

# Kinderopvang drempel voor arbeidsparticipatie

Deeltijdwerkers met kinderen die meer uren willen werken, missen een deel van het extra inkomen doordat ze meer kinderopvang moeten inhuren. Hoewel de overheid een fors deel van de kosten overneemt, vormt de inkomensafhankelijke vormgeving van de kinderopvangtoeslag een flinke drempel voor vergroting van de arbeidsparticipatie.

**V**erhoging van de arbeidsparticipatie staat hoog op de beleidsagenda. Het kabinet heeft in navolging van de SER de ambitie uitgesproken om de kosten van de vergrijzing voor een belangrijk deel op te vangen door de arbeidsdeelname te verhogen. Wie de participatiecijfers beziet, komt snel tot de conclusie dat een belangrijke bron voor verhoging van de participatie, naast ouderen en allochtonen, bij vrouwen ligt. Nederlandse vrouwen werken internationaal gezien veel in vaak kleine deeltijdbanen. De financiering van de kinderopvang veroorzaakt voor deze groep een hoge marginale druk; meer werken levert relatief weinig extra inkomen op.

## Deeltijdval en kinderopvang

Een van de voornaamste routes om de arbeidsparticipatie te vergroten is het verhogen van het aantal gewerkte uren van deeltijdwerkers. Veel vrouwen kiezen voor deeltijdwerk. Culturele factoren zoals de houding ten aanzien van werkende moeders spelen een rol, maar ook economische prikkels zijn van belang: werk moet wel lonen (Plantenga, 2006). Het kabinetsbeleid om het aantal gewerkte uren te vergroten richt zich dan ook op beide, bijvoorbeeld met de instelling van de Taskforce Deeltijdplus, die door middel van maarschappelijk debat een cultuuromslag probeert te bewerkstelligen, en de afschaffing van de overdraagbaarheid van de algemene heffingskorting.

Vrouwen zijn gevoeliger voor financiële prikkels dan mannen: het CPB rekent in zijn model met een arbeidsaanbodelasticiteit van 0,5 voor vrouwen, tegen 0,1 voor mannen (Evers *et al.*, 2007). De OESO noemt in de laatste *Economic Survey* verlagening van de effectieve marginale druk voor deeltijdwerkers een van de belangrijkste manieren om het aantal gewerkte uren te vergroten. Eerder OESO-onderzoek laat ook zien dat een hoge marginale druk de arbeidsparticipatie van ouders kan remmen (Immervoll en Barber, 2005). Daarbij zijn naast de belastingtarieven ook inkomensafhankelijke regelingen van groot belang. Meer uren werken betekent immers meer inkomen en dus minder recht op

inkomensafhankelijke subsidies. Het Ministerie van Sociale Zaken spreekt in dit verband over de deeltijdval, zeker voor deeltijdwerkers met kinderen kan de cumulatie van verschillende inkomensafhankelijke regelingen tot een hoge marginale druk leiden (Taner en Hendrix, 2007).

De kosten van kinderopvang hebben in dit verband een dubbel effect: niet alleen neemt de overheidsbijdrage aan kinderopvang af met het inkomen, meer werken kan ook het aantal benodigde uren kinderopvang verhogen. Het is dan ook opmerkelijk dat het kabinet dit voorjaar heeft besloten de kinderopvangtoeslag sterker inkomensafhankelijk te maken. De door het kabinet ingestelde commissie-Bakker heeft juist geadviseerd om de inkomensafhankelijkheid van de kinderopvangtoeslag zo vorm te geven dat deze minder marginale druk voor deeltijdwerkers veroorzaakt.

## Marginale druk op basis van modelsimulaties

Om te onderzoeken hoe hoog de marginale druk voor deeltijdwerkers is en welk aandeel de kinderopvangtoeslag daarin heeft, is een rekenmodel geconstrueerd waarin voor verschillende inkomensniveaus, huishoudsamenstellingen en deeltijdfactoren de marginale druk kan worden berekend. In het gehanteerde model zijn naast het fiscale systeem met de diverse heffingskortingen de voornaamste generieke inkomensafhankelijke regelingen, zoals de huurtoeslag, zorgtoeslag en kindertoeslag, opgenomen. Specifiek beleid, zoals de tegemoetkoming studiekosten, of lokaal beleid zijn niet opgenomen. Daarnaast is ervoor gekozen om pensioen- en werknemerspremies buiten beschouwing te laten. Deze zijn weliswaar inkomensafhankelijk, maar bouwen tegelijk een recht op dat ook oploopt met het inkomen. Door deze keuzes is de gerapporteerde marginale druk waarschijnlijk eerder een onderschatting dan een overschatting van de werkelijk ervaren marginale druk.

Tabel 1 en 2 geven de marginale druk weer bij diverse combinaties van inkomensniveau en deeltijdfactor voor een huishouden met twee kinderen en een koopwoning met een aftrekbare rente van 8.000 euro. Dit laatste is van belang voor de bepaling van het verzamelinkomen. In tabel 1 is daarbij uitgegaan van een werkende partner met een inkomen van 30.000 euro, in tabel 2 is dit 45.000 euro. In de rijen varieert het fulltime-inkomen en in de kolommen de deeltijdfactor. De combinatie van 36.000 euro met 0,5 betekent dat de deeltijdwerker met



## Conclusie

Het dilemma waar het kabinet mee worstelt speelt bij alle inkomensafhankelijke regelingen: sterk gerichte ondersteuning veroorzaakt een hoge marginale druk, generieke ondersteuning is duur. Deze trade-off wordt in het geval van kinderopvang overigens verzacht door het feit dat kinderopvang een complementair goed aan arbeid is: subsidiëring van kinderopvang verhoogt het rendement van een uur extra werk. De door een inkomensafhankelijke subsidie op kinderopvang veroorzaakte marginale druk is daarom nog altijd lager dan de marginale druk in afwezigheid van de subsidie.

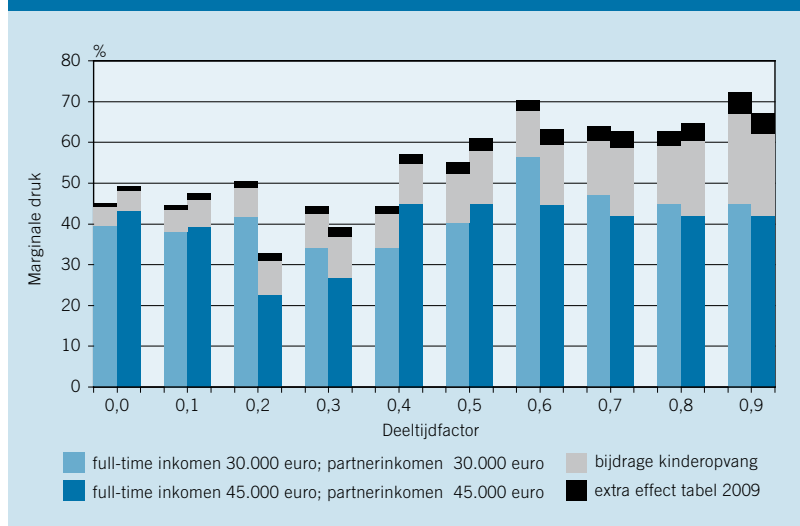
Niettemin is door een meer verfijnde vormgeving van de kinderopvangtoeslag de deeltijdval deels te vermijden. De commissie-Bakker stelt voor om de kinderopvangtoeslag aan het hoogste inkomen te koppelen. Op deze manier leidt een verhoging van het aantal gewerkte uren van de minst verdienende partner niet langer tot een lagere vergoeding. Nadeel van dit voorstel is dat het voor partners van veelverdieners erg onaantrekkelijk wordt om een laagbetaalde baan te accepteren, aangezien ze de volledige kosten van kinderopvang zullen moeten dragen. Een alternatief, dat uitvoeringstechnisch ingewikkelder is, is om de kinderopvangtoeslag op het laagste uurloon te baseren, zodat een verhoging van het aantal gewerkte uren niet tot een hogere inkomensklasse leidt. Beide oplossingen adresseren het budgettaire probleem overigens niet of nauwelijks. Het is ook maar de vraag of het wenselijk is de kosten van de regeling te beperken. Bedacht dient te worden dat de werkelijke kosten van de regeling worden overschat door alleen naar het budgettaire beslag te kijken. Hogere participatie als gevolg van de subsidie op kinderopvang levert immers ook extra belastingontvangsten op, zowel direct als via de hogere werkgelegenheid in de kinderopvang. Ervan uitgaande dat het onbedoelde gebruik effectief kan worden tegengegaan, staat tegenover een kostenstijging van de kinderopvangtoeslag elders dus een inkomstenmeevaller. Bovendien laten de hier getoonde berekeningen zien dat de regeling in termen van prikkelwerking minder genereus is dan het lijkt: ondanks de forse overheidsbijdrage veroorzaakt kinderopvang nog steeds een flinke stijging van de marginale druk. In internationaal perspectief zijn de uitgaven overigens ook niet excessief: voor 2008 worden de kosten geraamd op 2,6 miljard euro ofwel 0,44 procent van het bbp. Hiermee bevindt Nederland zich ruwweg op de helft van Scandinavische niveaus. Inmiddels heeft het kabinet erkend dat de huidige vormgeving ongunstig is voor deeltijdwerkers. In reactie op de voorstellen van de commissie-Bakker heeft het kabinet laten weten dat het nog deze kabinetsperiode de kinderopvangtoeslag

## Hogere participatie als gevolg van de subsidie op kinderopvang levert immers ook extra belastingontvangsten op, zowel direct als via de hogere werkgelegenheid in de kinderopvang

zodanig vorm wil geven dat het aantrekkelijker wordt om meer uren te gaan werken. Gezien de eerder genoemde trade-off zal het niet goed mogelijk zijn om dit te verenigen met de doelstelling om de kosten van de regeling te beperken: het voorkómen van een hoge marginale druk voor deeltijdwerkers impliceert nu eenmaal ook inkomensoverdrachten naar relatief welvarende huishoudens. Het budgettaire probleem kan wellicht beter worden geadresseerd door andere overdrachten naar deze groep huishoudens te beperken. Voor de hand liggende kandidaten zijn dan de kinderbijslag, die via het inkomenseffect een veroorzaker is van non-participatie, en de kindertoeslag die zelf een veroorzaker is van marginale druk voor de middeninkomens.

Figuur 1

Bijdrage kinderopvang aan marginale druk (in procenten).



Bron: Eigen berekeningen

### LITERATUUR

- Commissie Arbeidsparticipatie (2008) *Naar een toekomst die werkt*. Rotterdam: Commissie Arbeidsparticipatie.
- Evers, M., R. de Mooij en D. van Vuuren (2007) Arbeidsaanbodelasticiteit en beleid. *ESB*, 92(4506), 171-173.
- Immervoll, H. en D. Barber (2005) *Can parents afford to work? Childcare costs, tax-benefit policies and work incentives*. OECD Working Papers no. 31.
- Plantenga, J. (2006) Arbeidsparticipatie en de kosten en baten van kinderopvang. *ESB*, 91(4492), 402-404.
- Taner, B. en P. Hendrix (2007) De vergeten middengroep in het arbeidsaanbod. *ESB*, 92(4505), 150-152.