

Zorg voor kostwinners of zorg voor kinderen

Aan kostwinners worden jaarlijks via de fiscus en de sociale zekerheid grote bedragen overgedragen om hen in staat te stellen een gezin te verzorgen. De keerzijde hiervan is dat zelfstandigheid van vrouwen door middel van beroepsarbeid wordt ontmoedigd. Het 'meisjesbeleid' van de regering voor de generatie die vanaf 1990 18 jaar wordt, brengt hierin geen verandering. Voor de verzelfstandiging van vrouwen is het nodig de kostwinnersfaciliteiten geleidelijk om te bouwen naar faciliteiten voor kinderopvang en een verzorgingstoeslag ten behoeve van kinderen. In de studie 'Haalbaar en betaalbaar: arbeid en kinderopvang na 1990' is een beleid van deze strekking uitgewerkt. Dit artikel geeft de hoofdlijnen van deze studie weer.

DRS. R.M.A. JANSWEIJER*

Inleiding

Het Beleidsplan Emancipatie stelt als centrale doelstelling voor de middellange termijn: "het bevorderen van een ontwikkeling ... naar een pluriforme maatschappij, waarin ieder ongeacht sekse of burgerlijke staat de mogelijkheid heeft een zelfstandig bestaan te verwerven ...". Als middelen hiervoor worden genoemd: "... een groeiende deelneming aan betaalde arbeid en, waar de mogelijkheden daartoe ontbreken ... een (eigen recht op) uitkering"¹. Tot nu toe is aan deze mooie voornemens nog weinig beleid toegevoegd. We moeten het doen met de maatregel in de Toeslagenwet, die zegt dat voor vrouwen zonder kinderen onder de 12 jaar, geboren na of in 1972 geen toeslag meer zal worden gegeven. De alleenverdienertoeslag in de loon- en inkomstenbelasting blijft onverminderd geldig.

De beperking tot het schrappen van de kostwinnerstoeslagen in de sociale zekerheid en de beperking tot vrouwen zonder jonge kinderen minimaliseren het effect van de 1990-maatregel. De meeste vrouwen hebben voorafgaand aan de geboorte van hun eerste kind een baan. De 1990-maatregel brengt slechts een verandering teweeg voor hen die kinderen noch baan hebben. Uit de arbeidskrachtentelling van 1985 kan worden afgeleid dat minder dan 2% van de vrouwen onder de 20 jaar (nog) geen kinderen heeft, maar desondanks thuiswerkende vrouw is². Een inkomenseffect heeft de 1990-maatregel echter alleen bij die huishoudens waarvan de kostwinner een inkomen rond het sociale minimum verwerft en werkloos of arbeidsongeschikt wordt, zodat per jaargroep hooguit enkele honderden vrouwen daadwerkelijk beïnvloed worden. Omdat veel vrouwen blijven werken tot het eerste kind geboren wordt, neemt dit aantal slechts langzaam toe. Een echte toename is pas te verwachten bij de groep vrouwen van wie het jongste kind 12 jaar geworden is. Gemiddeld zijn deze

vrouwen dan ongeveer 40 jaar. Vanaf het jaar 2010 kan het beleid dus min of meer effectief worden.

De overwegende tekortkoming van het 1990-beleid is dat het patroon van uittreden ten behoeve van de verzorging van kinderen blijft bestaan. Een patroon van blijven werken, al is het in deeltijd, wordt niet aangemoedigd, maar net als nu sterk ontmoedigd. Economische afhankelijkheid blijft daarmee het perspectief voor de meeste vrouwen. De problemen van herintredende vrouwen kunnen niet worden opgelost door ze 20 jaar uit te stellen.

Een en ander vormde voor ons aanleiding om te bezien of niet op een meer substantiële wijze vorm kan worden gegeven aan een emancipatiebeleid dat wel uitzicht biedt op economische onafhankelijkheid voor vrouwen³. Dit is te meer van belang omdat dit najaar het regeringsstandpunt over kinderopvang ter discussie staat. Kinderopvang is immers een van de noodzakelijke vormen van 'flankerend beleid', zoals die in het beleidsplan emancipatie werden opgesomd.

Eerst zal in dit artikel enige aandacht worden besteed aan de wijze waarop in onze maatschappij thans voor kinderen wordt gezorgd. Vanuit dit perspectief kunnen we een beleid formuleren voor drie opvolgende leeftijdscohorten. Slechts de hoofdlijnen van dit beleid worden hier uitgewerkt. Met een beperking van de kostwinnersfaciliteiten voor bepaalde groepen kan geld vrijgemaakt worden voor

* Stafmedewerker bij de Wetenschappelijke Raad voor het Regeeringsbeleid.

1. Beleidsplan Emancipatie, Tweede Kamer, 1984-1985, 19052, nr. 2, blz. 12, blz. 23.

2. Dat wil zeggen niet tot de beroepsbevolking behorend, geen onderwijs volgend en niet arbeidsongeschikt.

3. Dit artikel geeft de hoofdlijnen weer van een door ons gemaakt model voor het 1990-beleid. R.M.A. Jansweijer, E.M. Pot, H.J. Groenendijk en H.M. Langeveld, *Haalbaar en betaalbaar: arbeid en kinderopvang na 1990*, Pisan-reeks, Erasmus Universiteit, Rotterdam, 1988 (te bestellen: 010-408 1159).

vervangende voorzieningen. De berekeningen die hiertoe zijn uitgevoerd hebben slechts een indicatieve waarde. Veel hangt af van de veronderstellingen die bij de berekeningen worden gemaakt.

Het hier voorgestelde beleidsmodel is beperkt tot de gehuwde en samenwonende vrouwen. Voor alleenstaande ouders is een analoge redenering mogelijk. Wanneer zij dank zij voorzieningen voor bij voorbeeld kinderopvang in staat zouden zijn een zelfstandig inkomen te verwerven, zou daar een besparing aan bij voorbeeld bijstand tegenover staan.

Van indirecte naar directe zorg voor kinderen

De bestaande regelgeving in Nederland bevoordeelt het huishouden dat kiest voor een rolverdeling waarin mannen kostwinnen en vrouwen huishouden en koesteren. Wie een thuiswerkende partner heeft, kan rekenen op een groot aantal tegemoetkomingen van de overheid. Hiermee zijn jaarlijks vele miljarden guldens gemoeid. Het levensonderhoud van een thuiswerkende partner wordt, althans op minimumniveau, vrijwel geheel collectief gefinancierd⁴. In veel gevallen treedt een thuiswerkende partner op als verzorgster van jonge kinderen. Aan jonge kinderen zelf heeft de overheid betrekkelijk weinig te bieden. Het voordeel van de thuiswerkende partner valt hier dus (min of meer) weg tegen het nadeel van het ontbreken van overheidssteun bij het grootbrengen van kinderen. Dat is echter niet het geval in die situaties waarin voor kinderen geen thuiswerkende partner beschikbaar is of waarin een thuiswerkende partner geen kinderen verzorgt. Het aantal van deze situaties neemt toe en zal nog verder stijgen. De kostwinnersfaciliteiten maken hun functie als een indirecte zorg van de overheid voor kinderen dus steeds minder waar.

Kostwinnersfaciliteiten hebben bovendien de nare eigenschap dat ze de zelfstandigheid van vrouwen door middel van beroepsarbeid bemoeilijken. Van het verdiende inkomen van een afhankelijke partner gaat een belangrijk deel verloren aan verminderde faciliteiten voor de kostwinner. Van wat daarna resteert, moet dan nog een vervanger voor de huishoudelijke zorg worden betaald. Zelfstandigheid voor vrouwen vereist het afbreken van deze kostwinnersvoorzieningen, maar dan moet daar wel een vermeerdering van de directe zorg voor kinderen tegenover staan. Huisman en Pot hebben hiertoe een pakket van maatregelen voorgesteld voor de middellange termijn⁵. Een deel van deze maatregelen hebben we uitgewerkt in een beleidsmodel waarin de veranderingen net als bij het voorgenomen 1990-beleid, gefaseerd tot stand komen, maar waarin de nadruk ligt op het blijven participeren op de arbeidsmarkt.

Het door ons voorgestelde 'blijf-in-de-markt'-model gaat ervan uit dat niet alle overdrachten naar kostwinners vrijgemaakt kunnen worden voor vervangende voorzieningen. Veel van de kostwinnersfaciliteiten komen terecht bij de oudere huishoudens, bij voorbeeld de gratis AOW-verzekering, maar ook een belangrijk deel van de alleenverdieners-toeslagen uit de inkomstenbelasting; veel jonge vrouwen werken immers.

Er zijn verscheidene redenen om oudere huishoudens bij het intrekken van kostwinnersfaciliteiten te ontzien. Jonge huishoudens met kinderen doen bij het intrekken van kostwinnersfaciliteiten een relatief groot beroep op vervangende voorzieningen zoals bij voorbeeld kinderopvang. Vanuit pragmatische overwegingen beperkt ons beleidsmodel zich bovendien tot slechts enkele van de kostwinnersfaciliteiten, namelijk de alleenverdieners-toeslag uit de loon- en inkomstenbelasting, de toeslag uit de Toeslagenwet en de AOW-toeslag voor de jongere partner. Het merendeel van de toeslagen voor kostwinners blijft hiermee

buiten beschouwing⁶. De hier genoemde beperkingen noodzaken tot het stellen van prioriteiten bij het creëren van vervangende voorzieningen.

Drie cohorten

Voor drie leeftijdsc cohorten stelt het 'blijf-in-de-markt'-model een verschillend beleid voor, in overeenstemming met de mate van zelfstandigheid die van vrouwen in de verschillende leeftijdsgroepen mag worden verwacht. De hierboven genoemde kostwinnersvoorzieningen kunnen voorwaardelijk worden gegeven of helemaal ingetrokken.

Het *oudste cohort* wordt gevormd door die personen die vóór 1990 30 jaar of ouder zijn. Een deel van hen heeft nooit een betaalde baan gehad en heeft economische zelfstandigheid ondergeschikt gemaakt aan het verzorgen van kinderen. Deze keuze kan nauwelijks vrijwillig worden genoemd. Een ander deel heeft voorafgaand aan het krijgen van kinderen wel een betaalde baan gehad, maar hun opleiding en vooral werkervaring zijn betrekkelijk verouderd. Indien van deze personen verwacht zou worden dat zij een betaalde baan gaan zoeken, wanneer ze geen kleine kinderen (meer) verzorgen, zou dit een plotselinge en vrij massale instroom op de arbeidsmarkt teweegbrengen. Op de arbeidsmarkt, die toch al ongunstig is, is voor hen op dit moment geen plaats. Om deze redenen wordt voor dit cohort alles bij het oude gelaten. Wel kan deze groep eventueel gebruik maken van de te creëren voorzieningen voor kinderverzorging.

Hoewel aan de *oudste leeftijdsgroep* geen extra eisen worden gesteld om voor kostwinnersvoorzieningen in aanmerking te komen, is dit vanzelfsprekend geen reden om af te zien van het voeren van een (her)intreedstersbeleid. De herintreding blijft voor deze groep wenselijk; voorzieningen met betrekking tot werkervaring, scholing en dergelijke blijven dus onverminderd nodig.

Van de personen in het *middelste cohort*, die in 1990 tussen de 18 en 30 jaar oud zijn, wordt een zekere zelfstandigheid verwacht indien ze geen jonge kinderen (meer) verzorgen. Een levenslange afhankelijkheid van kostwinnersvoorzieningen als een soort vervroegde pensionering gaat voor deze groep veel te ver. De kostwinnersvoorzieningen blijven voor deze personen alleen bestaan indien ze of wel direct beschikbaar zijn voor de arbeidsmarkt, of wel deelnemen aan activiteiten die hun inzetbaarheid moeten vergroten, zoals werkervaringsprojecten en om-, bij- en herscholing. Een en ander zou via het Gewestelijk Arbeidsbureau tot stand moeten worden gebracht. De kostwinners-toeslagen vervangen op deze wijze voorlopig het nog niet gerealiseerde zelfstandige recht op een uitkering bij langdurige werkloosheid.

Verder blijven kostwinnersvoorzieningen bestaan voor personen die jonge kinderen verzorgen. We sluiten ons daarvoor aan bij de leeftijdsgrens van 12 jaar uit de Toeslagenwet. De in de Toeslagenwet genoemde uitzondering voor vrouwen met jonge kinderen is niet functioneel voor de jongste generatie, maar wel voor vrouwen in het middencohort. Zij hebben onvoldoende gelegenheid gehad zich voor te bereiden op een zelfstandig bestaan.

Het *jongste cohort* wordt gevormd door de personen die in of na 1990 18 jaar worden. Van hen wordt ook zelfstan-

4. R.M.A. Jansweijer, De kosten en opbrengsten van kinderen en huisvrouwen, *ESB*, 14 mei 1986, blz. 485-489.

5. J. Huisman en E.M. Pot, Nieuwe verzorgingsarrangementen: zicht op kinderlijke eenvoud, *Sociaal Maandblad Arbeid*, juni 1987, blz. 419-428.

6. Men denke aan de gratis AOW en pensioenverzekeringen voor thuiswerkende partners en aan het voordeel voor kostwinners in inkomensafhankelijke regelingen.

Schema. Samenvatting van de maatregelen voor gehuwde en samenwonende vrouwen in het 'blijf-in-de-markt'-model

	Jongste cohort (geboren na of in 1972)	Middencohort (geboren tussen 1960 en 1971)	Oudste cohort (geboren voor of in 1959)
Kostwinners- voorzieningen	nee ^a	indien kinderen 0-11 jaar ^a	ja
Verzorgings- toeslag	elk kind	kinderen van 2 werkende ouders (indien geen kostwinners- voorzieningen)	kinderen van 2 werkende ouders (indien geen kostwinners- voorzieningen)
Gesubsidieerde kinderopvang (75% subsidie)	voor 25% van de werkenden	voor 25% van de werkenden	voor 25% van de werkenden

a. Voor onvrijwillig werklozen blijven de kostwinnersvoorzieningen in stand totdat een zelfstandig recht op uitkering gerealiseerd is.

digheid verwacht wanneer ze jonge kinderen hebben. De beroepsperspectieven van deze generatie zijn het best geïnd met een blijvende arbeidsparticipatie. Door te voorkomen dat vrouwen uit de arbeidsmarkt terugtreden, worden ook de herintredingsproblemen voorkomen. Deze generatie heeft zich afdoende kunnen voorbereiden op een zelfstandig bestaan en zal zich niet vanwege de zorg voor kinderen van de arbeidsmarkt hoeven terugtrekken. De combinatie tussen beroepsarbeid en zorg moet worden mogelijk gemaakt door voorzieningen voor kinderopvang, ouderschapsverlof en dergelijke. Hier liggen voor deze generatie ook de grootste problemen. De specifieke herintredersproblemen op het gebied van ervaring en opleiding heeft deze generatie veel minder. De kostwinnersvoorzieningen die bij het middencohort vervielen voor vrouwen zonder jonge kinderen, vervallen hier voor alle vrouwen wanneer niet beide partners beschikbaar zijn voor de arbeidsmarkt. In geval van langdurige onvrijwillige werkloosheid compenseren zij het ontbreken van een zelfstandige uitkering.

Een samenvatting van de te nemen maatregelen is te vinden in het bovenstaande schema.

Vrijkomende kostwinnersvoorzieningen

In tabel 1 is te zien dat de meeste vrouwen tussen de 15 en 44 jaar die niet tot de beroepsbevolking behoren, jonge kinderen verzorgen⁷. Om de invloed van het hierboven voorgestelde beleid te schatten, is een onderscheid gemaakt tussen het deel van de vrouwen dat in een bepaalde leeftijdscategorie bij ongewijzigd beleid betaald zou werken en het deel dat bij ongewijzigd beleid thuiswerkende vrouw zou worden. Van de laatste groep kunnen even-

tuele opbrengsten direct op rekening van het te voeren beleid geschreven worden.

Voor het meten van de financiële opbrengst van het te voeren beleid zijn in de eerste plaats de uitgespaarde kostwinnersvoorzieningen van belang. Omdat zoveel van de kostwinnersvoorzieningen buiten beschouwing gelaten worden, gaat het hier om een beperkt bedrag⁸. Via een omweg kan echter een deel van de overige kostwinnersfaciliteiten toch in de berekening worden betrokken. Vrouwen die betaald gaan werken, zullen belasting en premies volksverzekering betalen. Het bedrag dat hiermee gemoeid is zal, zij het in een uiterst bescheiden schatting, gerekend worden als een onmiddellijke opbrengst van het gevoerde beleid⁹.

De opbrengsten zijn aanvankelijk niet hoog (zie tabel 2). Op het moment van invoering komt van het middencohort f 165 miljoen per jaar vrij; het jongste cohort is op dat moment nog leeg. De opbrengsten groeien echter gestadig. Bij het middencohort wordt dit veroorzaakt door de veroudering van het cohort. Naarmate deze vrouwen ouder worden, zou een groter deel van hen bij ongewijzigd beleid thuiswerkende vrouw geworden zijn zonder kinderen onder de 12 jaar. Bij het jongste cohort zijn er twee oorzaken. In de eerste plaats wordt het cohort elk jaar met een jaargang vrouwen uitgebreid. In de tweede plaats werken veel vrouwen tot aan de geboorte van het eerste kind. Naarmate het jongste cohort meer vrouwen van 25 à 35 jaar bevat, zou een groter deel bij ongewijzigd beleid thuiswerkende vrouw geworden zijn om voor haar kind te zorgen.

Na 5 jaar wordt er een kleine f 0,5 miljard per jaar bespaard, na 10 jaar is dit bedrag al opgelopen tot f 1,3 miljard en na 20 jaar tot f 3,5 miljard per jaar.

Het aantal vrouwen dat onder invloed van het voorgestelde beleid de arbeidsmarkt betreedt, groeit geleidelijk. Doordat degenen die in 1990 ouder dan 30 jaar zijn, bij het

Tabel 1. Gehuwde vrouwen in de niet-beroepsbevolking, naar leeftijd en gezinssituatie, x 1.000

Leeftijd	Geen kinderen	Jongste ≥ 12 jaar	Jongste < 12 jaar	Totaal ^a
15-24	20,1	0,1	58,5	78,9
25-44	58,4	191,6	719,3	970,5
45-64	422,0	441,2	37,9	906,4
Totaal	500,4	633,0	815,6	1955,9

Bron: Berekening op basis van CBS, *Arbeidskrachtentelling 1985*.
a. Inclusief n.v.t.

7. De niet-beroepsbevolking bevat behalve thuiswerkende vrouwen ook onderwijsvolgenden en arbeidsongeschikten.

8. Feitelijk wordt in de berekening alleen rekening gehouden met het intrekken van de alleenverdienerstoeslag uit de inkomstenbelasting. De overige toeslagen zijn moeilijker in te schatten. De AOW-toeslag is pas op langere termijn van belang; de omvang van de Toeslagenwet is beperkt.

9. Uitgangspunt in de bestaande situatie is, dat thuiswerkende vrouwen zich op kosten van de samenleving van de arbeidsmarkt kunnen terugtrekken. Van hen wordt geen bijdrage in de vorm van belasting en premies verwacht. Hun aandeel wordt door de overige belastingbetalers opgebracht. In deze vorm draagt de samenleving op dit moment haar verantwoordelijkheid voor het verzorgen van kinderen. Indien deze vrouwen als gevolg van het voorgestelde beleid aan het werk gaan, betalen ze belasting en premies voor zaken die zij voorheen gratis kregen. Voor de overheid is dit een directe opbrengst.

Tabel 2. Aantal vrouwen en opbrengsten van het 'blijf-in-de-markt'-model, in mln. gld. per jaar

	Vrouwen abs. x 1.000	Alleen- verdieners- toeslag	Belasting- en premie- opbrengst	Totale op- brengst ^b
Vrouwen die bij ongewijzigd beleid zouden werken	309	731	1.125	175-2.03
<i>Bij invoering^a</i>				
– middencohort (18-29)	44	84	81	165
<i>Na 5 jaar^a</i>				
– jongste cohort (18-22)	26	52	56	108
– middencohort (23-34)	96	181	174	355
– totaal	121	232	230	463
<i>Na 10 jaar^a</i>				
– jongste cohort (18-27)	194	390	424	814
– middencohort (28-39)	137	260	250	510
– totaal	331	650	674	1.325
<i>Na 20 jaar^a</i>				
– jongste cohort (18-37)	657	1.321	1.436	2.757
– middencohort (38-49)	210	397	382	779
– totaal	867	1.718	1.818	3.536

a. Het aantal vrouwen op wie het beleidsmodel van toepassing is en die bij ongewijzigd beleid thuiswerkende vrouw zouden zijn in het jongste respectievelijk middencohort.

b. Het bedrag, dat beschikbaar is voor vervangend beleid. Bij de vrouwen die ook bij ongewijzigd beleid zouden werken f 175 mln. (Oort-gelden + bestaand budget kinderopvang) incl. resp. excl. kolom 2 en 3.

oudste cohort gevoegd zijn, is de initiële instroom naar de arbeidsmarkt vanuit het middencohort beperkt. Bovendien zullen niet alle 44.000 vrouwen tegelijk een baan zoeken en zullen velen kiezen voor deeltijdbanen, waardoor de groei van het arbeidsaanbod in arbeidsjaren veel lager is. De jaarlijkse groei van het aantal werkzoekenden is in vergelijking met het aantal jongeren dat jaarlijks nieuw de arbeidsmarkt betreedt, niet groot te noemen.

De vrouwen die werk zoeken, kunnen profiteren van de verminderende instroom van jongeren gedurende de jaren negentig. Het is zeer wel denkbaar dat na de eeuwwisseling hun arbeidsinzet zeer gevraagd zal zijn, maar zeker is dit allerminst. Ook wanneer op geaggregeerd niveau een tekort aan arbeidskracht zou bestaan, zouden overschotten op deelmarkten vrouwen parten kunnen spelen. Wel moeten we bedenken dat een maatschappelijk patroon waarin het normaal is dat vrouwen met kinderen beroepsarbeid verrichten, een nieuwe vraag naar vooral diensten zal oproepen. Ook genereert het aanbod van arbeid ten dele zijn eigen vraag, zeker wanneer onder invloed van een gangbaar patroon van beroepsarbeid van vrouwen het minimumloon zijn functie als gezinsloon geleidelijk zal verliezen. Het is immers vanuit deze filosofie dat Nederland internationaal vergeleken een hoog minimumloon kent.

Tot nu toe hebben we gesproken over besparingen doordat vrouwen die in de huidige situatie thuiswerkende vrouw zouden worden of blijven, onder invloed van het voorgestelde beleid de arbeidsmarkt opgaan. Daarnaast is er nog de categorie vrouwen die ook bij ongewijzigd beleid betaald zou werken. De zo uitgespaarde kostwinnersvoorzieningen en de door deze vrouwen betaalde belasting en premies belopen ca. f 1,9 miljard per jaar. Hoewel de betreffende vrouwen een moreel recht kunnen doen gelden op de opbrengsten van hun arbeid voor de overheid, zal het niet meevallen dit morele recht ook in een feitelijk recht om te zetten.

Om deze reden zijn twee schattingen gegeven voor het bedrag dat beschikbaar is voor maatregelen die de kostwinnersvoorzieningen vervangen. De genoemde f 1,9 miljard is in de hoge schatting wel en in de lage schatting niet meegeteld, zodat de opbrengsten van het beleid in de lage

schatting beperkt zijn tot de groep vrouwen die daadwerkelijk onder invloed van het gevoerde beleid haar gedrag verandert.

Vervangende voorzieningen

Ter vervanging van de kostwinnersfaciliteiten zijn voorzieningen nodig ten behoeve van de verzorging van (jonge) kinderen. We hebben daarbij in beginsel de keus tussen het creëren van voorzieningen voor kinderopvang en een vrij te besteden verzorgingstoeslag. Wanneer alleen kinderopvang zou worden gecreëerd, zou een thuiswerkende vrouw er niet van kunnen profiteren. Maar ook degenen die de voorkeur geven aan andere verzorgingsarrangementen of die door capaciteitsgebrek geen gebruik kunnen maken van de aangeboden voorzieningen, hebben er weinig aan. Daar staat tegenover dat het uitsluitend bieden van een verzorgingstoeslag niet leidt tot het beschikbaar komen van opvangvoorzieningen. Vrouwen zouden daardoor genoodzaakt zijn thuis te blijven om zelf, met de verzorgingstoeslag als vervangend inkomen, voor hun kinderen te zorgen.

Een combinatie van beide mogelijkheden ligt het meest voor de hand. Dit betekent dat de beschikbare *kinderopvang* aanzienlijk moet worden uitgebreid. De voorkeur van de overheid lijkt daarbij uit te gaan naar vormen waarbij de overheid niet betrokken is, met name naar gastouderopvang. Argument is dat dit de goedkoopste vorm zou zijn, voor de overheid wel te verstaan. Bij een min of meer aanvaardbare rechtspositie van de gastouder is er nauwelijks verschil in bruto kosten tussen professionele opvang en gastouderopvang. Voor de ouders is er door de overheids-subsidie wel een aanzienlijk prijsverschil.

Omdat de overheid ter vervanging van de kostwinnersfaciliteiten een eigen verantwoordelijkheid draagt, omdat professionele (groeps)opvang betere kwaliteitsgaranties kan bieden en omdat het verschil in kosten met gastouderopvang gering is, geven wij de voorkeur aan professionele gesubsidieerde kindercentra. De subsidie heeft als neveneffect dat de kinderopvang hiermee uit het zwarte circuit gehaald wordt, hetgeen voor de overheid een aanvullend voordeel is. Omdat de opvang ook beschikbaar moet zijn voor de vrouwen die bij ongewijzigd beleid betaald zouden werken, moet er een grote achterstand worden weggerukt.

Naast kinderopvang introduceert het 'blijf-in-de-markt'-model een vrij te besteden *verzorgingstoeslag*. Terwijl de AKW een deel van de materiële kosten voor kinderen vergoedt, zou de verzorgingstoeslag een deel van de opvoedingsarbeid kunnen compenseren. In tegenstelling tot de kostwinnersfaciliteiten is de verzorgingstoeslag onafhankelijk van het wel of niet werken van de vrouw. De toeslag is dus geen 'huisvrouwenloon'. In de uitvoering kan hij gekoppeld worden aan de AKW. We hebben de toeslag gesteld op f 1000 per jaar voor een kind van 0 t/m 5 jaar en f 500 voor een kind van 6 tot 12 jaar¹⁰. Deze differentiatie is precies tegenovergesteld aan die in de bestaande kinderbijslag. Het valt daarom te overwegen om bij de integratie van de kinderbijslag en de verzorgingstoeslag de leeftijdsdifferentiatie te laten vervallen.

10. Voorstellen voor een verhoging van de kinderbijslag kwamen al eerder van o.m. het CNV en onlangs vanuit het CDA. Ze zijn daar echter niet gekoppeld aan het afbouwen van kostwinnersvoorzieningen. B. Nijland, *Kinderen en draagkracht, een internationale vergelijking*, CNV, 1987. CNV persbericht 28-1-88. CDA, Partijpolitieke discussie *Over de verantwoordelijke samenleving; samenvattende rapportage, conclusies en aanbevelingen*, Den Haag, 1988, blz. 69.

Tabel 3. Te verzorgen kinderen en overheidsuitgaven in het 'blijf-in-de-markt'-model, respectievelijk x 1.000 kinderen en in mln. gld.

	Kinderen 0-3 jaar	Kinderen 4-5 jaar	Kinderen 6-11 jaar	Verzor- gings- toeslag ^a	Kinder- opvang ^b
Vrouwen die bij ongewijzigd beleid zouden werken	136	75	288	355	556
Vrouwen in jongste cohort ^c					
na 5 jaar (18-22)	29	1	2	31	32
na 10 jaar (18-27)	152	37	19	199	190
na 20 jaar (18-37)	464	193	348	830	771

Bron: berekening op basis van CBS, Arbeidskrachtentelling 1985.

a. Voor kinderen van 0-5 jaar f 1000 per jaar per kind; voor kinderen van 6-11 jaar f 500 per jaar per kind.

b. Veronderstellingen: 25% van de werkenden maakt gebruik van gesubsidieerde kinderopvang; overheidssubsidie = 75%; 1 kind bezet 2/3 plaats; jaarkosten kinderdagverblijf f 14.000; jaarkosten buitenschoolse opvang f 7.000 per plaats.

c. Zie noot a, tabel 2.

De verzorgingstoeslag biedt ouders de mogelijkheid om kinderen in door de overheid gesubsidieerde kindercentra onder te brengen (eigen bijdrage), maar ook om zelf te kiezen voor andere vormen van opvang. Deze toeslag wordt bij het jongste cohort toegekend voor alle kinderen, zonder verdere voorwaarden. Uitgangspunt is immers dat vrouwen in het jongste cohort zelfstandig zijn, zodat zij in de gelegenheid moeten zijn om in de verzorging van hun kinderen te voorzien. Bij het midden- en oudste cohort wordt de verzorgingstoeslag toegekend aan die huishoudens waarin beide ouders betaald werken. Voor deze groep vervangt de verzorgingstoeslag de kostwinnersfaciliteiten die verloren gaan doordat de vrouw de arbeidsmarkt betreedt. Dit betekent dat evenals bij de kinderopvang een aanzienlijke achterstand moet worden weggewerkt.

Een 'voordeel' van de niet al te hoog gestelde verzorgingstoeslag is dat zo wordt voorkomen dat de toeslag toch nog als een verkapt 'huisvrouwenloon' zou kunnen gaan fungeren. Daarom ook is in ons voorstel een gelijktijdige en aanzienlijke uitbreiding van voorzieningen voor kinderopvang onlosmakelijk met de introductie van een verzorgingstoeslag verbonden. Tabel 3 laat zien dat met het hier gekozen bedrag voor de verzorgingstoeslag de overheidsuitgaven ongeveer gelijkelijk over de kinderopvang en de vrij besteedbare toeslag verdeeld worden.

In een huishouden met twee jonge kinderen is het totale bedrag van de verzorgingstoeslag bijna even groot als het bestaande gemiddelde voordeel van de alleenverdienerstoelag. Omdat de verzorgingstoeslag onafhankelijk is van het inkomen, hebben lagere-inkomensgroepen meer profijt van de verzorgingstoeslag dan van de alleenverdienerstoelag.

De hier genoemde vervangende voorzieningen zijn op zich zelf nog niet voldoende. Betaald ouderschapsverlof, uitbreiding van het zwangerschaps- en bevallingsverlof, bevordering van deeltijdwerk en dergelijke zijn eveneens nodig. Tot op zekere hoogte zijn de verschillende voorzieningen complementair, dat wil zeggen een uitgebreider ouderschapsverlof verlicht de druk op de kinderopvangvoorzieningen.

Vooraf ten behoeve van het middencohort moet een arbeidsvoorzieningsbeleid gevoerd worden. Te denken valt daarbij in de eerste plaats aan werkervaringsplaatsen. Meer nog dan aan opleiding ontbreekt het vrouwen aan ervaring. Het zou te ver voeren hier verder op in te gaan.

Vermindering van de zorg voor de thuiswerkende partner zou ten slotte niet alleen moeten leiden tot vervangen

de voorzieningen voor de zorg voor kinderen, maar zou ook een zelfstandig recht op een bestaanswaarborg (RWW) moeten impliceren. In een recent advies van de Raad voor het Jeugdbeleid werd een individueel recht op een bestaansminimum bepleit, althans voor ongehuwd samenwonenden¹¹. Een deel van de Emancipatie Raad bepleit een zelfstandig bestaansminimum voor de meisjes die vallen onder het 1990-beleid¹². Aan een volledig geïndividualiseerde bijstandsuitkering zijn, ook wanneer deze alleen aan het jongste cohort zou worden toegekend, nogal wat risico's verbonden. Wanneer de werkloosheid onverwacht hoog uitvalt, kan het al gauw erg duur worden. Er zijn echter ook minder vergaande varianten denkbaar, bij voorbeeld in de vorm van het verlengen van de zogenoemde vervolguitering (thans 1 jaar) na het aflopen van de NWW-uitkering.

Prioriteiten

In tabel 4 zijn de besparingen afgezet tegen de kosten van voornamelijk de kinderopvang en de verzorgingstoelag. De twee schattingen van de opbrengsten van het beleid leiden tot een hoog en een laag saldo. Omdat vrouwen rechten behoren te ontlenen aan de door hen betaalde belasting en premies, kan het hoge saldo gezien worden als een rechtvaardig saldo. Omdat deze bijdragen in de overheidsuitgaven al lang een andere bestemming hebben gekregen, zien we het lage saldo als een pragmatisch saldo: dit geld komt werkelijk extra beschikbaar. Het lage saldo is bij de gemaakte veronderstellingen¹³ gedurende de eerste 5 à 10 jaar negatief. Dat betekent, dat er prioriteiten gesteld moeten worden.

vervolg op blz. 982

Tabel 4. Saldo van opbrengsten en uitgaven in het 'blijf-in-de-markt' model, in mln. gld. per jaar

	Opbreng- sten ^a	Uitgaven ^b	Saldo hoog ^c	Saldo laag ^d
Vrouwen die bij ongewijzigd beleid zouden werken	175-2.031	911	1.120	-736
Bij invoering ^e				
- middencohort (18-29)	165	0	1.285	-571
Na 5 jaar ^e				
- jongste cohort (18-22)	108	63		
- middencohort (23-34)	355	0		
- totaal	463	63	1.519	-337
Na 10 jaar ^e				
- jongste cohort (18-27)	814	389		
- middencohort (28-39)	510	0		
- totaal	1.325	389	2.056	200
Na 20 jaar ^e				
- jongste cohort (18-37)	2.757	1.601		
- middencohort (38-49)	779	0		
- totaal	3.536	1.601	3.055	1199

a. Zie noot b bij tabel 2.

b. Verzorgingstoelag + subsidie kinderopvang.

c. Saldo inclusief opbrengsten van vrouwen die bij ongewijzigd beleid betaald zouden werken. d. Saldo exclusief opbrengsten van vrouwen die bij ongewijzigd beleid betaald zouden werken.

e. Zie noot a bij tabel 2.

11. Raad voor het Jeugdbeleid, *Meisjes, de helft van de jeugd. Advies over de maatschappelijke positie van meisjes: opvoeding, school, werk, hulpverlening en vrije tijd*, Ministerie van WVC, Rijswijk, 1988, blz. 128 e.v.

12. Emancipatie Raad, *Meisjes en jonge vrouwen*, Den Haag, december 1987, blz. 41.

13. Zie noot 3.

vervolg van blz. 977

Omdat de ingetrokken kostwinnersvoorzieningen mede ten doel hadden te voorzien in de verzorging van jonge kinderen en omdat de huidige inkomenssituatie van huishoudens met kinderen relatief slecht is, hebben voorzieningen voor kinderopvang en een verzorgingstoeslag een hoge prioriteit. Zelfstandigheid voor vrouwen moet volgens het beleidsplan emancipatie in de eerste instantie gerealiseerd worden door deelneming aan beroepsarbeid. Weliswaar is een zelfstandig recht op een bestaansminimum daarvan een logische tegenhanger, maar bij een hoge werkloosheid zou daarop een te groot beroep gedaan kunnen worden. Bij een lage werkloosheid zou daarentegen de behoefte aan een zelfstandig bestaansminimum wellicht niet meer zo groot zijn. Alleen een zeer kleine restcategorie zou dan op de niet geïndividualiseerde minimumuitkering moeten terugvallen, zoals ook bij de invoering van de bijstandswet werd beoogd.

Het in stand houden van kostwinnersfaciliteiten als een vervangende werkloosheidsvoorziening verdient echter geen schoonheidsprijs. Wanneer vrouwen zelfstandig inkomen verwerven, kan een afhankelijke positie op het sociale minimum geen blijvende toestand zijn.

Ook aan het ouderschapsverlof en aan het arbeidsvoorzieningenbeleid wordt hier een hogere prioriteit gegeven dan aan de individualisering van de RWW. Beide zijn te zien als noodzakelijke investeringen in de arbeid van vrouwen. Zonder deze investeringen zou de beoogde opbrengst wellicht niet gehaald worden¹⁴.

Na circa 10 jaar blijft bij de hier in kaart gebrachte voorzieningen ook in de lage variant een snel groeiend saldo over. Dit komt doordat gedurende de eerste periode relatief weinig kostwinnersfaciliteiten worden uitgespaard. Veel vrouwen zouden immers zonder het gevoerde beleid

ook betaald werken. Deze vrouwen doen echter wel een beroep op de voorzieningen voor kinderverzorging. Pas later wordt de verhouding precies omgekeerd. Nadat de kinderen ouder geworden zijn, doen hun ouders nauwelijks een beroep meer op verzorgingsvoorzieningen. Maar zonder het door ons voorgestelde beleid zou een groot deel van hen blijvend op kostwinnersfaciliteiten zijn aangewezen. Vandaar dat op langere termijn de opbrengsten de uitgaven ruimschoots overtreffen. De uitgaven groeien in ca. 20 jaar naar een verzadigingsniveau van ca. f 3 miljard per jaar; de besparingen groeien gedurende 40 jaar naar een verzadigingsniveau van f 7 à f 9 miljard per jaar (laag respectievelijk hoog).

Ook al zijn deze eindbedragen zeer onzeker, het is duidelijk dat op langere termijn een veel uitgebreider beleid van vervangende voorzieningen mogelijk is. De veronderstellingen die door ons gemaakt zijn, zijn in het algemeen als voorzichtig en pessimistisch op te vatten. Uiteindelijk zullen de opbrengsten dus eerder hoger dan lager uitvallen. Individualisering van de RWW is op middellange termijn zeker mogelijk, zodat kostwinnersvoorzieningen niet tot in de eeuwigheid als een vervangende werkloosheidsvoorziening hoeven blijven bestaan. Het negatieve saldo waarbij overigens de opbrengsten van de vrouwen die ook bij ongewijzigd beleid betaald zouden werken worden verwaarloosd, is gedurende de eerste jaren dus te zien als een lonende investering in de arbeid van vrouwen.

Roel Jansweijer

14. Omdat dit onderwerp niet nader uitgewerkt is, kan geen indicatie gegeven worden van het bedrag dat ermee gemoeid is. Het lijkt echter niet onaannemelijk, dat met de hier uitgewerkte kinderopvang en verzorgingstoeslag het grootste deel van de noodzakelijke uitgaven in kaart gebracht is.