

In 2001, a new system of tax credits was introduced in the Netherlands. The changes in the proposed variants in fiscal policy apply only to the existing *general tax credit*, the *employed and self-employed person's tax credit* and the *combination tax credit* plus the introduction of an Earned Income Tax Credit (EITC) and a new *tax credit for returnees to the labour market*.

Table 2 shows the relevant tax credits in force in 2002.

Table 2 Tax credits in 2002, amounts in €

Tax credit	Individuals under the age of 65
General tax credit	1,647
Employed and self-employed person's tax credit up to the age of 57 (maximum)	949
Age 57 – 59	1,119
Age 60 – 61	1,289
Age 62 or over	1,460
Child tax credit on income less than €56,191*	40
Supplementary child tax credit on income less than €25,704	428
For families with three or more children	458
Supplementary child tax credit on income less than €28,096	341
Combination tax credit**	190
Single parent's tax credit	1,301
Supplementary single parent's tax credit	1,301
Young disabled person's tax credit	500
Entrants' tax credit	
First year	1,361
Second and third year	454

* For children under the age of 18, calculated on the basis of the combined incomes of the taxpayer and partner

** For a taxpayer with an income in excess of €4,060 from current employment and a child under the age of 12

GENERAL TAX CREDIT

Every taxpayer is entitled to the general tax credit. Where an individual has little or no income (in 2002, less than €5,100), part or all of the tax credit will go unused. In the case of cohabiting couples where one of the partners has little or no earned income, that *partner* can receive the tax credit in the form of a cash payment (provided that the breadwinner has paid the tax due). The maximum possible amount of combined tax credit is equal to the total amount of income tax levied on the combined income. In practice, this means that women with little or no personal income and low-income partners are unable to benefit from the general tax credit. Further reduction of tax credits will do little or nothing to help households of this kind.

EMPLOYED AND SELF-EMPLOYED PERSON'S TAX CREDITS

Every taxable person with income from *current* employment or self-employment qualifies for the employed and self-employed person's tax credit. Two of the policy variants propose increases in this tax credit, while the other two suggest that it should be converted into an Earned Income Tax Credit (EITC). This would mean that people with earned incomes between around €15,400 and €21,540

would be given an *extra* employed or self-employed person's tax credit; this would be gradually reduced for incomes between € 21,540 and € 33,814, and would remain constant thereafter.

The advantage of an EITC compared to the present employed or self-employed person's tax credit is that the person's tax credit can be increased for those on low incomes without increasing the total cost of this form of income support. The disadvantage compared to the present tax credit is that the majority of taxpayers are in the income bracket in which the EITC would be gradually reduced. The marginal rate would therefore decline in the lowest income brackets, but rise thereafter.

Other disadvantages of the EITC are the high cost of implementation, the uncertain effect on participation in the labour market and the fact that this would be yet another income-related arrangement. The *poverty trap for breadwinners and for those wishing to increase their working hours* would be extended to *average incomes*. This is undesirable from the emancipation point of view. Moreover, those in this income bracket have already been affected by a new system of *child tax credits related to household income* introduced in 2001. The system of these tax credits is inconsistent with the declared policy aim of increasing participation in the labour market by women on relatively low incomes. It is regrettable that action to compensate for the cost of raising children was not based on the universal, *non-income-related* child allowance finally introduced in 1980, following extensive debate and legislation. Its introduction, to replace the previous child tax allowance and taxable child subsidy system, reduced administration costs, made the system less open to fraud and eliminated the previous (sometimes very long) delays in the calculation and payment of child subsidy.

COMBINATION TAX CREDIT AND TAX CREDIT FOR RETURNEES TO THE LABOUR MARKET

The *combination tax credit* is an *individual credit* for one or both parents with children younger than 12 years. It meets the criterion of encouraging participation in the labour market and takes account of the need to care for children. It also provides an incentive to increase earnings.

A tax credit for returnees is expected to produce a marked increase in the numbers of women returning to the labour market. It is not the same as the tax credit for new entrants to the labour market listed in the table, which is designed to help the long-term unemployed.

FINANCING

The proposed generic reductions in tax and contributions would be financed by three categories of measures. The first is the scrapping of the special provisions (including reductions in contributions) for employers hiring the long-term unemployed. These were introduced in 1996 to increase job opportunities for those with an earning capacity of less than the total minimum wage costs. The scrapping of the measure will have a disproportionate impact on women, and particularly on women in the target categories.

The second source of funding would be the reduction or elimination of various tax deductions. The most important of these are the salary savings schemes for people in employment and the basic deduction for annuity insurance premiums. The salary savings schemes were introduced in 1994 to damp down rises in wage costs. They are used mainly by higher salary earners. The same is true of the deduction of annuity insurance premiums, a facility already reduced as part of the 2001 review of the tax system. With few exceptions, women in the target groups are not likely to suffer from the scrapping of this facility.

The third source would be an increase in two indirect taxes: the ecotax on energy (*Regulerende Energie Belasting* or REB) and *Value Added Tax* (VAT). Increases in these taxes would be likely to increase the overall rate of taxation for people on low incomes, who pay little or no direct tax and have a relatively high consumption quota. People in this position generally have little freedom to vary their pattern of consumption. This objection applies both to the increase in REB and to the proposed 1%-point increase in the lowest rate of VAT. It is difficult to turn off domestic heating when there are young children at home and impossible when caring for an invalid. By contrast, people in employment can usually turn the heating down during the working day. The present reduced rate of VAT applies to goods such as food, medical dressings (including sanitary towels and tampons), wheelchairs and certain types of services.

It is hard to predict the effect of increases in REB and VAT on the rate of female employment. Increasing rates of VAT on services (and products) which make it easier to contract out care (other than organised childcare and home care services for the elderly and disabled, which are already exempt from VAT) will make them relatively expensive. The primary effect on emancipation will therefore be negative.

OTHER WAYS TO ACHIEVE THE SAME AIM

From the emancipation point of view, preference should be given to measures which will actually reduce poverty traps.

- *Increase* the rate of tax in the first and/or second tax band. This may sound paradoxical, but would allow tax credits to be more effectively targeted.
- *Replace* the *household-income-related* schemes for taxpayers aged between 25 and 64 with *individual* tax credits guaranteeing *necessary care* for children and invalids.
- *Scrap* the *income-related child tax credit* and use at least part of the money to reduce the number of separate child benefits (currently 23) and to *increase child subsidy* and the *combination tax credit*.
- *Use* the *employed person's tax credit system* to ensure that all workers on low incomes are better off. This could be achieved by a straight-line increase in the employed person's tax credit below the minimum wage (i.e. without the present kink), so that 50% of the minimum wage would attract 50% of the employed or self-employed person's tax credit.

Income	Employed person's tax credit 2002 (to age 57)	<i>Alternative proposal</i>
€0 - €7,692	€0 - €133	€0 - €475
€7,692 - €15,384	€133 - €949	€475 - €949

- Simplify arrangements for paid and unpaid care providers.

LITERATUUR

- Balkenende, Jan Peter (2002). *Vereenvoudig het inkomensbeleid*. Economisch Statistische Berichten, 26-04-2002: 323.
- Bovenberg, A.L & Jacobs, B. (2001). *Rechtvaardigheid of individualisering*. Economisch Statistische Berichten, 18-5-2001.
- Breedveld, Koen, Andries van den Broek, Jos de Haan, J. de Hart, Frank Huysmans, en Dono Niggebrugge (2001). *Trends in de tijd: een schets van recente ontwikkelingen in tijdsbesteding en tijdsordening*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Bruyn-Hundt, Marga & Pott-Buter, Hettie (1986). Economische Zelfstandigheid. In: *Vrouwen en economische zelfstandigheid*. Amsterdam, SUA: 15-42
- Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) (1997), Welvaartverdeling Voorburg/Heerlen. CBS: 21.
- Centraal Planbureau (CPB) (2001). *Fiscale verkenningen: de effecten van marginale-drukverandering*. CPB Notitie aan Werkgroep Arbeidsmarkt en armoedeval, 20 augustus 2001. Den Haag, CPB.
- Cnossen, S. (1990). *Zicht op echte eenvoud*. Weekblad voor Fiscaal Recht nr. 5901: 8 februari 1990: 168-171.
- Dierx, J.R., Grift, Y.M. en Schippers, J.J. (1999). *Emancipatie-effectrapportage Verkenning belastingstelsel 21^e eeuw*, Utrecht, Economisch Instituut/CIAV.
- Dierx, J.R., Grift, Y.M. en Schippers, J.J. (1999). *Fiscale emancipatie*, Economisch Statistische Berichten, 15-10-1999: 748-752.
- Grift, Y.K. & Schippers, J.J. (1999). *Emancipatie-effectrapportage Verkenning belastingstelsel van de 21e eeuw. Bijlage: Wijzigingen in het belastingregime en gedragsreacties van individuen en huishoudens*. Utrecht, Economisch Instituut/CIAV, Februari 1999.
- Gringhuis, Gerda, Oudhof, Ko & Van Rooijen-Horsten, Mirjam (2002). *Onbetaalde arbeid geïntegreerd in de Nationale Rekeningen*, Voorburg, CBS.
- Groot, Wim & Pott-Buter, Hettie (1993). *Why married women's labor supply in the Netherlands has increased*. De Economist (41), nr. 2, 1993: 238-253.
- Hoofdpunten van het Regeringsbeleid 2002, "Werk, sociale zekerheid en inkomen": 16-17.*
- Hooghiemstra, Erna, Oudejans, Ans & Keuzenkamp, Saskia. (2002). *Onbetaalde arbeid op het spoor. Een methode om kennis over onbetaalde arbeid te integreren in het sociaal economisch beleid*, Den Haag, ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid en Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP).
- Interdepartementale Commissie Harmonisatie Inkomensafhankelijke regelingen (1997). *Armode en armoedeval*. 's-Gravenhage, VUGA.
- Janssen, Mirjam, M. & Stavenuiter, Monique M.J. & Bijwaard Govert, E. (Nyfer) (2001). *Ik ga niet betalen om te werken*. Den Haag, Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, werkdocument nr. 224, oktober 2001.
- Kam, C.A. de (1986). *Big rat is eating you!* Weekblad voor Fiscaal Recht 1986/5750, 13 november 1986: 1461-1472.

- Keuzenkamp, Saskia en Oudhof, Ko (2000) *Emancipatiemonitor 2000*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau & Centraal Bureau voor de Statistiek, November 2000.
- Klijzing, F.K.H. (1985). *Tweeverdieners, leefvormen en de fiscus*. Demos, 1,4: 28-29.
- Leeftink, Bertholt (2001). *Lage participatie van ouderen*. Economisch Statistische Berichten, 26-10-2001.
- Lucassen, Sabine (2001). *Quartaire sector nu koploper banengroei*. Statistiek pagina arbeidsmarkt van CBS. Economisch Statistische Berichten, 26-10-2001: 835.
- Ministerie van Algemene Zaken (2001). *Verkenningen, bouwstenen voor toekomstig beleid*, 's-Gravenhage, SDU, augustus 2001: 79-90.
- Ministerie van Financiën (staatssecretaris Bos en minister Zalm) & ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (minister Vermeend) (2001). *Belastingen en premies. Een verkenning naar nieuwe mogelijkheden vanuit het belastingstelsel 2001*. 's-Gravenhage, SDU, augustus 2001.
- Ministerie van Financiën (2001). *Deelrapportages. Kijk op belastingen en premies. Een verkenning naar nieuwe mogelijkheden vanuit het belastingstelsel 2001*. 's-Gravenhage, 22 augustus 2001.
- Nederlandse Gezinsraad (1993). *Denken over individualisering. Sociale zekerheid en leefeenheden*, Den Haag: NGR.
- Nederlandse Gezinsraad (1994). *Kostendekkende kinderbijslag*. Advies over de invoering van een kostendekkende kinderbijslag op minimumniveau. Den Haag: NGR.
- Nederlandse Gezinsraad (1997). *Gezinnen en sociale zekerheid. Beleidsalternatieven*. Den Haag: NGR.
- Nota *Arbeid en zorg* (TK, 1998-1999, nr. 26447, nr 2).
- Plantenga, Janneke (1993). *Een afwijkend patroon, honderd jaar vrouwenarbeid in Nederland en (West-) -Duitsland*, Amsterdam: SUA.
- Plantenga, Janneke (1999). *Tweeverdieners in de VS*. Economisch Statistische Berichten, 15-10-1999: 753.
- Pott-Buter, H.A. (2001). *Veranderende ideeën over kinderbijslag* in: Jaspers, A.Ph.C.M., Noordam, F.M., Oorschot, W.J.H. van & Pennings, F.J.L. (redactie) (2001). *De gemeenschap is aansprakelijk...* 'Honderd jaar sociale verzekering 1901-2001'. Koninklijke Vermande: 187-204.
- Pott-Buter, Hettie en Tijdens, Kea (1998). *Vrouwen leven en werken in de twintigste eeuw*, Amsterdam: Amsterdam University Press.
- Pott-Buter, Hettie (1993). *Facts and Fairy Tales about Female Labor, Family and Fertility, a seven-country comparison 1850 - 1990*. Amsterdam: Amsterdam University Press.
- Pott-Butter, Hettie (1994). *Veranderingen in de levensloop van vrouwen*. Amsterdam: Delwell/Welboom.
- Rebel, Pim & Snijders-Borst (1983). *Op weg, maar waarheen?* Weekblad voor Fiscaal Recht, nr. 5598, 30 juni 1983: 870-872.
- Saunders, Peter & Klau, Friedrich (1985). *The role of the public sector. Causes and consequences of the growth of the government*. OECD, Paris, 1985: 162-167.

- Schippers, Joop (2001). *Het nieuwe Belastingstelsel en Emancipatie: een stap vooruit, maar het kan nog leuker*. Commentaar, jaargang 1, nummer 01, juni 2001. E-quality, Den Haag: 6-7.
- Schippers, J.J. (2002). *Combinatiemodel verdient economisch gezien de voorkeur*. Christen Democratische Verkenningen, februari 2002: 8-13.
- Sociaal Economische Raad (2000). *Meerjarennota Emancipatiebeleid*, Den Haag, Sociaal Economische Raad, 2000/09.
- Snijders-Borst, H. (1983). *Tweeverdieners 2, lof en blaam*. Weekblad voor Fiscaal Recht, 22 december 1983: 1603-1625.
- Snijders-Borst, H. (1983) *Het draagkrachtbeginsel in de loon- en inkomstenbelasting*. Economisch Statistische Berichten, 24 augustus 1983: 750-755.
- Snijders-Borst, Hieke & Rebel, Pim (1984). *Advies Breed Platform Vrouwen voor Economische Zelfstandigheid*, Utrecht, oktober 1984.
- Snijders-Borst, Hieke (1981). *Rooie Sien betaalt belasting* (op 19 mei 1981 uitgebracht door de 'Rooie Vrouwen' van de Partij van de Arbeid).
- Teulings, Coen (1998). *Het dogma van een laag belastingtarief*. Economisch Statistische Berichten, 18-09-1998: 688-691
- Theeuwes, Jules & Woittiez, Isolde (1992). *Advising the minister on the elasticity of labour supply*. Research memorandum 92.06 Leiden University, Center for Research in Public Economics.
- Theeuwes, Jules (1998). *Arbeid en belastingen*. In: Belastingheffing en belastinghervorming. Preadviezen van de Koninklijke Vereniging voor de Staathuishoudkunde. Leiden: 111-143.
- Tijdens, K.G. & C. M.M.P. Wetzels (2002). *Veel aandacht voor herintredende vrouwen*. Nemesi (in druk)
- Tijdens, K.G., Lippe, T. van der & Ruijter, E. de (2001). *Women's Choices for a Domestic Help. The Effects of Working Time, Household Time, Household Characteristics, Women's Wages and Time Allocation Attitudes*. Paper for the LoWER-conference Combining Work, Home and Education, University of Minho, Braga, Portugal, October 26-27, 2001
- Trouw (2001), *Dossier Vrouw*, november 2001.
- Verloo, Mieke en Roggeband Conny (1994). *Emancipatie-effectrapportage. Theoretisch kader, methodiek en voorbeeldrapportages*. Den Haag, VUGA.
- Vervoort, Hans (2002). *Vrouwen zelfverzekerder dan ooit. Financiële onafhankelijkheid slechts tijdelijk minder belangrijk*. Opzij, maart 2002: 19-23.
- Westerhout, Ed & Jongen, Egbert (2002). *Onbetaalde arbeid in de beleidsvoorbereiding*. In: *Integratie van onbetaalde arbeid in de sociaal-economische beleidsvoorbereiding*. Den Haag SZW, 31 januari 2002: 23-25.
- Wetzels, C.M.M.P. & Tijdens, K.G. (2002). *Ficties en feiten over herintreedsters*. Economisch Statistische Berichten, 1-3-2002: 176-178.
- Zorlu, Aslan (2002). *Absorption of immigrants in European Labour Markets, the Netherlands, United Kingdom and Norway*. Amsterdam: Thela Thesis Publishers, Universiteit van Amsterdam, mei 2002.

VERSLAG EXPERTMEETING

De expertmeeting “Emancipatie-effectrapportage belastingen en premies”, Een verkenning naar nieuwe mogelijkheden vanuit het belastingstelsel 2001, is gehouden in de Faculteit der Economische Wetenschappen en Econometrie van de Universiteit van Amsterdam d.d. 5 april 2002.

De expertmeeting staat onder leiding van Kea Tijdens van de Universiteit van Amsterdam.

De verslaglegging is van Louise Roeleveld

Overige aanwezigen:

Hettie Pott – Buter	Universiteit van Amsterdam
Joop Schippers	Universiteit van Utrecht
Helga Bosch, Leo van den Ende,	
Amir Haberham en Mathilde Slotboom	Ministerie van Financiën
Eelco Wierda	Ministerie van SZW
Leontine Bijleveld en Margreet Schuit	FNV
Loes van Hoogstraten	VNO – NCW (afd. Sociale Zaken) ¹¹⁹
Ed Westerhout	CPB
Ko Oudhof	CBS
Saskia Keuzenkamp	SCP
Maartje Hamer	Ernst & Young
Anneke Hakkenberg	Wiskundige en lid van FENN
Hieke Snijders – Borst	Gepensioneerd inspecteur Vennootschapsbelasting

INLEIDING

Mevrouw Pott-Buter licht toe dat de expertmeeting in een vroeg stadium van het concipiëren van de rapportage bijeen is geroepen op basis van een nog onvolledig concept. De bijeenkomst heeft het voornaamste doel duidelijkheid te krijgen over de uitgangspunten. Dit vanuit de vraagstelling in het rapport “Belastingen en premies”: op welke wijze het belastingstelsel zou kunnen worden benut om op maatschappelijke trends in te spelen.

¹¹⁹ Mevrouw Hoogstraten laat aantekenen dat het haar, gezien de korte voorbereidingstijd en het onvolledige concept, niet mogelijk is geweest een inbreng van de fiscalisten van VNO-NCW te krijgen.

Die vier trends zijn:

Vergrijzing en demografie
Individualisering en welvaartsgroei
Technologische ontwikkeling
Internationalisering

Vier fiscale beleidsopties zijn te onderscheiden:

Lagere marginale tarieven
Vermindering armoedeval
Combinatievariant I
Combinatievariant II

Deze beleidsopties zullen in de emancipatie-effectrapportage worden beoordeeld en getoetst aan de drie doelstellingen van het emancipatiebeleid:

- 1 Arbeidsparticipatie van vrouwen in de periode tot 2010 op te hogen naar 65%. Daarbij is door mevrouw Tijdens en spreekster de nuance aanbracht dat de concentratie wordt gezocht binnen de categorie 25 tot 65 jaar. Reden: de groep onder de 25 jaar behoeft onderwijsstimulering en de groep boven de 65 jaar valt buiten het fiscale bestek van arbeidsmarktstimulering.
- 2 Verdeling van de onbetaalde zorgarbeid tussen vrouwen en mannen naar een verhouding van 60 – 40%. Daarbij gaat het in de eerste plaats om noodzakelijke zorgarbeid voor kinderen en hulpbehoevenden.
- 3 Groei van financiële onafhankelijkheid van vrouwen tussen 15 en 65 jaar tot 60%. Deze wordt geacht te zijn bereikt bij 70% van het minimumloon.

Drie kwetsbare doelgroepen vrouwen worden onderscheiden:

- 1 Vrouwen in de leeftijdscategorie 25-44 jaar met een samenwonende partner en het jongste kind 0-5 jaar of het jongste kind 6-14 jaar.
- 2 Vrouwen in de leeftijdscategorie 45-64 jaar zonder betaalde arbeid of met een deeltijdbaan (latere herintreedsters).
- 3 Alleenstaande moeders; vooral de groep met een Bijstandsuitkering.

In alle drie gevallen is de deelname op de arbeidsmarkt laag bij vooral de vrouwen met een relatief laag inkomenspotentieel. Daarbij speelt dikwijls ook de problematiek van de armoedeval.

Tijdens de bijeenkomst was er onzekerheid over de figuur met de marginale druk van de alleenverdiener. Na de vergadering is door het ministerie van Financiën toegezegd dat in de grafiek met "Belastingen en premies" wordt bedoeld op (het gemiddelde van) inkomstenbelasting + premies volksverzekeringen + premies werknemersverzekeringen. Wat betreft de inkomstenbelasting en premies volksverzekeringen wordt er in de grafiek van uitgegaan dat het traject 100% - 180% WML in de tweede schijf valt en het traject 180% - 200% WML in de derde. Dit laatste verklaart ook het kleine stapje in de grafiek bij 180% WML. Het is dus niet zo dat in de grafiek is weergegeven dat je met 100% WML al in de derde schijf zit.

PRIKKEL OM DE ARBEIDSMARKT OP TE GAAN

Mevrouw Pott-Buter poneert de navolgende suggesties om drempels voor de drie doelgroepen weg te nemen:

- Verhoog het marginale tarief in de onderste twee schijven en maak er met het tarief van de derde schijf een heel lang traject met een percentage van bijvoorbeeld 40% van.
- Fiscaliseer de premies volksverzekeringen; (nog) niet de AOW, maar wel de AWBZ en eventueel Anw. De AKW is, aanvankelijk na veel tegenstand, immers uiteindelijk ook geruisloos gefiscaliseerd.
- Bij de Ziekenfondswet en particuliere ziektekostenverzekeringen wordt momenteel naar één ziektekostenverzekeringsstelsel toe gewerkt (met een premie, die deels inkomensafhankelijk, deels een bijdrage uit de algemene middelen behoeft en deels nominaal zal zijn). De volgende stap is ongetwijfeld integratie van die ziektekostenverzekering met de AWBZ. Het valt aan te bevelen in het kader van nieuw inkomensbeleid dat gelijktijdig te doen.

Met fiscalisering van de premies volksverzekeringen wordt niet beoogd dat de verzekeringsgedachte vervalt. Net zoals nu bij de Kinderbijslagwet wordt jaarlijks bekeken hoeveel geld er nodig is om de betreffende volksverzekering in stand te houden. De uitvoering blijft gelijk; alleen de inning van de premies niet. Want, in plaats van de benodigde gelden alleen uit de eerste twee schijven te halen, is het voorstel die te verdelen over alle (dus vier) schijven. In 2003 zal de kostendeckende premie AWBZ zeker stijgen ten opzichte van 2002, en dus met de gemaximeerde AOW-premie niet kunnen worden opgebracht uit de opbrengst van de eerste twee schijven. Een (hogere) bijdrage uit de algemene middelen is in ieder geval nodig.

Deze oplossing kan bijdragen aan een eenvoudiger belastingstelsel. Door vele deskundigen wordt er al jaren voor gepleit om tot een eenvoudiger en meer transparant stelsel te komen. Het emancipatie-effect hiervan zou zijn dat iemand, die tot de arbeidsmarkt wil toetreden, op het moment waarop de beslissing wordt genomen kan weten welk netto-bedrag het betaalde werk gaat opleveren. Momenteel is het heel ingewikkeld daar een berekening van te maken, waardoor mensen ervan afzien omdat ze niet de zekerheid hebben dat ze er op vooruit gaan.

Ook voor werkgevers wordt de loonadministratie voor de overgrote meerderheid van de werknemers aanzienlijk vereenvoudigd.

De gedachte dat het voor de potentiële werkneemster moeilijk is te achterhalen wat haar netto-verdiensten zullen zijn wordt niet in de breedte gedeeld. Motivering veronderstelt volledig geïnformeerde beslissers, die het kunnen uitrekenen. De stelling van mevrouw Pott-Buter ondergraaft ook de stelling dat bepaalde kritische modellen het effect wel laten zien. Anderzijds wordt beaamd dat het begrijpen van een loonstrook deskundigheid vereist.

DE ARBEIDSKORTINGEN

Mevrouw Pott-Buter poneert de stelling: Beschouw de algemene heffingskorting als eerste tegemoetkoming in de kosten van levensonderhoud: net zoals vroeger de belastingvrije som en basisaftrek. Het liefst zou zij die algemene heffingskorting aan alle ingezetenen willen uitbetalen, al ziet zij in dat dat wellicht “een brug te ver” zal zijn.

Mevrouw Snijders-Borst laat aantekenen een verklaard tegenstandster te zijn van het uitbetalen van de heffingskorting aan de huishoudpartner. De waarde van haar/zijn onbetaalde arbeid gaat de kosten van haar/zijn levensonderhoud verre te boven; zeker als er kinderen zijn. Er is dus al een voordeel voor het gezin met een hele of halve huishoudpartner. Reden om daar als gemeenschap nog geld aan toe te voegen ziet zij niet. Tevens ziet zij de verlichting voor de huishoudpartner als rem om een eigen inkomen te verwerven en derhalve ook als rem op de emancipatie.

Mevrouw Hamer wijst erop dat een vrouw als alleenverdiener concreet veel inkomen ziet wegbelast. Waarom zou haar man dan niet de heffingskorting als eigen inkomen kunnen krijgen?

Mevrouw Bijleveld denkt dat er op de lange duur grotere effecten zijn te bereiken door de heffingskortingen als:

- een negatieve inkomstenbelasting in te voeren;
- de combinatiekorting te beperken tot die situaties, waarin er sprake is van de combinatie arbeid en zorg (dus: om die niet meer ook aan alleenverdieners te geven, zoals nu) en
- hem ook fors te verhogen.

Opgeteld met een verlaging van de kinderopvangkosten meent zij dat de door haar genoemde maatregelen meer effect zullen sorteren tegen minder maatschappelijke kosten dan het afschaffen van de heffingskorting.

De heer Schippers denkt dat in de rapportage twee zaken kunnen worden onderscheiden:

- 1 Je kunt onderscheiden hoe het stelsel er vanuit emancipatoir oogpunt het meest zuiver uit zou kunnen zien. Hij is van mening dat daar een heffingskorting niet bij hoort. Waarom zou je als samenleving zo maar geld aan mensen geven als daar op geen enkele manier een prestatie tegenover staat?

- 2 We kunnen het nog over de doelstellingen hebben om mensen zich beter op hun levensloop te laten voorbereiden en daarin te investeren. Misschien zouden individuele burgers iets van een investeringskorting kunnen krijgen. Het is dan vervolgens aan de politiek en niet aan de wetenschappers om keuzes te maken.

Mevrouw Schuit zou met name op de beslismomenten voor de vrouw om al dan niet de arbeidsmarkt op te gaan (bijvoorbeeld bij 120 of 130%) goed naar de marginale tarieven-effecten willen kijken.

Gezien het feit dat wordt gevraagd commentaar te leveren op de vier genoemde beleidsvarianten in het rapport belastingen en premies, wordt verder afgezien van het aangeven van nieuwe voorstellen. Hierbij tekent mevrouw Bijleveld aan het jammer te zullen vinden als het noemen van andere instrumenten, die mogelijk effectiever zijn maar nog nader moeten worden onderzocht, achterwege zou blijven en het commentaar derhalve beperkt zou blijven tot commentaar op hetgeen opgenomen is in de technische verkenningen.

BELEIDSOPTIES

De emancipatie-effectrapportage concentreert zich op de twee hoofdlijnen van de te becommentariëren vier beleidsopties, te weten:

Verlaging van de marginale tarieven en de nadruk op voorkoming van de armoedeval.

De varianten zijn wel doorberekend in termen van macro-economische effecten en effecten op heel brede doelgroepen, maar niet op de eerder genoemde drie kwetsbare doelgroepen vrouwen. In het model zitten aannames waarbij de vraag kan worden gesteld of het beoogde effect ook in werkelijkheid zal gaan optreden.

Mevrouw Keuzenkamp denkt dat de doelstellingen erg tegen elkaar inwerken. Als aan de ene kant het inkomen van vrouwen omhoog gaat (dan wordt de arbeidsparticipatie gestimuleerd), heeft dat wellicht geen positief effect op de toename van zorgarbeid door mannen. Complexe zaken spelen daarbij gelijktijdig een rol. Zij weet niet genoeg van de systematiek om een uitspraak te kunnen doen. De heer Oudhof sluit zich hierbij aan en merkt aansluitend op dat de omvang van participatie op de arbeidsmarkt (aantal uren werk etc.) vooraf wel nadrukkelijk wordt genoemd, maar verder nergens in het concept van de emancipatie-effectrapportage terugkomt.

De heer Van den Ende heeft gezien dat het CPB doorrekeningen heeft gemaakt. Er is onderscheid gemaakt in arbeidsaanbod, werkgelegenheid en er is ook een uitsplitsing naar kostwinners, partners etc. gemaakt. Hij vraagt of het CPB in staat is tot het maken van een verdere uitsplitsing.

De heer Westerhout licht toe dat de genoemde groepen in het model zitten, waardoor uitsplitsing naar die groepen mogelijk is, alleen een leeftijds criterium zit er niet in. Hetzelfde geldt voor de vertaling naar kostwinnerspartners als mannen en vrouwen. Voor wat dat betreft stamt het CPB model nog uit het verleden. Kostwinners zijn mannen en partners zijn vrouwen.

Mevrouw Tijdens wijst erop dat er een emancipatie-doelstelling is van 65% arbeidsparticipatie. Dat is participatie in personen. Dus: het opplussen en verminderen van uren heeft alleen maar effect op het inkomen en derhalve op de derde doelstelling van 70% van het minimumloon. Als zij kijkt naar hoe de arbeidsparticipatie zich in de afgelopen jaren heeft ontwikkeld, dan denkt zij dat er twee cruciale beslismomenten om al dan niet op de arbeidsmarkt te gaan, zijn:

1. De geboorte van het eerste kind; en
2. De beslissing tot herintreding (mocht er eerder zijn uitgetreden).

Van de herintreders doet 90% dat éénmalig. Men gaat over het algemeen niet op en af de arbeidsmarkt. Dat patroon wordt niet gezien. Men kan derhalve aannemen dat het gaat over éénmalige beslissingen (één maal een uittredingsbeslissing en één maal een herintredingsbeslissing). De groep, die daar tussendoor schiet, kan op 10% in beide gevallen worden geschat.

Wanneer vervolgens wordt teruggekeken naar de tijdsbesteding, dan ziet zij maar één effect en dat is dat vrouwen hun tijdsbesteding aan huishoudelijke arbeid verminderen. Dat de mannen wat meer gaan doen is volgens haar peanuts in vergelijking tot wat de vrouwen minder doen. De vrouwen gaan nog meer verminderen op het moment dat ze gaan participeren, want dan gaan ze uitbesteden. Uitbesteding betekent vermindering van de huishoudelijke arbeidstijd van de vrouw.

Zij brengt de vragen op tafel:

- Wat is het effect van dit hele stelsel op die twee beslismomenten?
- Wat is het effect van deze varianten op de uitbestedingsbeslissing?

Historisch bekeken denkt zij dat dit de enige aspecten zijn waarvan kan worden verwacht dat ze voor de toekomst effect hebben op de drie emancipatie-doelstellingen.

Het komt mevrouw Schuit voor dat variant 3 het meest effectief is. De varianten 1 en 2 lijken haar minder effectief te zijn omdat veel vrouwen juist vallen in de groep nul tot honderd procent. Variant 3 kent het probleem van de EITC afbouw, maar daarvan denkt zij dat dat voor vrouwen minder effect heeft omdat dat nu juist de arbeidsparticipatie van mannen meer beïnvloedt.

Mevrouw Van Hoogstraten meent dat de varianten 1 en 2 elkaar niet zo veel ontlopen. In variant 3 lijkt haar een probleem te zitten, maar op dit moment kan ze niet overzien wat de consequenties hiervan zijn voor toetreding tot de arbeidsmarkt. Arbeidsparticipatie, en met name van de wat lager opgeleiden, is nu een belangrijk probleem. Daarbij vraagt zij zich wel af of dat zit in de hoge marginale druk (de armoedeval) of dat er vele andere factoren een belangrijke rol bij spelen.

De heer Schippers zou willen beginnen met een theoretisch model over de vragen:

- Hoe ziet de besluitvorming over de participatie van vrouwen er uit?
- Waar zitten de manco's in die participatie?
- Waar zitten de dips?

We weten dat dat in steeds mindere mate het geval is bij het kinderdal, dat langzamerhand opvult. Verder kan worden gezien dat participatie van vrouwen die hun opleiding hebben afgerond, zeker de eerste jaren na afronding van de opleiding, massaal is. In die zin gaan vrouwen steeds meer, ook in de aanbod-elasticiteit, meer op mannen lijken. Het komt hem voor dat de beslissing om al dan niet te participeren meer ligt bij de vraag of er goede kinderopvang beschikbaar is, dan de financiële vraag. Vervolgens speelt de vraag: is er een goede baan, die past bij kwalificaties, voor betrokkene beschikbaar en zijn er kwalificaties bij een goeie baan?

Mevrouw Van Hoogstraten denkt dat het niet zo is dat de beslissing om te stoppen met werken afhankelijk is van de beschikbaarheid en de prijs van kinderopvang. In de afgelopen tien/vijftien jaar is de arbeidsparticipatie van vrouwen gigantisch gegroeid, terwijl er relatief nauwelijks sprake is geweest van toename van kinderopvang. Naar haar idee heeft het meer te maken met de vraag of het wordt geaccepteerd dat vrouwen werken. Bij de hoger en middelbaar opgeleiden is die acceptatie langzamerhand doorgedrongen. Er is nog een categorie lager opgeleiden, waaronder allochtone vrouwen, waar dat minder geaccepteerd is. Zij denkt dat dat een belangrijker rol speelt dan het al dan niet beschikbaar zijn van kinderopvang.

Rapporten over verlate uittreding van vrouwen uit het arbeidsproces laten volgens mevrouw Bijleveld zien dat vrouwen stoppen met werken omdat er problemen zijn met het combineren. Beschikbaarheid van kinderopvang speelt daarbij een rol. Zeker in bepaalde inkomensgroepen zit de pijn in het vinden van goede en betaalbare kinderopvang.

Mevrouw Sniijders-Borst zegt dat er voor mensen in de laagste belastingschijf vanaf 1984 een soort van splitsingsstelsel is geschapen. De nadelen van het splitsingsstelsel voor een huishoudpartner in de laagste schijf met een kostwinner in een hogere, hebben zich voorgedaan tot het jaar 2001. Voorzover zij snel heeft kunnen zien, meent zij dat er geen verschil is tussen de beleidsvoorstellen 1 en 2. Maar zij vindt dat de heffingskorting alleen mag worden benut voor eigen inkomen. Een korting voor de huishoudpartner kon misschien nog in de jaren tachtig; nu zeker niet meer. Zij is een voorstandster van verhoging van de heffingskorting voor mensen met kinderen. Op het ogenblik wordt absoluut geen recht gedaan aan de draagkrachtvermindering ten gevolge van het hebben van kinderen, zowel voor hun directe kosten als ook voor de kosten van verzorging. Derhalve bepleit zij een aparte, namelijk hoge, kinderkorting. Dit afhankelijk van het aantal en de leeftijd van de kinderen, maar onafhankelijk van het inkomen. Zij verklaart zich tegenstandster van inkomensafhankelijke heffing(skorting) en tegemoetkomingen in een gezin wegens de remmende werking, die daarvan uitgaat op de arbeidsparticipatie van de economisch zwakste partner; vrijwel altijd de vrouw/moeder. Voorts valt zij met kracht mevrouw Tijdens bij. Ook zij heeft altijd de stelling geponeerd dat mannen maar heel moeizaam huishoudelijke werkzaamheden overnemen en dat het dus zaak is het afstoten van deze werkzaamheden naar betaalde derden niet langer te belemmeren of zelfs te verhinderen. Zij verwijst naar haar bijdrage "Gezinshulp" in het Weekblad voor Fiscaal Recht van 1977.

DE SPAK EN VLW

Mevrouw Schuit zegt dat de werking van deze instrumenten ook een beetje afhangt van de situatie op de arbeidsmarkt. De effectiviteit van de SPAK staat sterk ter discussie. Het idee is dat het niet dankzij de SPAK is dat mensen in dienst zijn genomen, maar dat ondanks de SPAK mensen aan het werk zijn. De vraag is dan: kunnen die gelden op een andere manier beter worden besteed?

Het komt mevrouw Van Hoogstraten voor dat in elk geval afschaffing van de SPAK niet gunstig is voor vrouwen omdat een belangrijk deel van de arbeidsparticipatie van vrouwen juist in de lagere inkomenscategorie te vinden is. Het feit dat het instrument waarschijnlijk weinig effectief is, is niet een specifiek SPAK, maar een algemeen probleem.

Mevrouw Pott-Buter concludeert dat er wat betreft de SPAK verschillende stromingen zijn. Ook onderzoeken spreken elkaar op dit punt tegen. Het lijkt haar goed dat alle argumenten worden genoemd. Er vallen meer vrouwen dan mannen onder de SPAK. In tegenstelling tot veel andere regelingen is de uitvoering voor werkgevers relatief eenvoudig. In ieder geval zou zij met de opbrengst bij afschaffing liever een andere eenvoudig uit te voeren aanwending meer specifiek voor vrouwen zien dan voor een generieke belastingverlaging.

MANTELZORG

Desgevraagd licht mevrouw Pott-Buter toe dat veel mantelzorgsters noodzakelijke zorg onbetaald verrichten. Anderzijds valt veel van die noodzakelijke zorg onder de AWBZ. Onder andere via het persoonsgebonden budget (PGB) kan de onbetaalde zorgarbeid langzamerhand in de betaalde sfeer worden opgenomen. Hiervoor geldt natuurlijk wel een indicatiestelling. De laatste twee jaar is het aantal indicatiestellingen voor diverse categorieën AWBZ-zorg sterk opgelopen. Er wordt ook veel meer zorg aangeboden, maar minder dan wordt geïndiceerd, hetgeen extra wachtlijsten veroorzaakt.

HOGERE INDIRECTE BELASTINGEN

Mevrouw Pott-Buter brengt ter tafel dat de lagere inkomenscategorieën een hoge consumptie-quote hebben en nauwelijks sparen. Hogere BTW betekent derhalve een direct negatief gevolg voor het huishoudbudget. Ten tweede heeft Nederland op dit moment al een hoger hoog BTW-tarief dan bijvoorbeeld Duitsland. Voorkomen moet worden dat voor huishoudens met de hogere inkomens belasting-ontwijking voor de luxe goederen kan plaatsvinden, doordat zij meer mogelijkheden hebben even over de grens te gaan of via internet te gaan winkelen, terwijl voor lage inkomens de uitwijkmogelijkheden bij verhoging van het lage tarief (op noodzakelijke goederen) gering zijn.

Mevrouw Van Hoogstraten vraagt aandacht voor de consequentie dat men op de arbeidsmarkt komt ingeval het huishoudbudget niet meer toereikend wordt geacht.

Mevrouw Bijleveld wijst erop dat indirecte belastingheffing niet alleen op consumptiegoederen, maar ook op dienstverlening zit. Het heeft een anti-emancipatoir effect wanneer uitbestedingsdiensten met een hogere BTW worden gecon-

fronteerd. Anderzijds geeft de heer Schippers aan dat het ook het effect kan hebben dat mannen worden gestimuleerd om onbetaald werk te gaan verrichten.

ZORG VOOR KINDEREN

Mevrouw Pott-Buter brengt het volgende onderwerp ter sprake.

De zorg voor het belangrijkste menselijk kapitaal waar wij over beschikken, namelijk de kinderen, wordt niet weerspiegeld volgens mevrouw Pott-Buter in het ratjetoe aan regelingen en beleidsopvattingen.
Zij pleit voor vereenvoudiging en afstemming

- ◆ Alleen uitbreiding kinderopvang is niet genoeg.
- ◆ De kosten van kinderen op het minimumniveau worden nog steeds niet door de kinderbijslag vergoed.
- ◆ Wel zijn fiscale inkomensafhankelijke kinderkortingen zijn ingevoerd. Die bereiken echter niet alle gezinnen. Als tegemoetkoming in de kosten van kinderen zijn de bedragen veel te laag en de uitvoeringskosten hoog. . Het is de vraag is of kinderkortingen in de huidige situatie bijdragen om de emancipatie te bevorderen. Verdeling van de middelen over combinatiekorting en kinderbijslag is effectiever.

Mevrouw Bijleveld denkt ook in de richting van een verhoging van de combinatiekorting met beperking tot diegenen die arbeid en zorg combineren. Vroeger kon dat ook bij de tweeverdienerswetgeving. Aangegeven moest worden of er een fiscale partner was.

Volgens mevrouw Schuit kan de onderlinge afhankelijkheid worden beperkt door de combinatie- korting alleen toe te passen bij diegenen die inderdaad arbeid en zorg combineren. De combinatie- korting is gekoppeld aan de belastingplichtige, terwijl kinderkorting juist aan het huishouden is gekoppeld. Daar speelt ook het inkomen van de partner een rol. Weliswaar wordt daar niet mee bereikt dat mannen meer gaan zorgen, maar wat wel wordt bereikt, dat is dat mensen, die kiezen voor de combinatie dat de één werkt en de ander niet, niet voor de combinatiekorting in aanmerking komen. Toegegeven dat de hoogte van de combinatiekorting van €190 en de kinderkorting van €40 per jaar geen grote effecten zal hebben, maar ook kleine effecten kunnen gevolg hebben.

Indien zou worden geconstateerd dat de effecten nagenoeg nihil zullen zijn, is dat volgens mevrouw Keuzenkamp een argument om aan te geven dat andere maatregelen wellicht meer effect zullen sorteren. Ingeval de combinatiekorting wel effectief blijkt te zijn, moet misschien de combinatie- korting voor de doelstelling worden aangewend. Het gedrag van mensen wordt directer beïnvloed door verlaging van de kosten van kinderopvang en betaling van het ouderschapsverlof.

Persoonlijk ziet mevrouw Bijleveld, mede vanwege het maatschappelijk draagvlak, meer in verhoging van de kortingen dan in de heffingskorting van de niet werkende partner af te schaffen.

De heer Oudhof zou niet alleen het rechtstreekse effect willen opnemen, maar ook het imago-effect en de signaalfunctie (dus: de immateriële effecten). De regelgeving in Noorwegen en Zweden bijvoorbeeld is niet zo omvangrijk als wel eens wordt gedacht, maar het imago ervan heeft ervoor gezorgd dat het goed werkt.

Naar het idee van mevrouw Keuzenkamp moet ook de normerende rol van de emancipatie-effectrapportage worden bekeken. Dat is iets wat hierin niet naar voren komt. De drie gedrags-doelstellingen zijn als toetsingscriterium gehanteerd, terwijl ook de vraag dient te worden gesteld welke normerende werking uitgaat van het stelsel. Voorstellen tot verandering zouden wel eens een andere uitkomst te zien kunnen geven. In feite zou er een kolom aan moeten worden toegevoegd met het effect op de beeldvorming van de rol van mannen en vrouwen.

Mevrouw Bijleveld vraagt aandacht voor de groep alleenstaande vrouwen met kinderen. Op zichzelf is daar het probleem dat de belastingkortingen-bedragen wel adequaat zijn, maar veel vrouwen verdienen niet genoeg om het volledig te gelde te kunnen maken. In die zin zou je toch ook voor die categorie een negatieve inkomstenbelasting mogelijk moeten maken.

Mevrouw Van Hoogstraten zegt dat dit geen bevorderend effect heeft op de arbeidsparticipatie. Er zijn misschien wel meer voorstellen te doen op dat gebied, maar dat is aan de politiek om hierover beslissingen te nemen.

Volgens mevrouw Bijleveld kan de maatregel wel arbeidsparticipatie-bevorderend werken omdat de specifieke armoedeval voor die groep (van bijstaand naar betaald werk) ermee wordt verminderd.

Mevrouw Schuit denkt dat wanneer het gaat om de beslissing wel of niet betaald gaan werken, men die stap niet gemakkelijk neemt als het te verdienen salaris, inclusief de kortingen waarvoor men dan niet meer in aanmerking komt, het bijstandsniveau niet te boven gaan.

Mevrouw Van Hoogstraten zegt hierover dat de werkwijze van de sociale dienst daarin ook een rol speelt.

Mevrouw Pott-Buter meldt dat er momenteel door de sociale diensten activerend beleid wordt gevoerd.

Hierbij tekent mevrouw Schuit aan dat veel vrouwen geen arbeidsparticipatieplicht hebben. Ook voor hen geldt de afweging, zoals ze eerder heeft uitgelegd.

Mevrouw Van Hoogstraten zou willen weten hoezeer de financiële prikkels zich verhouden tot het besluit om bijvoorbeeld zelf voor kinderen te zorgen of het voor een belangrijk deel zelf te doen. Zij zou het interessant vinden om niet alleen naar de bijstand te kijken, maar ook naar die categorie, die wel een partner heeft met òf net boven een minimum-inkomen. Zou deze categorie de arbeidsmarkt opgaan en los te weken zijn met financiële prikkels?

De heer Schippers ziet een macro-trend naar meer participatie, waarbij de hoger opgeleiden voorop lopen. In de moderne denkbeelden vinden hoger opgeleiden het gebruik maken van de talenten belangrijker. Ze hebben vaker leuker werk en dat

maakt het werken ook aantrekkelijker. Alle onderzoeken laten zien dat de sleutelvariabele om participatie te bevorderen niet de financiële prikkels, maar scholing is. Als dus op de een of andere manier kan worden geïnvesteerd in menselijk kapitaal en scholing aantrekkelijker kan worden gemaakt, denkt hij dat dat uiteindelijk meer effectief zal werken dan marginale fiscale prikkels.

Mevrouw Pott-Buter zegt dat naast scholing en daarmee de kans op een hoger netto inkomen, bij de combinatie van betaald werk en noodzakelijke zorg organisatie-talent vereist is, vooral als je weinig geld hebt om dingen uit te besteden.

De heer Oudhof denkt dat bij de beantwoording van de vraag welke invloed fiscale prikkels hebben op het gedrag van mensen, te vaak wordt verondersteld dat er sprake is van een beslissingsproces waarin betrokkene beschikt over volledige informatie. Onderzoek waaruit blijkt dat mensen geen gebruik maken van subsidies en uitkeringen (bijvoorbeeld: huursubsidie, waarop wel aanspraak zou kunnen worden gemaakt) laat zien dat deze veronderstelling heel aanvechtbaar is.

Persoonlijk heeft mevrouw Hamer aarzelingen bij de vraag of kortingen en dergelijke maatregelen werkelijk een arbeidsparticipatie-bevorderende werking hebben.

MAATREGELEN OM ARBEIDSPARTICIPATIE TE BEVORDEREN

Bij dit onderdeel van de discussie wordt tabel 5.1 op bladzijde 34 van het conceptrapport besproken. Mevrouw Tijdens licht hierbij toe dat twee afzonderlijke beoordelingsmomenten gelden.

Worden vrouwen ja dan nee door de betreffende maatregel getroffen of worden ze er beter van?

Indien het vrijgekomen geld ergens anders voor kan worden aangewend, waarvoor zou dat dan kunnen zijn met welk beoogd emancipatie-effect?

Mevrouw Bijleveld denkt dat afschaffing van de inkomensafhankelijke regelingen direct anti-emancipatorische effecten hebben. Dit omdat vrouwen minder verdienen dan mannen.

Mevrouw Pott-Buter vindt geleidelijke afbouw van inkomensafhankelijke regelingen voor de groepen 25-64 jaar gewenst. Als deze regelingen zijn expliciet gebaseerd op huishoud-draagkracht en het inkomen is daarvan een slechte maatstaf. Bij de invoering van de regelingen waren alternatieven zoals het belastbaar inkomen niet toepasbaar. Eerder in deze bijeenkomst zei mevrouw Sniijders reeds dat aan de onderkant alles op huishoud-draagkracht is gebaseerd, waardoor er in feite veel remmen bestaan voor vrouwen in die huishoudens om aan de arbeidsmarkt deel te gaan nemen.

Voortbordurend op het uitbesteden van zorgtaken zou volgens mevrouw Bijleveld overwogen kunnen worden om aftrekmogelijkheden daarvoor te verruimen. Kinderopvang wordt bruto betaald vanuit het netto-inkomen.

Mevrouw Keuzenkamp merkt op dat de doelen, zoals die in het concept zijn genoemd, slechts deeldoelen van het emancipatiebeleid zijn op het terrein van arbeid en inkomen. De algemene doelstellingen van het emancipatiebeleid zelf zijn veel breder. De huidige exercitie is eigenlijk geen emancipatie-

effectrapportage omdat daarin ook de machtswerking van regels (normerende werking van het stelsel in dit geval) uitdrukkelijk aandacht moet krijgen. De EER sluit zo als methodiek aan bij de brede doelen en probleemdefiniëring van het emancipatiebeleid, waarin de problematiek van de beeldvorming een cruciale rol speelt.

Sprekend in termen van aftrek voor kinderopvang ziet de heer Schippers dat het geld wat door de Nederlandse collectiviteit in kinderopvang is gestoken, in principe bij een heel kleine groep burgers terecht komt, namelijk bij die mensen die gebruik maken van dat deel van de kinderopvang, dat valt onder de wat wel wordt genoemd kinderopvang-politie. Dit terwijl alle andere ouders ook kinderen hebben op te vangen. Die doen dat via andere routes. Vanuit de optiek: bevordering participatie, rechtvaardige inkomensverdeling (voor zover dat een rol speelt bij het fiscale stelsel) is dat ook nog maar een beetje de vraag. Je zou ook kunnen zeggen dat al het geld wat erin wordt gestopt kan worden toegevoegd aan bijvoorbeeld de combinatiekorting. Dit niet over, maar naar aanleiding van het rapport. Persoonlijk vindt spreker het vreemd dat de miljarden, die in kinderopvang worden gestopt, bij ongeveer 20% van de ouders terecht komen. Daarmee wordt een kloof gecreëerd tussen die 20% en andere ouders. Er kan ook worden gezegd dat voor die 80% andere ouders ook een formele kinderopvang moet worden georganiseerd. De preferentie van ouders voor kinderopvang in een wat latere prijs/kwaliteitscombinatie wordt thans door de overheid gefrustreerd.

Mevrouw Schuit geeft aan dat de lagere prijs/kwaliteitsverhouding vooral zit in het feit dat er geen belasting wordt betaald over de informele kinderopvang. Mevrouw Tijdens vindt dat het niet aan deze bijeenkomst is om de kwaliteit van kinderopvang te bediscussiëren. Het gaat hier om de doelstelling arbeidsparticipatie van vrouwen te bevorderen. Anderzijds zegt mevrouw Pott-Buter dat een moeder ook niet buitenshuis gaat werken als ze vindt dat de kwaliteit van de kinderopvang onvoldoende is.

Mevrouw Bijleveld zegt dat formele kinderopvang de arbeidsparticipatie van vrouwen op twee manieren bevordert. Ten eerste werkt het positief uit voor de werkgelegenheid voor vrouwen en ten tweede zorgt het ervoor dat vrouwen (en mannen) arbeid en zorg kunnen combineren.

De heer Schippers vraagt er aandacht voor dat op dit moment een (te) kleine groep ouders bediend kan worden. Hij denkt dat het niet vóór 2010 gerealiseerd kan worden dat de gehele bevolking kan worden bediend met formele kinderopvang, die aan de regels van VWS voldoet. De vraag is dan of er ook een andere route kan worden gezocht en gevonden om een stapje in de goede richting te zetten. Volgens mevrouw Schuit is de regelgeving van VWS op dit punt vrij simpel. Het is juist het kostenaspect (en daarmee ook het kwaliteitsaspect), dat een rol speelt. Aan de overheid kan niet worden gevraagd of kinderopvang in het vervolg zwart mag worden uitbetaald.

Mevrouw Tijdens stelt de vraag waarom het wel mogelijk is geweest een thuiszorg-stelsel met alfa-hulpen te bedenken, waar ook allerlei belastingvormen aan zijn verbonden. Zij weet dat gedurende de afgelopen tien jaar de arbeidsparticipatie zwaar bevorderd is, maar zou zich ook kunnen voorstellen dat het nu tijd is om naar de effecten, zowel in het verleden als naar de toekomst toe, te kijken om daarop beleid te kunnen creëren.

Mevrouw Schuit licht toe dat de overheid dit voornemen vanaf het jaar 2004 al heeft genomen.

Mevrouw Bijleveld denkt dat bijvoorbeeld de belasting-aftrek kan worden verruimd om informele kinderopvang te formaliseren. Er moet naar worden gestreefd dat mensen worden gestimuleerd om zorgarbeid wit in te huren.

Mevrouw Hamer ziet kinderopvang in fiscale zin als één van de dieptepunten van het Ministerie van Financiën.

De heer Oudhof zegt dat Nederland ruimschoots boven het Europese gemiddelde scoort als het gaat om het aantal moeders met jonge kinderen, dat werkt. Dat dat vaak in deeltijd gebeurt, is naar zijn idee een ander verhaal.

Mevrouw Bijleveld denkt dat die deeltijd er nu juist mee te maken heeft dat er voor een paar dagen per week wel informele kinderopvang te vinden is, maar niet voor vijf dagen per week. Gegeven de vraag naar kinderopvang worden er veel grootmoeders en in toenemende mate ook grootvaders voor kinderopvang ingeschakeld.

SLUITING

Mevrouw Tijdens dankt alle aanwezigen hartelijk voor hun bijdrage aan de discussie en nodigt een ieder uit voor de lunch.

INDEX

A

Alleenverdiener	32, 36
Aanbodelasticiteiten	27, 29
Aanbodfactoren	14, 27
Aanmerkelijk belang	25, 44
Afhankelijke personen	10
Algemeen Fonds Bijzondere Ziektekosten (AFBZ)	46
Algemeen Kinderbijslagfonds	xv
Algemeen werloosheidsfonds (Awf)	37, 38
Algemene bijstandswet (Abw)	56
Algemene heffingskorting	47
Algemene Kinderbijslagwet (AKW)	49
Algemene Ouderdomswet (AOW)	46, 49
Algemene Wet Bijzondere Ziektekosten (AWBZ)	46
Algemene Ziektekostenverzekering	xv
Alleenstaande moeder	12, 15, 20, 27, 36, 47, 53
Alleenstaande ouder	vi
Alleenstaande ouderkorting	xi
Alleenstaanden	11, 35
Alleenverdiener	vi, 11, 23, 31, 32, 50, 53
Allochtone vrouwen	iii
Alphahulp	ix, 13, 20, 31, 47, 50, 55
Alphahulpen	v, xv
Arbeid-en-zorg beleid	1
Arbeidsaanbod	5, 14, 26–35, 37, 45
Arbeidskorting	x, xv
Arbeidsmarkt	1–10, 11–17, 19–33
Arbeidsparticipatie	1, 6, 11
Arbeidspotentieel	27
Arbeidsproductiviteit	33
Armoedeval	viii, 1–5, 31–40, 52–73, 45, 47, 54, 65

B

Basisaftrek	v, 23, 25, 49, 50, 57
Basislijfrenteafrek	xii
Belasting Toegevoegde Waarde (BTW)	xiii, 58
Belastingaftrek	21, 22
Belastingen en premies	1–10, 34, 37, 41, 43, 55
Belastingheffing	2, 10, 20–25, 53

Belastingplichtig.....	21, 25, 41–46, 52, 54
Belastingvrij	22, 23, 25
Belastingvrije som.....	iv
Betaalde en onbetaalde arbeid.....	1–10, 17–20, 25–29, 33–36, 49, 54, 57
Bijdrage aan auto van de zaak.....	44
Bijdrage In Kosten voor Kortingen (BIKK).....	46
Brutoloonvoetelasticiteit.....	30

C

Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS).....	11
Centraal Planbureau (CPB)	29
Chronisch zieke	iii, 8
Combinatiekorting.....	ix, xi, xiv, 26, 38, 39, 47, 54, 63, 65, 69, 72
Combinatievariant	5

D

Deelrapportage	5
Doorstroomval.....	v, viii, 54

E

Earned Income Tax Credit (EITC).....	x
Economische dynamiek.....	5, 37, 38
Economische zelfstandigheid	iii, 1, 7
Efficiency	8
Emancipatiebeleid	1–6, 49
Emancipatiedoelstellingen.....	6, 43, 61
Emancipatie-effectrapportage.....	1, 6
Europese integratie en liberalisering	5

F

Financiële onafhankelijkheid.....	7, 10, 15, 17
Fiscale beleidsvarianten.....	viii, 1–8, 39, 61–73
Fiscale partner	44
Fiscalisering premies volksverzekeringen.....	44, 46

G

Gastouder.....	50
Gehandicapten	8
Gemiddeld kindertal	28
Generieke belasting- en premieverlaging.....	viii
Generieke belastingverlaging	43
Gezinshoofd.....	11

H

Heffingskorting.....	25, 47, 48
Heffingskortingen.....	ix
Herintreedster	14
Herintreedsters.....	xi
Huishoudelijke- en zorgarbeid	1, 6, 50
Huishoudproductiefunctie	29
Huisvrouw	9
Hulp in de huishouding	31
Hulpbehoevende personen.....	xiii, 8
Human capital.....	65
Huursubsidie.....	iii, vi, 28
Hypotheek.....	28, 57

I

Impliciete belasting	14
Indirecte belastingen.....	xiii, 58
Individualisering.....	5, 10
Inefficiënte regelgeving.....	65
Informele sector.....	9, 27
Inkomensafhankelijke regelingen.....	iii, xi, 30
Inkomenseffect	28
Inkomenspolitiek	1
Inkomensstatistiek	21
Inkomensverdeling	2, 27
Internationalisering.....	5, 10

J

Jonge moeders	20
---------------------	----

K

Kinderaftrek.....	22
Kinderbijslag	xiv, 28, 46, 65, 72
Kinderkorting	ix, xi, xiv, 47, 48, 53, 54, 65, 70, 72
Kinderopvang	vi, 50
Kinderopvangregelingen	1
Kostwinnersval	v, viii, 11, 32, 35, 47, 54, 65

L

Lagere marginale tarieven	5
Lastenverlichting	35
Leeftijdsdiscriminatie	33
Loon- en inkomstenbelasting	21
Loonheffing	43

Loonkosten	33
------------------	----

M

Maatregelen om de participatie te verhogen	16
Mantelzorgster	31, 34
Mantelzorgsters	xiii, xv
Marginale druk	vi, 31
Marginale netto inkomensverandering	30
Marginale tarieven	37
Meerjarenplan emancipatie	14
Meestverdienende partner	11
Meewerkende echtgenote	9
MIMIC	34, 35
Minimumloon	xv, 7, 27
Minstverdienende partner	11

N

Niet-arbeidsinkomsten	21
Niet-participerende partner	11
Niet-verdienende partner	11, 31, 49
Noodzakelijke zorg	ii, xi
Noodzakelijke zorg voor kinderen	2, 8

O

Onbetaalde arbeid	1, 8, 18, 33
Onbetaalde noodzakelijke zorgarbeid	25
Ongetoetste uitbetaling	48
Ouderschap	9

P

Persoonsgebonden aftrekken	xii
Persoonsgebonden budget (PGB)	50
Persoonsgebondenbudget (PGB)	47, 66
Potentiële herintreedster	14, 20
Premies sociale zekerheid	30
Premieverlaging	43, 45
Productiviteitsstijging	27
Productiviteitsval	33
Productiviteitsverhoging	8

R

Regulerende Energie Belasting (REB)	xiii, 58
---	----------

S

Samenvoeging van vermogen en inkomen.....	21
Samenvoegingstelsel	iv
Samenwonenden.....	49
Schijven	45
Schijventarief.....	vii
Schijventarieven	44
Sociale cohesie	65
Sociale uitsluiting	1
Sociale verzekeringen.....	46
Sociale voorzieningen	46
Sociale zekerheid.....	1
Sociale zekerheidstelsel.....	46
Spaarloon.....	xii, 43
Sparen en beleggen.....	25
Speciale afdrachtkortingen (SPAK)	xii, 37, 39, 55, 56, 62
Splitsingsstelsel	iv, 22
Substitutie-effect.....	28

T

Tariefreductie	22
Tarieven.....	44, 45
Technologische ontwikkeling.....	5
Theorie van het arbeidsaanbod.....	v
Tijdsbesteding.....	30
Toeslagenwet.....	46
Toetrederskorting	56
Toetsingskader.....	2
Trends	5
Tweeverdiener	11
Tweeverdienerswetten	23

V

Vergrijzing en demografie.....	5
Verlofdagen	33
Verlofregelingen.....	1
Verzamelinkomen.....	44
Voetoverheveling	iv, 23
Volksverzekeringen	45
Voorziening Landurig Werlozen (VLW)	xii, 37, 55
Vraagfactoren	27
Vrijwilligerswerk.....	34
Vrouwelijke bevolking en beroepsbevolking.....	13

W

Welvaart	10
Welvaartsgroei.....	5, 10
Welvaartvermindering	27
Werk en woning	25
Werklozen.....	xi
Werknemerspremies	43
Werknemersverzekeringen	45
Werkzame beroepsbevolking	13
Wet Arbeidsongeschiktheid (WAO)	56
Wet arbeidsongeschiktheid jonggehandicapten (Wajong)	56
Wet Arbeidsongeschiktheid Zelfstandigen (WAZ).....	56
Wet Studiefinanciering (WSF).....	xi
Wet Tegemoetkoming Studiekosten (WTS)	xi
Wet Werkloosheid (WW).....	56
Wettelijk minimum loon (WML)	50
Wettelijk minimumloon.....	i
Wettelijk minimumloon (WML)	x

Z

Zalmsnip	xii
Ziekenfondspremie	30
Ziekenfondswet (Zfw)	43
Ziektekostenverzekering.....	44
Zorgarbeid	8