

Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid

DE VERDELING VAN ARBEID EN ZORG: W101
PRIKKELS EN BELEMMERINGEN ----
1998

J.M. Bekkering

R.M.A. Jansweijer

Den Haag, maart 1998

Exemplaren van deze uitgave zijn te bestellen bij het Distributiecentrum Overheidspublikaties, Postbus 20014, 2500 EA 's-Gravenhage, door overmaking van f 15,- op giro 751 dan wel schriftelijk of telefonisch (071-5352500) onder vermelding van titel en ISBN-nummer en het aantal gewenste exemplaren.

ISBN 90 346 3540 6

Publicatie van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR)

VOORWOORD

Honderd jaar geleden organiseerden vrouwen van uiteenlopende organisaties een nationale tentoonstelling vrouwenarbeid. Ter herdenking daarvan heeft de Directie Coördinatie Emancipatiezaken van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid een symposium georganiseerd met als thema: arbeid en zorg in de afgelopen 100 jaar; arbeid en zorg in de toekomst. Ter gelegenheid daarvan is onder meer aan de WRR gevraagd een studie te doen naar de economische gevolgen van een meer gelijke verdeling van arbeid en zorg over de partners in een huishouden. Deze studie is uitgevoerd door dr. J.M. Bekkering en dr. R.M.A. Jansweijer, beiden werkzaam als wetenschappelijk onderzoeker bij de raad.

De auteurs laten in deze studie zien dat er weliswaar brede consensus bestaat over het feit dat de overheid zich neutraal moet opstellen tegenover de vrije keuze van burgers voor een bepaalde verdeling van arbeid en zorg, maar dat een objectieve definitie van wat onder neutraal moet worden verstaan, niet mogelijk is. De discussie zou volgens de auteurs niet moeten gaan over de vraag welk huishoudentype als norm moet gelden, maar over de vraag of de consequenties van keuzen van burgers bij die burgers zelf moeten worden gelaten of door de overheid zouden moeten worden gecompenseerd. Het uitgangspunt van neutraliteit kan alleen operationeel worden gedefinieerd, door te meten in hoeverre burgers met een voorkeur voor een bepaalde huishoudensvorm in de praktijk in staat blijken die voorkeur te realiseren. Een gelijke verdeling van arbeid en zorg blijkt in de praktijk moeilijker te realiseren dan alleenverdienschap. Een geheel onbelemmerde keuze zou in de huidige situatie evenwel eerder het aantal anderhalfverdieners verder doen toenemen dan het aantal huishoudens met een gelijke verdeling.

De WRR wil met publicatie van dit werkdocument een bijdrage leveren aan de discussie over de vraag hoe het overheidsbeleid ten aanzien van huishoudensvormen vorm moet krijgen.

Mr. M. Scheltema

Voorzitter van de WRR

INHOUDSOPGAVE

	VOORWOORD.....	3..
1.	INLEIDING.....	7..
2.	DIVERSITEIT VAN HUISHOUDENSVORMEN.....	13
2.1	Een typologie van huishoudensvormen.....	13
2.2	Factoren die de keuze voor een huishoudensvorm bepalen.....	17
3.	EFFECTEN VOOR ARBEIDSAANBOD.....	23
3.1	De illusie van neutraliteit.....	23
3.1.1	Inleiding.....	23..
3.1.2	Beleidskeuzen.....	25..
3.1.3	Principiële argumenten.....	28..
3.1.4	Stelsels en prikkels.....	30..
3.2	Pragmatische beleidskeuzen.....	36
3.2.1	Inventarisatie van kostwinnersfaciliteiten.....	36
3.2.2	Beleidsrichtingen.....	39..
3.3	Belemmerde keuzevrijheid.....	42
3.3.1	Voorkeur voor een huishoudenstype.....	43
3.3.2	Omvang van de gewenste werkweek.....	46
3.3.3	Gevolgen voor het arbeidsaanbod.....	50
3.3.4	Discrepanties in onderzoeken.....	54
4.	SAMENVATTING EN CONCLUSIES.....	57
	BIJLAGE.....	63..

1. INLEIDING

Waardengebonden keuzen in de vormgeving van huishoudens

In dit werkdocument staat de verdeling van arbeid en zorg tussen mannen en vrouwen centraal. De wijze waarop deze verdeling tot stand komt, heeft gevolgen voor het functioneren van de economie en voor de inkomsten en uitgaven van de overheid. Men kan zich de vraag stellen of een gelijkere verdeling van arbeid en zorg tussen mannen en vrouwen een economisch nut oplevert voor de burgers zelf of voor de samenleving als geheel. Dat lijkt ons niet de beste vraagstelling. De keuze voor een bepaalde verdeling van arbeid en zorg wordt immers primair gemaakt op basis van waardengebonden opvattingen over bijvoorbeeld ontplooiing en zelfredzaamheid. De sterk toegenomen pluriformiteit van huishoudensvormen is een aanwijzing dat er minder consensus over deze waarden bestaat dan in de jaren vijftig en zestig.

Bij het bepalen van het feitelijk gedrag komt de randvoorwaarde van de economie wel naar voren, als men zich afvraagt of men bereid is, individueel dan wel collectief, de prijs te betalen die bij dit gedrag hoort. Als blijkt dat die prijs negatief is, met andere woorden als bijvoorbeeld een gelijkere verdeling van arbeid en zorg ook nog economisch voordeel oplevert, dan is de gedragskeuze voor de voorstander van zo'n gelijkere verdeling niet moeilijk meer.

De positie van de overheid

De keuze van burgers wordt gemaakt op basis van hun private voorkeuren, gegeven de prikkels die van het systeem als geheel uitgaan. Ook prikkels die niet als zodanig bedoeld zijn, beïnvloeden het gedrag. De overheid stelt zich idealiter neutraal op, maar, zoals zal blijken, neutraliteit kan in dit opzicht niet objectief vormgegeven worden. Behalve de wens tot neutraliteit heeft de overheid ook eigen belangen bij de huishoudensvorming en het patroon van arbeidsdeelname van burgers. Deze belangen komen voort uit de wens het beroep dat op de overheid wordt gedaan, te minimaliseren en voldoende overheidsinkomsten veilig te stellen. Op beide wordt hieronder ingegaan.

Hoe zelfredzamer burgers zijn, des te minder zullen ze een beroep hoeven doen op de overheid. De zelfredzaamheid van huishoudens en individuen wordt mede bepaald door het patroon van arbeidsparticipatie. Enerzijds geldt dat specialisatie leidt tot een hogere

productiviteit. De kans dat een huishouden afhankelijk wordt van de overheid, wordt dus kleiner als partners zich specialiseren. Anderzijds levert de specialisatie in zorgarbeid geen verhandelbaar product op. Als binnen het huishouden de vraag naar zorgarbeid vermindert, levert de specialisatie die voorheen welvaartsverhogend was, plotseling een welvaartsverlagend effect op, waardoor de kans toeneemt dat het huishouden afhankelijk wordt van de overheid. Ook zijn zich specialiserende huishoudens kwetsbaarder, omdat het totale inkomen wegvalt wanneer de kostwinner werkloos wordt. En als het huishouden uit elkaar valt, is de kans groot dat de partner die zich heeft gespecialiseerd in zorgarbeid, afhankelijk wordt van de overheid. Vooral in dit laatste geval kunnen de consequenties aanzienlijk zijn.

Een gelijkere verdeling van arbeid en zorg over de partners in een huishouden betekent dat het nut van de specialisatie verloren gaat, waardoor beide partners in zowel arbeid als zorg suboptimaal functioneren. Aan de zorgkant betekent dit dat de overheid moet bijspringen, omdat de zelfredzaamheid van huishoudens in een gezinsfase waarin intensieve zorg noodzakelijk is, afneemt. Daar staat tegenover dat de zelfredzaamheid aan de inkomenskant sterk toeneemt, omdat er twee verdieners zijn. Bovendien is de periode waarin intensieve zorgarbeid noodzakelijk is, beperkt tot slechts enkele jaren. Het voordeel van de grotere zelfredzaamheid aan de inkomenskant blijft daarentegen gedurende een langere periode bestaan. Het risico dat het uiteenvallen van het huishouden op de overheid wordt afgewenteld, is daardoor aanzienlijk kleiner.

In zijn algemeenheid geldt daarom dat de specialisatie in arbeid en zorg in de stabiele kinderrijke huishoudens van de jaren vijftig functioneel was, zeker gezien de betrekkelijk lage kans op werkloosheid in die tijd. Diezelfde specialisatie is echter in de minder stabiele en kleinere huishoudens van nu eerder een handicap.

Het tweede belang van de overheid is het veiligstellen van voldoende overheidsinkomsten. Overheidsinkomsten ontstaan doordat mensen werken en premies en belastingen betalen. Arbeidsparticipatie is ook hier dus de meest bepalende factor. De hoeveelheid betaalde belasting en premies is afhankelijk van de hoogte van het inkomen. Daarbij wordt hieronder onderscheid gemaakt tussen de spreiding van het totale verdiende inkomen en de omvang van het totale verdiende inkomen.

Naarmate partners in huishoudens arbeid en zorg gelijker delen, ontstaan er meer, lagere inkomens. Via de progressiviteit van de belastingheffing zouden daardoor de overheidsinkomsten afnemen. Wanneer belasting en sociale premies daarentegen als een geheel worden gezien, is de progressiviteit van de totale heffing aanzienlijk geringer dan de progressiviteit in de belastingheffing, zeker wanneer bovendien rekening wordt gehouden met het gebruik van fiscale aftrekposten. Voor de burger maakt het niet zoveel uit of hij belasting betaalt of verplichte premies; voor hem is de totale omvang van het bruto-netto-traject van belang. Ook voor de overheid is het onderscheid tussen belastingen en premies van secundair belang, zeker op de langere termijn. Meer gespreid verdiende inkomens doen bijvoorbeeld de AOW-premie-inkomsten toenemen, terwijl de belastinginkomsten afnemen. Dat betekent simpelweg dat de overheid in dat geval kan volstaan met een kleinere rijksbijdrage aan het AOW-fonds.

Naast de spreiding van de inkomens bepaalt de totale omvang van de verdiende inkomens de inkomsten van de overheid. Deze totale omvang is afhankelijk van het aantal werkende personen, hun arbeidstijd en hun uurloon. Bij een gelijkere verdeling van arbeid en zorg neemt het aantal werkende personen toe. Mannen zullen hun arbeidstijd verminderen en vrouwen zullen hun arbeidstijd vermeerderen. Het saldo van deze twee effecten staat niet op voorhand vast. Door de verminderde specialisatie zullen verder de uurlonen van mannen dalen, terwijl die van vrouwen stijgen. Per saldo zal het gemiddelde uurloon lager zijn dan in een situatie waarin uitsluitend kostwinners zich op de arbeidsmarkt begeven.

Vraagstelling

Zowel voor de mate van zelfredzaamheid van huishoudens als voor het veiligstellen van overheidsinkomsten is op langere termijn de mate van arbeidsparticipatie de centrale bepalende variabele. Om die reden zullen we de arbeidsparticipatie in dit werkdocument centraal stellen. Daarbij besteden we enerzijds aandacht aan de prikkels die bedoeld of onbedoeld het gedrag van burgers sturen en anderzijds aan de waardengebonden voorkeuren van burgers voor een bepaalde verdeling van arbeid en zorg binnen een huishouden.

Omdat dit werkdocument zich richt op de verdeling van arbeid en zorg binnen huishoudens, zijn de huishoudens van paren het belangrijkste onderwerp van onderzoek. In deze huishoudens bestaat immers in eerste instantie de vrijheid om arbeid en zorgtaken te herverdelen tussen de partners. Alleenstaande ouders worden in staat gesteld arbeid en zorg te

combineren door een deel van de zorg uit te besteden. Aan deze groep zullen we in dit werkdocument geen aandacht besteden.

Leeswijzer

In hoofdstuk 2 besteden we aandacht aan de pluriformiteit van huishoudensvormen. Daarbij wordt een typologie geïntroduceerd die in het vervolg van de tekst gebruikt wordt. Ook wordt gekeken naar de factoren die de keuze voor een bepaalde huishoudensvorm bepalen. Daarbij zal blijken dat naast waardengebonden opvattingen ook factoren in de werkomgeving het feitelijk gedrag bepalen.

In hoofdstuk 3 gaan we vanuit drie invalshoeken in op de effecten van het beleid. In paragraaf 3.1 benaderen we het beleid op een abstract niveau en gaan we na welke principiële keuzen gemaakt worden bij de vormgeving van het beleid ten aanzien van huishoudensvormen. Een neutraal beleid is niet mogelijk, omdat elk beleid een omgeving schept die, bedoeld of onbedoeld, prikkels tot gedrag geeft. Verder zal blijken dat niet zozeer een overheidsvoorkeur voor een bepaald normhuishouden aanleiding geeft tot een eenduidige formulering van beleidsrichtingen, maar veeleer het antwoord op de vraag of men vindt dat de overheid de financiële consequenties van keuzen voor bepaalde huishoudensvormen moet compenseren dan wel dat de overheid die consequenties zoveel mogelijk in het betreffende huishouden moet laten; met andere woorden, of men vindt dat de huishoudensvorm vooral het resultaat is van het noodlot dan wel van een consumptiebeslissing.

Paragraaf 3.2 geeft vervolgens een inventarisatie van prikkels die in het huidige stelsel werken in de richting van het vormen van alleenverdienershuishoudens. Aangegeven wordt op welke wijze een deel van de faciliteiten voor kostwinners zodanig kan worden omgevormd dat er een stimulans van uitgaat tot een grotere zelfredzaamheid van individuen door een gelijkere verdeling van arbeid en zorg tussen de partners in een huishouden.

In paragraaf 3.3 verlaten we ten slotte het uitgangspunt van de prikkels en keren terug naar de waardengebonden keuzen. Op basis van verschillende onderzoeken gaan we na welke voorkeuren burgers hebben voor huishoudensvormen, gegeven de bestaande prikkels, en in welke mate er belemmeringen bestaan om die voorkeuren te realiseren. Daarbij zal blijken dat het alleenverdienerpatroon gemakkelijker kan worden gerealiseerd dan het patroon van gedeelde zorg. Desondanks zal het wegnemen van belemmeringen niet zonder meer leiden tot

meer arbeidsaanbod. Daarbij zal een onderscheid gemaakt worden tussen het arbeidsaanbod in personen, dat vooral van belang is voor de zelfredzaamheid, en het arbeidsaanbod in voltijdequivalenten, dat vooral van belang is voor de situatie op de arbeidsmarkt.

In hoofdstuk 4 geven we een samenvatting en conclusies.

2. DIVERSITEIT VAN HUISHOUDENSFORMEN

Paragraaf 2.1 geeft een typologie van huishoudensvormen. Paragraaf 2.2 beschrijft de factoren die bepalen in welke huishoudensvorm iemand terecht komt.

2.1 Een typologie van huishoudensvormen

De Commissie Toekomstscenario's Herverdeling Onbetaalde Arbeid heeft vier scenario's opgesteld waarlangs de verdeling van betaalde en onbetaalde arbeid zich zou kunnen ontwikkelen¹. In het bestendigingsscenario verandert er niet zoveel ten opzichte van nu. In het verdelingssscenario blijft de zorg onbetaald, maar wordt gelijkelijk herverdeeld tussen mannen en vrouwen. In het uitbestedingssscenario wordt het grootste deel van de zorgarbeid tegen betaling door derden buiten het huishouden verricht. Het onbetaalde deel van de zorgarbeid wordt gelijkelijk over mannen en vrouwen verdeeld. In het combinatiescenario ten slotte moet een evenwichtige balans worden gevonden tussen betaalde en onbetaalde arbeid en tussen arbeid en zorg. Dit combinatiescenario is zowel in de publieke discussie als door de regering omarmd². Reden om hierop wat dieper in te gaan.

Uitgangspunt van het combinatiescenario is dat mannen en vrouwen zelf, afhankelijk van hun levensfase, kiezen of ze de nadruk willen leggen op betaalde dan wel op onbetaalde arbeid. De herverdeling van de betaalde en onbetaalde arbeid is echter een verantwoordelijkheid van de samenleving als geheel. Belemmeringen voor deze herverdeling moeten derhalve zoveel mogelijk worden weggenomen. De commissie gaat ervan uit dat de overblijvende zorgtaken in 2010 gelijk verdeeld zijn tussen mannen en vrouwen. Daarbij blijft in het midden of deze gelijke verdeling het resultaat is van de keuzevrijheid bij het wegvallen van belemmeringen of van een actiever overheidsbeleid.

Zorgarbeid is vooral prominent bij jonge ouders. De Jong en De Olde hebben de verdeling van betaalde arbeid en zorgarbeid onderzocht bij ouders in de provincie Utrecht die consultatiebureaus voor zuigelingenverzorging bezochten³. Deze steekproef is niet representatief,

¹ Commissie Toekomstscenario's Herverdeling Onbetaalde Arbeid, *Onbetaalde zorg gelijk verdeeld*, 's-Gravenhage, VUGA, 1997.

² *Kansen op Combineren*; Tweede Kamer 1997-1998, 25667 nr. 1.

³ A. de Jong en C. de Olde, *Hoe ouders het werk delen*, 's-Gravenhage, Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, 1994.

maar de gehouden interviews hebben wel diepgang. De onderzoekers hanteren een typologie van alleenverdieners, anderhalfverdieners en trendsetters, in welke laatste categorie man en vrouw beiden in deeltijd werken om voor de kinderen te kunnen zorgen. De naam trendsetter is door de auteurs gekozen, omdat ze deze categorie zien als een voorloper van een nieuw type werkverdeling tussen mannen en vrouwen. De verdeling van de huishoudens over de categorieën is aangegeven in tabel 2.1. De definitie van de huishoudentypen roept problemen op, omdat elke afgrenzing in arbeidsuren arbitrair is. Bij de indeling in de drie typen zijn De Jong en De Olde daarom uitgegaan van het zelfbeeld van de paren, niet van werktijd of daadwerkelijk bestede zorgtijd.

Tabel 2.1 Verdeling van paren over drie typen

	Typen (%)	Werkweek	
		Man	Vrouw
Alleenverdiener	50	39	
Anderhalfverdiener	37	38	19
Trendsetter	13	33	28
Totaal	100 (N= 219)	38	12

Bron: A. de Jong en C. de Olde, *Hoe ouders het werk delen*, Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, 1994.

Op een soortgelijke wijze worden in de Sociale Atlas van de vrouw op basis van de Woningbehoefteonderzoeken verschillende huishoudentypen onderscheiden, zoals te zien is in tabel 2.2⁴. Daarbij is wel een definitie op basis van de contractuele arbeidstijd gekozen. Alleenverdieners zijn hier huishoudens waar de afhankelijke partner (m/v) niet werkt. De tweeverdieners worden onderverdeeld in anderhalfverdieners (één partner meer en één partner minder dan 30 uur), half-om-halfverdieners (beiden minder dan 30 uur) en dubbelverdieners (beiden meer dan 30 uur). De geenverdieners ten slotte werken beiden niet. Tussen 1986 en 1994 is het aandeel van de alleenstaanden en eenoudergezinnen op het totaal aantal huishoudens jonger dan 65 jaar verder toegenomen. Het aantal traditionele alleenverdieners zakte van 33 naar 23 procent, voor een klein deel doordat het aantal alleenverdieners in rolwisseling toenam, maar grotendeels doordat de vrouwen een kleine baan vonden. Hierdoor werden veel alleenverdienershuishoudens anderhalfverdieners.

⁴ M. Niphuis-Nell e.a., *Sociale atlas van de vrouw, deel 4, Veranderingen in de primaire leef sfeer*, Rijswijk, Sociaal en Cultureel Planbureau, 1997, blz. 53 e.v.

Tabel 2.2 Verdeling van huishoudens jonger dan 65 jaar in procenten, 1986-1994

	1986	1990	1994
Alleenstaanden/eenoudergezinnen	34	35	36
Meerpersoonshuishoudens	66	65	64
w.v.:			
Alleenverdiener	35	32	27
w.v. traditioneel	(33)	(30)	(23)
w.v. rolwisseling	(2)	(2)	(4)
Anderhalfverdiener	12	13	18
w.v. traditioneel	(11)	(12)	(17)
w.v. rolwisseling	(1)	(1)	(1)
Half-om-halfverdiener	1	1	1
Dubbelverdiener	8	10	9
Geenverdiener	11	10	10
Totaal	100	100	100

Bron: M. Niphuis-Nell e.a., *Sociale atlas van de vrouw, deel 4, Veranderingen in de primaire leefstijl*; Rijswijk, Sociaal en Cultureel Planbureau, 1997, blz. 57.

Tweeverdienerschap levert niet een evenredig hoger inkomen op⁵. Stellen we de alleenverdienende man op 100 procent, dan moeten dubbelverdieners 103 procent extra werken voor 40 procent extra netto besteedbaar huishoudinkomen. Dat komt voor een deel door de relatief lage leeftijd van de dubbelverdieners, waardoor hun uurloon lager is. Ook voor de anderhalfverdieners is de opbrengst van de extra arbeidstijd niet hoog. Voor 61 procent meer uren gaat hun inkomen met 30 procent omhoog. De half-om-halfverdieners hebben, waarschijnlijk vooral door hun hoge opleidingsniveau, wel een evenredige opbrengst. Zij werken 20 procent meer uren voor 22 procent extra inkomen. De welvaartstoename is kleiner dan de inkomenstoename, omdat niet-alleenverdienershuishoudens een deel van hun extra inkomen besteden aan de uitbesteding van bijvoorbeeld kinderopvang. De netto-opbrengst van de extra arbeidstijd neemt daardoor verder af.

Elke definitie van de huishoudenstypen is arbitrair. Toch heeft de definitie van de Sociale Atlas vanuit de toepassing voor het combinatiescenario een paar nadelen. Allereerst geldt dat de half-om-halfverdieners nogal ruim gedefinieerd zijn. Te ruim om te kunnen worden opgevat als huishoudens die passen in het combinatiescenario, omdat hele kleine deeltijdbanen huishoudens al in deze categorie doen belanden. Daardoor treedt in deze toch al kleine groep 'vervuiling' op met huishoudens van bijvoorbeeld studenten met bijbanen. Hetzelfde bezwaar geldt voor de alleenverdienershuishoudens, maar omdat deze groep veel groter is, is de invloed van de 'vervuiling' minder prominent. Wat betreft de arbeid van de

afhankelijke partner is de definitie van de alleenverdiener juist weer aan de krappe kant. Veel huishoudens waarin de vrouw een marginale baan heeft, zien zichzelf desondanks als alleenverdienershuishoudens. Want vooral bij kleine banen geldt vaak dat de beloning ervan relatief laag is, zodat deze banen per saldo minder dan evenredig aan het huishoudinkomen bijdragen. Volgens de definitie van de Sociale Atlas zijn deze huishoudens wel anderhalfverdieners.

We hebben geprobeerd de huishoudtypen, zoals gedefinieerd in het onderzoek van De Jong en De Olde, terug te vinden in het Aanvullend voorzieningengebruikonderzoek 1995 (AVO '95)⁶. De definitie die we hiervoor gebruikt hebben, wijkt op een paar punten af van die in de Sociale Atlas. Omdat huishoudens die leven volgens het combinatiescenario, zich kenmerken door grote deeltijdbanen bij beide partners, is de 30-urengrens minder geschikt. Volgens de door ons gebruikte definitie (zie tabel 2.3) hebben half-om-halfverdieners beiden een substantiële deeltijdbaan tussen 20 en 34 uur. Dit type komt overeen met de trendsetters van De Jong en De Olde, maar wij geven de voorkeur aan de neutralere benaming van de Sociale Atlas. In het alleenverdienershuishouden heeft de ene partner een volle baan (35 uur of meer) en de andere geen baan of een kleine baan van 11 uur of minder. In het anderhalfverdienershuishouden heeft de ene partner een volle baan en de ander een baan tussen 12 en 27 uur. Deze beide typen zijn asymmetrisch en hebben dus een traditionele en een rolwisselingvariant. In het dubbelverdienershuishouden heeft de ene partner een volle baan, terwijl de ander ten minste 28 uur werkt. Ten slotte blijft een vrij omvangrijke groep overigen over, die niet op grond van hun arbeidstijd kan worden ingedeeld en die ruimer is dan de geenverdieners uit de Sociale Atlas. De groep overigen is tegelijkertijd ook krapper, omdat de VUT-ters uit het bestand zijn gelaten. Tabel 2.4 geeft vervolgens de indeling per type met de daarbij behorende arbeidstijd.

Over de zorgverantwoordelijkheid en de verdeling van de zorg tussen mannen en vrouwen biedt de hier gebruikte typologie uiteraard geen uitsluitsel, maar voor de hand ligt dat de verdeling van de onbetaalde arbeid complementair is aan die van de verdeling van de betaalde arbeid. Het aantal huishoudens waarin beide partners een substantiële deeltijdbaan hebben, is met 2,2 procent vooralsnog klein. Hieronder zullen we zien dat de typen dubbelverdiener en half-om-halfverdiener enigszins in elkaar overgaan.

⁵ M. Niphuis-Nell, op.cit., blz.67.

⁶ Met dank aan dr. S. Keuzenkamp voor haar hulp bij het beschikbaar maken van de data.

Tabel 2.3 Huishoudens naar arbeidstijd van partners en indeling in typologie (procenten; excl. VUT en pensioen)

Man	Vrouw						Totaal
	0 uur	1-11 uur	12-19 uur	20-27 uur	28-34 uur	35+ uur	
0 uur	10,6	0,4	0,5	1,1	0,4	1,3	14,3
1-11 uur	0,2	0,0	0,0	0,1	0,0	0,1	0,4
12-19 uur	0,2	0,1	0,0	0,0	0,1	0,1	0,5
20-27 uur	0,7	0,0	0,2	Half-om-halfverdiener		0,3	2,0
				0,3	0,4		
28-34 uur	1,2	0,3	0,5	0,9	0,5	0,4	3,8
35+ uur	Alleenverdiener		Anderhalfverdiener		Dubbelverdiener		79,0
	36,1	3,9	7,0	10,8	6,9	14,4	
Totaal	49,0	4,6	8,2	13,1	8,4	16,6	100,0

Bron: SCP AVO'95.

Tabel 2.4 Verdeling van huishoudens van heteroseksuele paren in ideaaltypen (excl. VUT en pensioen)

	Type (%)	Contractuele arbeidstijd	
		Man	Vrouw
Alleenverdiener	41,3	39,1	1,9
w.v. traditioneel	(39,9)	(40,5)	(0,7)
w.v. rolwisseling	(1,4)	(0,4)	(40,5)
Anderhalfverdiener	18,2	40,0	19,7
w.v. traditioneel	(17,8)	(40,5)	(19,2)
w.v. rolwisseling	(0,4)	(19,4)	(40,5)
Half-om-halfverdiener	2,2	27,9	26,1
Dubbelverdiener	21,7	40,3	37,5
Overig	16,5	5,2	3,9
Totaal	100,0	33,7	13,5

Bron: SCP AVP'95.

2.2 Factoren die de keuze voor een huishoudensvorm bepalen

In de Sociale Atlas van de vrouw is onderzocht waardoor de keuze van huishoudens voor een bepaald type bepaald wordt⁷. De traditionele alleenverdieners zijn grotendeels huishoudens met kinderen, of huishoudens van oudere paren van wie de kinderen inmiddels zelfstandig zijn. Het opleidingsniveau van de vrouw is relatief laag. De aanwezigheid van jonge kinderen is echter veel belangrijker dan het opleidingsniveau. De traditionele anderhalfverdieners hebben overwegend (nog) geen kinderen of jonge kinderen. Het opleidingsniveau van de vrouw is hoger dan gemiddeld, vooral door het relatief hoge aandeel van vrouwen op

middelbaar niveau. De alleenverdieners en anderhalfverdieners met rolwisseling vormen slechts een kleine minderheid. Deze huishoudens belanden tegen wil en dank in dit type. Voor een deel zijn het huishoudens waarin de vrouw bijverdient bij een uitkering. Dit beeld wordt bevestigd door de AVO-cijfers die we onderzocht hebben. Slechts 3 van de 35 alleenverdienende en geen van de 11 anderhalfverdienende rolwisselaars in het AVO-bestand zijn tevreden met hun positie.

De half-om-halfverdieners in de Sociale Atlas worden vooral gekenmerkt door het grote aandeel van vrouwen met een hogere of middelbare opleiding. Deze huishoudens zijn in de regel nog kinderloos of hebben kinderen jonger dan vier jaar. Toch bestaat bijna een kwart van de half-om-halfverdieners uit huishoudens zonder kinderen waarin de vrouw ouder is dan veertig jaar. Voor deze laatste groep lijkt de zorgverantwoordelijkheid niet de eerste reden om voor deeltijd te kiezen.

De dubbelverdieners in de Sociale Atlas zijn overwegend jong en hebben nog geen kinderen. Door de lagere leeftijd is ook het opleidingsniveau hoger dan gemiddeld. Het dubbel verdienen is een tijdelijke bezigheid om te sparen voor later alleen- of anderhalfverdienerschap. Toch bestaat 15 procent van de dubbelverdieners uit kinderloze huishoudens waarin de vrouw boven de veertig is ⁸.

Het beeld uit de Sociale Atlas, dat de gezinsfase in hoge mate bepalend is voor het huishoudenstype, wordt bevestigd in ander onderzoek. In het tijdsbestedingsonderzoek komt de gezinsfase als belangrijkste bepaler naar voren, gevolgd door geboortecohort en daarna opleiding ⁹. De mogelijkheden om arbeid en zorg te combineren zijn voor vrouwen beperkt en de verdien capaciteit van vrouwen is lager dan die van mannen, waardoor de keuze voor traditioneel alleenverdienerschap bij aanwezigheid van kleine kinderen voor de hand ligt.

Toch is daarmee niet het hele verhaal verteld. De Jong en De Olde signaleren dat het verband tussen human capital en arbeidsverdeling tussen de partners meer ontstaat als gevolg van de keuze voor alleenverdienerschap dan dat het de oorzaak ervan is ¹⁰. Ook in huishoudens waar

⁷ M. Niphuis-Nell, op.cit., blz. 59 e.v.

⁸ M. Niphuis-Nell, op.cit., blz. 60.

⁹ J. de Hart, *Tijdopnamen*; Sociale en Culturele Studies-22, Sociaal en Cultureel Planbureau, Rijswijk, 1995, blz. 89 e.v.

¹⁰ A. de Jong en C. de Olde, op.cit., blz. 84 e.v.

de vrouw een hogere opleiding heeft dan de man of waar de werkervaring van de vrouw ruimer is dan die van de man, kiezen de partners overwegend voor een traditioneel alleenverdienershuishouden als er kinderen zijn. Als het uurloon van de vrouw hoger is dan dat van de man, kiest het paar toch eerder voor het patroon van de traditionele anderhalfverdiener dan voor een meer gelijke arbeidsdeelname. Ook hebben de auteurs, uitgaande van de veronderstelling dat beide partners economisch omgaan met hun human capital, hypothesen geformuleerd voor de door de respondenten ingeschatte mogelijkheden tot herintreding na een onderbreking en voor de promotiekansen. Maar ze vonden geen ondersteuning voor die hypothesen in hun onderzoek.

Op basis van de diepte-interviews concluderen ze dat vrouwen die kiezen voor het alleenverdienerstype of voor een kleine deeltijdbaan, in hun denken en doen al lang van tevoren geanticipeerd hebben op deze keuze. De verschillen in human capital tussen vrouwen en mannen ontstaan voor een belangrijk deel als gevolg van dit anticiperende gedrag en zijn er niet de oorzaak van. Hieruit zou men kunnen concluderen dat waarden, normen en houdingen een grotere invloed hebben op de keuze van een huishoudenstype dan economische factoren.

Ook Groot en Maassen van den Brink signaleren dat de meest genoemde reden om (enige tijd) na de geboorte van het eerste kind (alsnog) te stoppen met werken, is dat vrouwen zelf voor hun kind willen zorgen¹¹. Daarnaast worden gebrek aan mogelijkheden voor deeltijdwerk en gebrek aan kinderopvang genoemd. Het meest afwezige motief is de taakverdeling en de tijdsbesteding van de partner. De leeftijd van de vrouw bij de geboorte van het eerste kind bepaalt in hoge mate de kans op uittrekking. Voor degenen jonger dan 20 jaar is die kans 94 procent; deze kans daalt met de leeftijd tot 45 procent voor de categorie 30-35 jaar en loopt daarboven weer iets op.

Van de onderzochte kenmerken van bedrijven verklaren vooral de beschikbaarheid van kinderopvang en (on)betaald ouderschapsverlof alsook de tevredenheid met de baan het uittredingsgedrag. Beschikbaarheid van kinderopvang en ouderschapsverlof verlagen beide de uittredingskans met ongeveer 14 procent. Als gecontroleerd wordt voor deze variabelen en voor het functieniveau, dan verdwijnt de significante invloed van de bedrijfstak. De verschillen in uittredingsgedrag tussen bijvoorbeeld overheid en bedrijfsleven worden dus

¹¹ W. Groot en H. Maassen van den Brink, *Verlate uittrekking; oorzaken van uittrekking uit het arbeidsproces ruim na de geboorte van het eerste kind*, 's-Gravenhage, Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, 1997, blz. 66.

grotendeels verklaard door de verschillen in functieniveau en beschikbaarheid van kinderopvang en ouderschapsverlof. Opvallend is dat ook de invloed van het opleidingsniveau verdwijnt, als gecontroleerd wordt voor het functieniveau. Kennelijk is de invloed van het opleidingsniveau indirect¹². Het belang van faciliteiten bij de werkgever wordt bevestigd in diepte-interviews van De Jong en De Olde. De beschikbaarheid van ouderschapsverlof en kinderopvang bepaalt in hoge mate of degenen met een voorkeur voor een trendsetterstype, hun voorkeur ook realiseren. De mannen van de trendsettersparen in hun onderzoek werken zonder uitzondering bij de overheid of gesubsidieerde sector of zijn zelfstandig ondernemer¹³. Medewerking van de kant van de werkgever is kennelijk erg belangrijk.

In de vorige paragraaf is al gesignaleerd dat tussen 1986 en 1994 het aantal anderhalfverdieners sterk gegroeid is ten koste van het aantal alleenverdieners. Gedrag en opvattingen veranderen in de tijd. Dat kan snel gaan. In het onderzoek van De Jong en De Olde is gevraagd naar de huidige voorkeur voor een taakverdelingstype en de voorkeur voor de geboorte van het eerste kind (tabel 2.5). Men zou verwachten dat als gevolg van het gezinsfase-effect de voorkeur in traditionele richting verschuift, omdat ouders geconfronteerd worden met een gebrek aan mogelijkheden om arbeid en zorg te combineren en omdat het verlangen om zelf voor het kind te zorgen een belangrijk motief voor de vrouw is om het arbeidsproces te verlaten. Het tegendeel is het geval. Ondanks dat de keuzemogelijkheden verminderd zijn, is de voorkeur duidelijk in niet-traditionele richting verschoven.

Tabel 2.5 Verandering van voorkeur sinds de geboorte van het eerste kind

	Mannen		Vrouwen	
	Huidige voorkeur (%)	Voorkeur voor geboorte (%)	Huidige voorkeur (%)	Voorkeur voor geboorte (%)
Alleenverdiener	33	40	31	40
Anderhalfverdiener	32	32	33	28
Trendsetter	35	28	36	32
Totaal	100	100	100	100

Bron: A. de Jong en C. de Olde, *Hoe ouders het werk delen*, Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, 1994.

Uit het voorgaande kan men de conclusie trekken dat houdingen en opvattingen in hoge mate bepalend zijn voor de vraag of vrouwen zullen blijven werken na de geboorte van het eerste kind. Deze houdingen en opvattingen zijn in de tijd sterk aan verandering onderhevig. Deze

¹² W. Groot en H. Maassen van den Brink, op.cit., blz. 97 e.v.; blz. 150 e.v.

¹³ A. de Jong en C. de Olde, op.cit., blz. 132.

veranderingen werken door in het overheidsbeleid en in de mate waarin bedrijven bereid zijn rekening te houden met zorgtaken van werknemers. Uit het onderzoek blijkt dat de beschikbaarheid van mogelijkheden om arbeid en zorg te combineren weer van invloed is op het gedrag. Doordat mensen arbeid en zorg combineren ontstaat een voorbeeldfunctie voor anderen, wat er mede toe bijdraagt dat houdingen en opvattingen zich wijzigen.

De Jong en De Olde signaleren dat de wezenlijke beslissingen over de arbeidsparticipatie van vrouwen genomen worden rond de geboorte van het eerste kind. De kansen dat paren die voor een traditionele rolverdeling gekozen hebben, alsnog een trendsettersarrangement zullen realiseren, achten ze gering. Juist door de keuze voor een traditionele rolverdeling groeit het verschil in human capital tussen de partners, waardoor de kosten van een gelijkere taakverdeling toenemen. De onderhandelingspositie van vrouwen is na enige jaren van thuisblijven sterk achteruitgegaan. De bereidheid van kostwinners om mee te werken aan een verandering van de taakverdeling in het huishouden neemt af in de tijd ¹⁴.

¹⁴ A. de Jong en C. de Olde, op.cit., blz. 148 e.v.

3. EFFECTEN VOOR ARBEIDSAANBOD

In dit hoofdstuk besteden we aandacht aan de effecten van het overheidsbeleid ten aanzien van huishoudensvormen. Daartoe gaan we in paragraaf 3.1 eerst in op de argumenten die een rol spelen bij het formuleren van dit overheidsbeleid. We laten zien dat het een illusie is te menen dat het overheidsbeleid neutraal zou kunnen staan tegenover leefvormen om twee redenen. De definitie van wat onder neutraliteit moet worden verstaan, is zelf subjectief en bovendien bevat elk denkbaar stelsel gedragsprikkel die mensen beïnvloeden bij de keuze van hun huishoudensvorm. Bij de pragmatische beleidskeuzen (paragraaf 3.2) zou de overheid zich daarom kunnen laten leiden door de overweging dat het huidige systeem kennelijk niet neutraal is, omdat huishoudens die opteren voor een gelijke verdeling van arbeid en zorg veel meer moeite hebben hun ideaal te realiseren dan huishoudens die opteren voor alleenverdienschap. Vanuit die gedachte geven we een inventarisatie van de prikkels in de richting van alleenverdienschap. Ook gaan we kort in op de mogelijkheden om het stelsel zo te veranderen dat meer prikkels ontstaan in de richting van zelfredzaamheid. In paragraaf 3.3 gaan we ten slotte in op de mate waarin huishoudens belemmerd worden in het realiseren van hun ideale taakverdeling.

3.1 De illusie van neutraliteit

3.1.1 Inleiding

De geleidelijke individualisering van het belastingstelsel die zich na de Tweede Wereldoorlog in Nederland heeft voltrokken, is elders voldoende beschreven¹⁵. Deze individualisering heeft zich niet zonder slag of stoot voltrokken, maar is gepaard gegaan met soms heftige debatten over de fiscale behandeling van huishoudensvormen. Een interessant overzicht van de diverse standpunten is te vinden in het rapport van de Commissie-Stevens. Deze commissie had onder andere de opdracht om te adviseren over de fiscale behandeling van huishoudensvormen, maar heeft daarover een verdeeld advies uitgebracht.

¹⁵ Zie bijvoorbeeld WRR, *Een Werkend Perspectief: Arbeidsparticipatie in de jaren '90*; Rapporten aan de Regering nr. 38, 's-Gravenhage, Sdu uitgeverij, 1990; en Commissie-Stevens, *GRAAG of niet; rapport van de commissie voor de belastingherziening*, 's-Gravenhage, Sdu Juridische en Fiscale Uitgeverij, 1991.

Het opvallende aan deze debatten is dat de voor- en tegenstanders van individualisering niet in te delen zijn volgens de gangbare politieke scheidslijnen. Binnen de meeste politieke partijen zijn verklaarde voorstanders en tegenstanders van individualisering te vinden. In het algemeen zijn vrouwengroepen voorstander van individualisering, maar ook binnen de vrouwenbeweging zijn lange tijd veel voorstanders geweest van een kostwinnersvoorziening zoals het huisvrouwenloon. De andere kant van de medaille is dat in sommige gevallen personen die tegenovergestelde posities innemen in het politieke spectrum, soms tot hun eigen verbazing ontdekken dat zij een zelfde voorstel steunen.

Een ander opvallend aspect aan de discussie is dat binnen belangengroepen verwarring kan bestaan over de vraag of een bepaalde maatregel wel of niet in hun belang is. Een voorbeeld is het al genoemde huisvrouwenloon en kostwinnersvoorzieningen die daar sterk op lijken. Zowel de voorstanders als de tegenstanders baseren hun mening op het uitgangspunt dat elke vrouw vrij moet zijn om te kiezen tussen het huisvrouwschap en participatie op de arbeidsmarkt. Vooral uit de discussie in het verslag van de commissie-Stevens komt dit heel duidelijk naar voren.

Kennelijk is overeenstemming over principes niet voldoende om klaarheid te krijgen over de te maken keuzen in concrete beleidsproblemen. De hierna volgende paragraaf probeert wat meer klaarheid in de discussie over individualisering te brengen door de argumenten en beleidskeuzen nader te analyseren. Daarbij zal blijken dat er verschillende interpretaties mogelijk zijn van het begrip 'neutraliteit' in de behandeling van huishoudensvormen. Deze twee verschillende interpretaties leiden tot diametraal verschillende standpunten in concrete gevallen.

De analyse zal worden geïllustreerd aan de hand van drie vraagstukken over individualisering:

- splitsingsstelsel versus geïndividualiseerde belastingheffing van de partners in een huishouden;
- individualisering van de minimumbehoefte-uitkering;
- steun aan ouders die kinderen verzorgen.

In paragraaf 3.1.2 worden de keuzen en standpunten over deze drie vraagstukken kort beschreven. Paragraaf 3.1.3 beschrijft de mogelijke principiële standpunten en onderzoekt welke stelsels logischerwijs volgen uit welke principiële stellingname. Paragraaf 3.1.4 laat

zien dat het heel goed mogelijk dat, ook als een stelsel logisch volgt uit bepaalde principiële keuzen, het toch prikkels bevat die de achterliggende principes ondermijnen.

3.1.2 Beleidskeuzen

Over elk van de drie genoemde issues bestaat uitgebreide literatuur. Deze paragraaf geeft voor een goed begrip een zeer beknopte beschrijving van de mogelijke keuzen en de gehanteerde begrippen.

Individualisering van belastingen

De discussie over individualisering van belastingen beperkt zich in de Nederlandse praktijk vaak tot de vraag of de overdraagbaarheid van de basisaftrek moet worden gehandhaafd¹⁶. Afschaffing daarvan bevordert de arbeidsparticipatie van vrouwen, omdat hun marginale tarief daalt, maar heeft grote consequenties voor het huishoudinkomen van alleenverdieners.

Op een meer principiële niveau gaat de discussie tussen geheel individualiseren aan de ene kant en een splitsingsstelsel aan de andere kant. Bij een splitsingsstelsel, zoals bijvoorbeeld bestaat in Frankrijk en eigenlijk ook in het Nederland van direct na de Tweede Wereldoorlog, wordt het inkomen van beide partners in een huishouden bij elkaar opgeteld en belast als één inkomen. Formeel kan dit worden uitgewerkt in een halvering en vervolgens apart belasten van elke helft. Het verschil tussen een splitsingsstelsel en een geïndividualiseerd stelsel wordt groter naar mate het belastingstelsel meer progressief is. Na de stelselwijzigingen van de afgelopen jaren is de progressiviteit in Nederland minder geworden, zodat de angel ten dele uit de discussie is gehaald. Het is deze meer principiële keus tussen individualisering en een splitsingsstelsel waar in het vervolg van deze paragraaf de nadruk op ligt als het gaat om individualisering van belastingen.

De mate van individualisering van het belastingstelsel lijkt een duidelijke invloed te hebben op het arbeidsmarktgedrag van vrouwen: hoe meer geïndividualiseerd het belastingstelsel, hoe hoger de arbeidsparticipatie¹⁷. Individualisering beïnvloedt dus de keuze tussen huishoudensvormen zoals alleenverdiener, dubbelverdiener, half-om-halfverdiener enzovoorts.

¹⁶ WRR, *Een Werkend Perspectief; op. cit.*; Emancipatieraad, *Emancipatie in macro-economisch perspectief*, 's-Gravenhage, 1989.

¹⁷ S.S. Gustafsson en M. Bruyn-Hundt, *Incentives for women to work; a comparison between the Netherlands, Sweden and West Germany*; WRR, Werkdocument W59, 's-Gravenhage, 1991. J.M. Bekkering, *A Microsimulation Model to*

Ten slotte nog een opmerking over de alleenstaandentoeslag in het belastingstelsel, die in 1990 is afgeschaft. Zowel een geïndividualiseerd stelsel als een splitsingsstelsel kennen in hun zuivere vorm geen toeslag voor alleenstaanden op de belastingvrije som. Zo'n toeslag is echter in beide stelsel eenvoudig in te voeren. Bij individualisering zonder alleenstaandentoeslag is de te betalen belasting onafhankelijk van de keuze om al of niet met een partner te gaan samenleven. Over de vraag of die keuze daardoor vrijer wordt, kan men van mening verschillen. In de volgende paragraaf komen we daarop terug. De alleenstaandentoeslag in het belastingstelsel maakt de te betalen belasting wel afhankelijk van die keuze. De principiële overwegingen daarbij komen beter tot hun recht bij de bespreking van individualisering van uitkeringen, dan bij de keuze tussen splitsingsstelsel en geïndividualiseerde inkomstenbelasting. Daarom wordt de alleenstaandentoeslag verder in deze discussie buiten beschouwing gelaten.

Individualisering van uitkeringen

Werknemersverzekeringen zoals de WW en WAO zijn geïndividualiseerd: het recht op uitkering hangt alleen af van de betaalde premie en niet van de aanwezigheid van een partner. Minimumbehoefte-uitkeringen zoals de bijstand zijn echter gedefinieerd op het niveau van het huishouden. Omdat alleenstaanden hogere vaste lasten per persoon hebben dan een tweepersoonshuishouden, is de hoogte van de minimumuitkering voor een alleenstaande geen 50 maar 70 procent van die van een kostwinner.

Voor een goed begrip is het nuttig om onderscheid te maken tussen verzelfstandiging van uitkeringen en individualisering. *Verzelfstandiging* houdt in dat de hoogte van de uitkering bepaald wordt door de situatie van het huishouden als geheel, maar dat de uitkering zelf aan beide partners apart wordt uitgekeerd. Ook de voorwaarden voor uitkering (zoals sollicitatieplicht) kunnen gelden voor beide partners. *Individualisering* houdt in dat de voorwaarden en de hoogte van de uitkering niet afhangen van de situatie van de partner, maar uitsluitend van de uitkeringsgerechtigde zelf. Dit is de meest radicale vorm van individualisering, met als consequentie dat ook afhankelijke partners in een huishouden met een zeer hoog inkomen recht hebben op een uitkering als zij voldoen aan de criteria voor vermogen en beschikbaarheid voor de arbeidsmarkt. Bij een gebrekkige toetsbaarheid van het

laatste criterium is het verschil met een basisinkomen klein. In het vervolg gaat het meer over individualisering dan over verzelfstandiging.

Bij individualisering verandert de verhouding tussen de uitkeringen voor alleenstaanden en tweepersoonshuishoudens. Die verhouding is nu 70 procent en daalt door individualisering tot 50 procent.

Tegemoetkoming aan ouders

Steun aan ouders wordt breed gezien als een taak van de overheid. Deze steun kan op verschillende manieren gerechtvaardigd worden en heeft mede daardoor vele verschijningsvormen, zoals inkomenstoeslagen, onkostenvergoedingen, en verstrekkingen in natura. Wij onderscheiden drie soorten principiële argumenten en één meer pragmatisch argument voor maatschappelijke steun aan ouders:

1. Kinderen zijn een *investering* in de toekomst. Daarom ligt het voor de hand dat alle burgers, ook die zonder kinderen, een bijdrage leveren aan het grootbrengen van de toekomstige generatie. Vanuit dit argument is te rechtvaardigen dat onderwijs voor het overgrote deel wordt betaald uit de collectieve middelen. Ook een systeem van kinderbijslag is vanuit het investeringsargument te rechtvaardigen, al hoeft die kinderbijslag niet noodzakelijk kostendekkend te zijn.
2. Het *behoefte*-argument: door huishoudens met kinderen financieel te steunen wordt gegarandeerd dat alle kinderen een bepaalde minimale welvaart genieten. Dit is een argument voor een kostendekkende kinderbijslag. In Nederland loopt de kinderbijslag op met het aantal kinderen, vanuit de gedachte dat het vermogen van de ouders om zelf een belangrijk deel van de kosten van kinderen te dragen, afneemt als er meer kinderen zijn. De minimumuitkeringen differentiëren niet naar het aantal kinderen vanuit de gedachte dat het minimumloon voldoende is voor een kostwinnersgezin met twee kinderen.

Regelingen die zijn gebaseerd op deze twee argumenten zijn generiek, dat wil zeggen dat de verdeling van onbetaalde arbeid binnen het huishouden geen rol speelt voor de vormgeving van de steun. Dat is anders bij de volgende aspecten van steun aan ouders:

3. Het *verzorgings*argument: vooral in de periode dat kinderen jong zijn, zijn de verzorgingskosten hoog. Indien één of beide ouders het kind zelf verzorgen, daalt het inkomen uit arbeid. Bij professionele kinderopvang kan het arbeidsinkomen behouden blijven, maar dat gaat dan voor een groot deel op aan de kosten van de opvang. Het

verzorgingsargument kan samen met de eerder genoemde argumenten een collectieve bijdrage voor de kosten van verzorging rechtvaardigen.

4. *Pragmatische* argumenten: het feit dat de verzorgingskosten in een korte periode zeer hoog zijn, geeft een collectieve vergoeding een soort verzekeringskarakter. Elke ouder komt er vroeg of laat voor in aanmerking. De wens om vooral vrouwen het contact met de arbeidsmarkt te laten behouden leidt tot een specifieke vormgeving van de vergoeding, namelijk gesubsidieerde kinderopvang. Op langere termijn levert de inkomenszelfredzaamheid van vrouwen dankzij gesubsidieerde kinderopvang de overheid wellicht meer op dan de kinderopvang kost.

3.1.3 Principiële argumenten

In de discussie over de behandeling van huishoudensvormen worden naast pragmatische argumenten, twee soorten principiële argumenten gebruikt. Deze argumenten verdienen een nadere analyse.

Ten eerste de onderlinge waardering van huishoudensvormen. Moet een stelsel uitgaan van één bepaald huishoudenstype als norm, of moet het alle huishoudensvormen gelijkwaardig behandelen? Bij het stelsel in Nederland na de Tweede Wereldoorlog gold het alleenverdienershuishouden als norm. Tegenwoordig is minder duidelijk of er een norm wordt gehanteerd; de overheid wil zelfstandigheid van vrouwen bevorderen blijkens diverse beleidsnota's. Dit impliceert een keus voor het tweeverdienershuishouden als norm, gegeven dat er twee partners zijn in het huishouden¹⁸. Bij de keus tussen alleen of samen met anderen te leven lijkt er geen sprake te zijn van een norm die is vastgelegd in nota's. Dat laat onverlet dat financiële arrangementen de huishoudensvorming beïnvloeden. Hierop komen wij verderop terug.

De keus of, en zo ja welk, huishoudenstype als norm moet gelden, is niet voldoende om een standpunt te bepalen over de financiële behandeling van huishoudensvormen. Daarbij moet nog een tweede vraag worden beantwoord, namelijk: welke houding neemt men aan tegenover de financiële gevolgen van de keus voor een bepaald huishoudenstype?

¹⁸ De wens van een gelijke verdeling van betaalde en onbetaalde arbeid impliceert een nadere toespitsing tot tweeverdienershuishoudens waarbij beide partners ongeveer even veel uren betaald werk hebben, dus half-om-half verdieners en dubbelverdieners.

Deze financiële gevolgen zijn aanzienlijk. Alleenstaanden hebben per persoon hogere vaste lasten dan de partners in een tweepersoonshuishouden, zoals al eerder werd opgemerkt. Maar ook binnen tweepersoonshuishoudens heeft de keuze voor de verdeling van betaalde en onbetaalde arbeid grote gevolgen. In een kostwinnershuishouden ontbreekt een tweede inkomen, maar omdat de afhankelijke partner veel onbetaalde arbeid kan verrichten, wordt het welvaartsverschil deels gecompenseerd. In een tweeverdienershuishouden komt veel inkomen binnen, maar dat moet ook vaak worden besteed aan diensten die in kostwinnershuishoudens door de afhankelijke partner worden geleverd. Volgens de voorstanders van individualisering in de commissie-Stevens hebben alleenverdieners 18 procent lagere kosten dan tweeverdieners¹⁹.

Er zijn drie mogelijke standpunten die men kan innemen ten opzichte van financiële gevolgen van de keus voor een bepaalde huishoudensvorm:

1. Financiële overwegingen mogen niet van invloed zijn op de keuze voor een bepaalde huishoudensvorm. Het stelsel moet zodanig zijn dat mensen gemakkelijk een huishouden kunnen opsplitsen of twee huishoudens samenvoegen zonder al te grote gevolgen voor hun welvaart. De financiële gevolgen van de keuze voor een bepaalde huishoudensvorm moeten dus worden *gecompenseerd* via belastingen, uitkeringen en/of subsidies.
2. De financiële gevolgen moeten zodanig zijn dat er een *prikkel* bestaat om te kiezen voor de huishoudensvorm die men als norm heeft gekozen. Vanzelfsprekend is dit standpunt uitsluitend mogelijk als men van mening is dat er een norm dient te zijn. Omgekeerd hoeft de keuze voor een normhuishoudensvorm niet noodzakelijk te betekenen dat men ook voorstander is van een stelsel dat mensen prikkelt die norm te kiezen.
3. De keuze voor een huishoudensvorm is in principe een consumptiebeslissing. Het gevolg is dat financiële consequenties van deze beslissing zoveel mogelijk *binnen het huishouden* dienen te blijven. Indien bijvoorbeeld steun aan ouders met kinderen wordt gegeven, moet deze steun onafhankelijk zijn van het arbeidsmarktgedrag van de ouders.

Verskillende opvattingen van neutraliteit

Zowel de voorstanders van (1), 'compensatie', als die van (3), 'binnen het huishouden laten', claimen dat het gaat om een zogenaamd neutraal stelsel. In het geval van compensatie bestaat

¹⁹ Commissie-Stevens, op. cit., blz. 175.

de neutraliteit erin dat mensen niet gedwongen zijn om uit financiële overwegingen in een huishouden te blijven waar zij ongelukkig zijn. In het ideaaltypische geval zou het stelsel zodanig zijn vormgegeven dat het economische ‘nut’ van de leden van een huishouden niet verandert als het huishouden wordt opgesplitst, als het arbeidsmarktgedrag verandert, of als er een kind bij komt. Voorzieningen die in overeenstemming zijn met het compensatiebeginsel zijn bijvoorbeeld:

- de verhouding 100:70 bij de hoogte van de ABW-uitkering voor gezinnen versus alleenstaanden;
- verschillende kostwinnersvoorzieningen zoals de gratis meeverzekering van afhankelijke partners in het ziekenfonds en de overdraagbaarheid van de basisaftrek;
- een kostendekkende kinderbijslag.

De reden dat voorstanders van (3) een claim leggen op de term neutraliteit, ligt in de bestaande pluriformiteit van huishoudensvormen. Hieruit kan men immers concluderen dat de keuze voor een huishoudensvorm primair een consumptiebeslissing is, net als bijvoorbeeld de keuze voor een woning. Daaruit volgt dat de financiële consequenties van die keuze bij het huishouden zelf terecht moeten komen. Juist doordat de financiële gevolgen van een keuze binnen het huishouden blijven, zijn individuen in staat in vrijheid alle voor- en nadelen tegen elkaar af te wegen²⁰. Het argument van de voorstanders van compensatie, dat financiële overwegingen geen rol behoren te spelen, wordt dan ook verworpen.

Deze verschillende interpretaties van de term ‘neutraliteit’ hebben vergaande consequenties, zoals in de volgende paragraaf zal blijken. Neutraliteit via compensatie leidt tot het invoeren van een splitsingsstelsel en tot een uitkeringsstelsel gebaseerd op de behoeften van het huishouden. Neutraliteit door financiële consequenties in het huishouden te laten, leidt tot een geïndividualiseerd stelsel.

3.1.4 Stelsels en prikkels

Tabel 3.1 geeft een overzicht van de principiële keuzen die in de vorige paragraaf zijn besproken, en geeft voor de besproken beleidsvragen aan welke keuzen logisch volgen uit de standpunten ten aanzien van de principiële vragen. De rijen beschrijven de keuze voor een

²⁰ Afgezien van externe effecten; zo is het bestaan van kinderbijslag wel in overeenstemming met dit standpunt, al zal die kinderbijslag niet kostendekkend moeten zijn.

normhuishouden. Men kan kiezen voor geen norm of voor respectievelijk alleenverdiener, tweeverdiener of alleenstaand als norm. De categorie tweeverdieners zou in principe verder kunnen worden uitgesplitst naar de categorieën die worden onderscheiden in paragraaf 2.1, zoals half-om-halfverdieners, dubbelverdieners, enzovoorts. Maar dat voegt weinig toe aan de analyse en is daarom achterwege gelaten.

De kolommen beschrijven het antwoord op de vraag wat men wil doen met financiële consequenties van de keuze voor een bepaald huishoudentype. Bij elke rij, behalve de bovenste, zijn de drie eerdergenoemde standpunten (compensatie, prikkel, in het huishouden laten) mogelijk. Alleen als men van mening is dat er geen normhuishoudensvorm behoort te zijn, is het onmogelijk om te kiezen voor een stelsel dat prikkels bevat om voor die norm te kiezen. Daarom is bij de bovenste rij slechts ruimte voor twee standpunten

Tabel 3.1 Mogelijke combinaties van principiële keuzen en de gevolgen voor het stelsel

Norm- huishouden	Financiële gevolgen van huishoudensvorm		
	compenseren	prikkel	In huishouden laten
Geen	Gezinsuitkering		Indiv. uitkering
	Splitsingsstelsel	nvt	Indiv. belasting
	AKW		AKW
Alleenverdiener	Gezinsuitkering	Indiv. uitkering	Indiv. uitkering
	Splitsingsstelsel	Splitsingsstelsel	Indiv. belasting
	AKW	AKW	AKW
Tweeverdiener	Gezinsuitkering	Indiv. uitkering	Indiv. uitkering
	Indiv. belasting	Indiv. belasting	Indiv. belasting
	AKW + kinderopvang	AKW + kinderopvang	AKW + kinderopvang
Alleenstaande	Gezinsuitkering	Gezinsuitkering	Indiv. uitkering
	Indiv. belasting	Indiv. belasting	Indiv. belasting
	AKW + kinderopvang	AKW + kinderopvang	AKW + kinderopvang

Bron: WRR

Het tonen van deze tabel wil overigens niet suggereren dat men simpelweg uit de principiële keuzen kan afleiden welk standpunt iemand zou moeten innemen over de genoemde beleidsvragen; er spelen immers ook pragmatische overwegingen een rol, zoals de kosten en de fraudegevoeligheid. Zo is het goed denkbaar dat men uit principiële overwegingen kiest voor de combinatie 'tweeverdiener als norm & financiële gevolgen in huishouden laten', maar toch tegenstander is van individualisering van uitkeringen, vanwege de hoge kosten waarmee

dit gepaard gaat²¹. Indien echter de inkomensgevolgen voor alleenstaanden een reden zijn om individualisering van uitkeringen te verwerpen, dan bevindt men zich in de kolom 'compenseren'.

Een andere kanttekening bij deze tabel betreft de veronderstelde volgorde van besluitvorming: uit principiële keuzen wordt de vormgeving van een stelsel afgeleid. In de praktijk is dit niet altijd het geval. Vaak wordt de volgorde omgedraaid en worden belastingmaatregelen gemotiveerd omdat ze bepaalde keuzen bevorderen respectievelijk tegengaan. Zo is bijvoorbeeld één van de veel gebruikte argumenten voor individualisering van belastingen, dat het arbeidsaanbod van vrouwen erdoor wordt bevorderd. De tabel laat zien dat dit argument weinig overtuigingskracht kan hebben, omdat de voorstanders van een splitsingsstelsel voor het grootste deel te vinden zijn in de groep die het alleenverdienershuishouden als norm hanteert, en dus een stijging van de arbeidsparticipatie van vrouwen als een nadeel ziet. Bij deze groep kan de indruk ontstaan dat individualisering een ingewikkelde manier is om het belastingstelsel te gebruiken voor nevendoele (bevordering arbeidsparticipatie), terwijl het arbeidsaanbod van vrouwen voor degenen die het tweeverdienershuishouden als norm kiezen, geen nevendoeel maar juist een principiële overweging is.

Hoewel of misschien juist doordat, tabel 3.1 een aantal belangrijke elementen uit de discussie weglaat, kan hij dienen als een hulpmiddel om in de discussie over individualisering de argumenten te ordenen in principiële en pragmatische argumenten. Daardoor kunnen wellicht sommige misverstanden, zoals het bovengenoemde, worden vermeden.

Financiële voordelen van huishoudenstypen

Om de analyse overzichtelijk te houden is in tabel 3.1 aangenomen dat de keuze voor compensatie, respectievelijk prikkel, respectievelijk in huishouden laten slechts éénmaal wordt gemaakt. In werkelijkheid is het denkbaar dat men verschillende standpunten inneemt voor de keuze tussen alleen of samen wonen, tussen wel of geen kinderen, en de verdeling van arbeid binnen het huishouden. Wie veronderstelt dat bepaalde keuzen meestal onvrijwillig worden gemaakt, bijvoorbeeld kinderloos blijven of alleen wonen, zal eerder geneigd zijn de eventuele nadelige gevolgen daarvan te compenseren. Het is dus niet inconsequent om bijvoorbeeld bij de keus voor de rij 'norm: alleenverdiener' te kiezen voor compensatie in de

²¹ Voor een beschouwing over die kosten zie G.M.M. Gelauff en J.J. Graafland, *Modelling welfare state reform*; Amsterdam, North-Holland, 1994.

richting van alleenstaanden (gezinsuitkering), voor prikkels wat betreft het arbeidsmarktgedrag (splittingsstelsel) en de financiële gevolgen van het al of niet nemen van kinderen in het huishouden te laten (niet-kostendekkende kinderbijslag). In tabel 3.1 is deze mogelijkheid buiten beschouwing gelaten.

Verder is discussie mogelijk over de vraag welke financiële voordelen van huishoudentypen men precies in beschouwing wil nemen. Een kostwinnersvoorziening die in de tabel buiten beschouwing is gebleven, is de gratis meeverzekering van afhankelijke partners voor AOW en ziekenfonds. Alleenstaanden en tweeverdieners ontvangen voor een gelijke premie minder tegenprestatie dan alleenverdieners. Dit is in overeenstemming met ‘compensatie’, maar niet met het principe dat financiële voordelen in het huishouden zouden moeten blijven. Volgens dit laatste principe behoort de premie voor ZFW en AOW verband te houden met het aantal verzekerden. Dat is te bereiken via een nominale component in die premies. Maar dat betekent dat men zich mengt in de discussie over het systeem van inkomensafhankelijke premies. Zo kan de discussie over kostwinnersvoordelen raakvlakken hebben met heel andere beleidsterreinen.

De discussie over individualisering van belastingen en uitkeringen

Tabel 3.1 geeft handvatten om een aantal interessante aspecten van de discussie over individualisering vanuit een nieuwe gezichtshoek te bezien. Zowel de soorten argumenten die daarbij worden gebruikt, als het feit dat voor- en tegenstanders van individualisering overal in het politieke spectrum zijn te vinden.

Een veel gebruikt argument tegen individualisering van uitkeringen is bijvoorbeeld, dat er al veel te veel alleenstaanden en éénoudergezinnen zijn. In deze stellingname is impliciet aangenomen dat men uitsluitend voorstander van *individualisering van belasting* kan zijn als men voorstander is van *demografische individualisering*. Deze demografische individualisering is weergegeven in de rij ‘normhuishouden: alleenstaand’. De tabel laat echter zien dat demografische individualisering niet noodzakelijk samenhangt met individualisering van belastingen: de keuze voor of tegen het laatste blijkt veeleer samen te hangen met de keuze die men maakt over de financiële consequenties dan met de keus voor of tegen bepaalde huishoudentypen. Het vakje ‘norm: alleenstaand & prikkel’ laat zien dat wie het aantrekkelijk wil maken om alleen te wonen, juist een tegenstander is van individualisering van uitkeringen. Immers, door individualisering van uitkeringen verslechtert de relatieve positie

van alleenstaanden. Kortom, individualisering van uitkeringen belemmert demografische individualisering.

Ten slotte laat tabel 3.1 ook zien waarom het mogelijk is dat personen van geheel verschillende politieke voorkeur toch dezelfde maatregelen kunnen bepleiten. Een gezinsuitkering kan men zien als een toeslag op de uitkering voor alleenstaanden. In het vakje 'alleenverdiener & compenseren' wordt die toeslag gemotiveerd doordat men alleenstaanden wil compenseren voor hun hogere kosten, en vanuit de gedachte dat het onprettig is om alleenstaande te zijn. In het vakje 'alleenstaande & prikkel' daarentegen wordt een vergelijkbare toeslag op de uitkering gemotiveerd vanuit de gedachte dat dit een nastrevenswaardig huishoudentype is, dat gestimuleerd moet worden. Een effectieve coalitie tussen twee groepen met een zo verschillend mensbeeld is moeilijk denkbaar, ondanks dat zij een zelfde beleid bepleiten.

Stabiele en instabiele stelsels

Bij de keuze voor of tegen individualisering van belastingen of uitkeringen maakt de keuze van een normhuishoudensvorm weinig verschil in de twee kolommen die 'neutrale' standpunten vertegenwoordigen. De kolom 'prikkel' daarentegen vertoont wel variatie. Voor de opvatting over steun aan ouders blijkt het wel uit te maken welke norm men gebruikt: wie uitgaat van arbeidsparticipatie van beide ouders zal eerder kiezen voor gesubsidieerde kinderopvangvoorzieningen, die primair worden gebruikt door werkende ouders. Wie daarentegen uitgaat van een alleenverdienershuishouden geeft de voorkeur aan een vast bedrag, waaruit eventueel kinderopvang kan worden betaald maar dat ook kan worden gezien als compensatie voor het verlies van één inkomen. Ook in de kolom 'financiële gevolgen in het huishouden laten' kan een vergoeding gegeven worden voor verzorging van kinderen, vanuit de gedachte dat kinderen ook positieve externe effecten hebben.

Interessant is verder de vergelijking van de keuzen in de kolom 'prikkel' met de overige kolommen. Dan blijkt bijvoorbeeld dat het stelsel van de jaren '50 en '60 weliswaar logisch volgt uit de achterliggende principiële keuzen (compenseren vanuit de alleenverdienersnorm), maar deze keuzen ook ondergraaft. Immers, het bijbehorende stelsel vertoont grote overeenkomsten met het stelsel dat wordt gekozen door iemand die prikkels wil inbouwen om tweepersoonshuishoudens te splitsen. Die prikkels zijn niet doelbewust in het stelsel ingebouwd, maar volgen uit de keuze voor 'compensatie'. Als huishoudens kunnen opsplitsen

zonder al te grote gevolgen voor de welvaart, zal dat ertoe leiden dat er het aantal alleenstaanden en éénooudergezinnen toeneemt. De resulterende pluriformiteit van huishoudensvormen ondergraaft de gedachte dat het alleenverdienershuishouden de norm behoort te zijn. Bovendien bevordert het de neiging van vrouwen om ook als ze wel samenleven met een partner, meer en meer te kiezen voor economische zelfstandigheid, omdat opsplitsen van het huishouden een realistische mogelijkheid is. Dat kan de verschuiving in de richting van het tweeverdienershuishouden als norm heel goed verklaren.

Het gaat misschien te ver om de achteruitgang van het aantal alleenverdieners uitsluitend toe te schrijven aan een dergelijk proces. Wel is sprake van ‘stabiele’ en ‘instabiele’ stelsels, waarbij de laatste categorie prikkels bevat die de uitgangspunten ondermijnen. De tegenwoordige uitgangspunten dat het tweeverdienershuishouden de norm is, gecombineerd met het principe van compensatie van financiële gevolgen, zijn niet echt stabiel te noemen. Het compensatieprincipe leidt tot prikkels tot het vormen van alleenstaandehuishoudens. Echter, binnen de groep meerpersoonshuishoudens is sprake van een zekere stabiliteit, omdat het belastingstelsel grotendeels is geïndividualiseerd.

Conclusie

Aan het einde van de vorige paragraaf werden twee diametraal verschillende opvattingen van ‘neutraliteit’ geformuleerd. De analyse van tabel 3.1 laat zien dat deze twee opvattingen bij verdere uitwerking tot heel verschillende stelsels leiden. Sterker geformuleerd: de ene interpretatie van neutraliteit leidt tot een stelsel dat financiële voordelen heeft voor tweeverdieners en alleenstaanden, de andere opvatting is juist voordelig voor alleenverdieners. Die financiële voordelen zijn aanzienlijk en worden vaak geïnterpreteerd als doelbewuste prikkel, zelfs als zij niet als zodanig bedoeld zijn. De conclusie is dat een werkelijk neutraal stelsel niet kan bestaan.

Wat men als neutraal ziet, hangt in het algemeen af van de keus die men heeft gemaakt voor het normhuishoudentype. Voorstanders van individualisering van belastingen zoeken neutraliteit in de (financiële en zorg-) zelfstandigheid van mannen en vrouwen, voorstanders van een splitsingsstelsel in het ‘vrouwen niet de arbeidsmarkt opjagen’. Het gaat hier dus om een politieke keus, de wetenschap kan niet uitmaken of het één neutraler is dan het ander.

3.2 Pragmatische beleidskeuzen

In het bovenstaande is aangegeven dat neutraliteit niet objectief kan worden vormgegeven en dat elk stelsel prikkels bevat, ook wanneer die niet als zodanig bedoeld zijn. Hieronder worden de prikkels op een meer praktisch niveau uitgewerkt. Eerst wordt geïnventariseerd welke prikkels in de richting van een alleenverdienershuishouden werken. Daarna wordt bezien hoe zulke prikkels kunnen worden omgevormd in de richting van meer zelfredzaamheid en economische zelfstandigheid.

3.2.1 Inventarisatie van kostwinnersfaciliteiten

Ondanks de individualisering in het belastingsysteem en in de sociale zekerheid zijn er in de praktijk veel voorzieningen voor kostwinnershuishoudens blijven bestaan. Hoeveel, dat hangt af van de wijze van definiëren. De meest ruime definitie gaat uit van het uitgangspunt dat recht op voorzieningen van de overheid ontstaat uit beroepsarbeid. Volgens een dergelijke definitie zouden alle overheidsuitgaven moeten worden geteld waar afhankelijke partners van profiteren zonder er aan mee te betalen, van AWBZ-voorzieningen tot zeeweringen. Dat lijkt geen vruchtbare benadering. De meest enge definitie leidt ertoe dat alleen expliciete toeslagen voor kostwinners zouden worden geteld. In de afgelopen vijftien jaar zijn zulke expliciete toeslagen vaak vervangen door neutraler geformuleerde, geïndividualiseerde regelingen, zonder dat er in de feitelijke situatie zoveel veranderd is. Ook dit lijkt daarom geen vruchtbare benadering.

Hier bewandelen we een tussenweg door te kijken naar de volgende voorzieningen van de overheid:

1. rechten die aan kostwinners worden toegekend wanneer hun partner geen of onvoldoende inkomen heeft;
2. voorzieningen die gekoppeld zijn aan de arbeidsdeelname van de kostwinner, terwijl de eraan ontleende rechten ook gelden voor een afhankelijke partner;
3. voorzieningen waarvoor het inkomen van een huishouden als geheel bepalend is;
4. voorzieningen waarvoor in de meeste landen geldt dat ze gekoppeld zijn aan de arbeidsdeelname, terwijl hier de eraan ontleende rechten ook gelden voor een afhankelijke partner.

Van (1) naar (4) wordt de definitie minder duidelijk afgegrensd. Daarom zal er in toenemende mate discussie zijn over de vraag in welke mate het hier om een kostwinnersfaciliteit gaat. Hieronder geven we een korte inventarisatie.

1. Rechten die aan kostwinners worden toegekend wanneer hun partner geen of onvoldoende inkomen heeft.

Onder deze categorie vallen de overdraagbare basisaftrek in de inkomstenbelasting en de Toeslagenwet. Op dit ogenblik zijn er ongeveer 1,9 miljoen alleenverdieners die gebruik maken van de overdraagbare basisaftrek van hun partner. Dit komt overeen met een belastinguitgave van circa 6,9 miljard gulden²². In de afgelopen 10 jaar is de arbeidsdeelname van gehuwde en samenwonende vrouwen sterk gestegen. Desondanks is de belastinguitgave ten behoeve van kostwinners niet gedaald, maar toegenomen. Dit komt doordat de belastingvrije voet zich sinds de Oorthervorming ook uitstrekt tot de premies voor de volksverzekeringen en doordat het niveau van de basisaftrek sindsdien sterk gestegen is. Ten slotte speelt ook de toename van het aantal belastingplichtigen een kleine rol.

Een aanvulling op een uitkering onder de toeslagenwet beschermt huishoudens tegen de strengere toetsen uit de ABW (vermogen en beschikbaarheid voor de arbeidsmarkt van de afhankelijke partner). Onder de toeslagenwet vallen ongeveer 100.000 aanvullingen op uitkeringen wegens de Ziektewet, de AAW, de WAO en de WW. WAO-aanvullingen komen het vaakst voor. In 1995 was met de Toeslagenwet 667 miljoen gulden gemoeid²³. Omdat toeslagen gegeven kunnen worden aan zowel alleenstaanden als aan paren, is op voorhand niet duidelijk welk deel hiervan aan kostwinnershuishoudens ten goede komt.

2. Voorzieningen die gekoppeld zijn aan de arbeidsdeelname van de kostwinner, terwijl de eraan ontleende rechten ook gelden voor een afhankelijke partner.

Onder deze categorie valt de gratis medeverzekering onder het Ziekenfonds. Als we de AOW-gepensioneerden buiten beschouwing laten, waren er in 1996 5,4 miljoen hoofdverzekerden in het Ziekenfonds, die samen 2,8 miljoen medeverzekerden meebrachten²⁴. Samen staan deze medeverzekerden voor circa 4 miljard gulden aan premies, afgezien van de rijksbijdragen.

²² *Belastingen in de 21^e eeuw*; Tweede Kamer 1997-1998, 25810.

²³ *Sociale Nota 1997*; Tweede Kamer 1996-1997, 25002.

²⁴ Ziekenfondsraad, *Financieel jaarverslag 1996*.

3. Voorzieningen waarvoor het inkomen van een huishouden als geheel bepalend is.

De voorzieningen in deze categorie zijn kostwinnersvoorzieningen, omdat het recht erop vervalt of vermindert als de partner een eigen inkomen gaat verwerven, zonder dat van die partner enige inspanning wordt verwacht om dat daadwerkelijk te doen. Onder deze categorie vallen veel inkomensafhankelijke regelingen. Maar meer nog dan bij de Toeslagenwet geldt dat inkomensafhankelijke regelingen ook ten goede komen aan alleenstaanden. Voorbeelden van inkomensafhankelijke regelingen zijn huursubsidie, studiefinanciering, tegemoetkoming studiekosten en kinderopvang. Ongeveer 600.000 respectievelijk 50.000 huishoudens van paren maakten in 1996 gebruik van één respectievelijk meer dan één van de hier genoemde regelingen²⁵. Inkomensafhankelijke regelingen plaatsen mensen in een armoedeval. Deze armoedeval geldt in bijzondere mate voor de afhankelijke partner, omdat vanaf de eerste verdiende gulden een hoog marginaal tarief geldt.

Ook uitkeringen uit de ABW kunnen ten dele gezien worden als kostwinnersvoorziening. In veel gevallen wordt aan het huishouden als geheel een uitkering gegeven, zonder dat aan elk van de leden van dat huishouden de verplichting wordt opgelegd zich in te spannen om zelf een inkomen te verwerven. Anderzijds volgt uit de afstemming van de uitkering op de behoeften van het huishouden als geheel dat het inkomen van een kostwinner beter beschermd is dan dat van een individu. De kostwinner kan in de laatste instantie een beroep doen op de overheid. Individuen die langdurig werkloos zijn, zijn in eerste instantie aangewezen op hun wel verdienende partner.

4. Voorzieningen waarvoor in de meeste landen geldt dat ze gekoppeld zijn aan de arbeidsdeelname, terwijl hier de eraan ontleende rechten ook gelden voor een afhankelijke partner.

Nederland heeft een vrij uitgebreid stelsel van volksverzekeringen, zoals de AOW, ANW en AWBZ. Daaraan kan ieder rechten ontleenen, ongeacht de beroepsstatus. In veel andere landen geldt in meer of mindere mate dat het pakket van de Nederlandse volksverzekeringen valt onder de werknemersverzekeringen. Vooral afhankelijke partners profiteren van deze Nederlandse bijzonderheid. De AOW is het meest sprekende voorbeeld. Zelfs in Nederland geldt dat de AOW voor de verzelfstandiging van de

²⁵ Interdepartementale Commissie Harmonisatie Inkomensafhankelijke Regelingen, *Armoede en armoedeval*, 's-Gravenhage, VUGA, 1997, blz. 23; bijlage B.

uitkering van de gehuwde vrouw in de jaren tachtig naar zijn ontstaansgeschiedenis en vormgeving eerder een verzekering voor de beroepsbevolking was dan een volksverzekering²⁶. Voor de huidige gepensioneerden geldt in grote meerderheid dat alleen de man in het verleden premie betaalde, terwijl beide partners een uitkering krijgen. Tellen we alleen de uitkeringen van één persoon in de huishoudens van paren, dan nog gaat het om circa 8 miljard gulden per jaar²⁷. Voor de nu werkende generatie geldt in sterkere mate dat ook vrouwen premie hebben betaald gedurende tenminste een deel van hun leven.

Over het geheel genomen kan worden geconcludeerd dat huishoudens van kostwinners in hoge mate afhankelijk zijn van de overheid door de voorzieningen ten behoeve van afhankelijke gezinsleden. Kostwinnersfaciliteiten gaan beduidend verder dan alleen de overdraagbare basisaftrek in de inkomstenbelasting die meestal als voorbeeld wordt opgevoerd. Het totale bedrag dat ermee gemoeid is, is sterk afhankelijk van de definitie die wordt gehanteerd. Ook binnen de bovengenoemde definitie moeten nog min of meer arbitraire keuzen worden gemaakt welk deel van de uitgaven als kostwinnersvoorziening wordt aangemerkt. Toch bedraagt een tamelijk minimale schatting binnen deze definitie nog altijd zo'n 19 miljard gulden per jaar, vermeerderd met een PM-bedrag voor rubriek (3).

3.2.2 Beleidsrichtingen

Kostwinnersfaciliteiten zorgen ervoor dat de netto-opbrengst van werk van afhankelijke partners lager is dan die van andere werkenden. Extra arbeidstijd door keuze voor een ander huishoudtype met een hoger arbeidsaanbod resulteert daardoor niet evenredig in extra inkomen, terwijl daar wel extra kosten tegenover staan in de vorm van kinderopvang enzovoort. Uit onderzoek is bekend dat de elasticiteit van het arbeidsaanbod van vrouwen veel groter is dan die van mannen²⁸. De arbeidsdeelname van de afhankelijke partner wordt dus ontmoedigd.

²⁶ R.M.A. Jansweijer, 'De AOW en het einde van de alleenverdienerstoelag', *Economisch Statistische Berichten*, 21-2-1990, nr. 3746, blz. 186-188.

²⁷ *Sociale Nota 1997*, Tweede Kamer 1996-1997, 25002.

²⁸ J.J.M. Theeuwes, 'Arbeid en belastingen', in: *Belastingheffing en belastinghervorming*, Koninklijke Vereniging voor Staathuishoudkunde, Leiden, Stenfert Kroese, 1988, blz. 111-143.

De meeste kostwinnersfaciliteiten die in de vorige paragraaf zijn genoemd, staan niet als zodanig ter discussie. Voor een deel zijn het maatregelen die erop gericht zijn armoede te voorkomen. Inkomensafhankelijke regelingen en inkomensvoetlagen op minimumniveau plaatsen mensen in een armoedeval. Deze problematiek geldt niet alleen voor paren, maar evenzeer voor alleenstaanden. Dat alleenverdienerhuishoudens voordeel hebben van de gratis meeverzekering in het ziekenhuis, is een neveneffect van de inkomensafhankelijke premie voor het ziekenfonds. Dit neveneffect wordt nu anders beoordeeld dan enige decennia geleden. Niettemin kan afschaffing van deze kostwinnersfaciliteit niet geïsoleerd worden bepleit, maar moet bezien worden in samenhang met de gehele problematiek van de volksgezondheid. Dat alleenverdienerhuishoudens voordeel hebben van de gratis meeverzekering in de AOW, is een neveneffect van het stelsel van volksverzekeringen. De band tussen uitkering en premie is daar zeer beperkt en men kan zich afvragen of het aanhalen van die band veel extra motivatie tot arbeidsparticipatie in het heden creëert.

Daarom beperken wij ons in deze paragraaf tot de overdraagbare basisaftrek in de inkomstenbelasting. Hierover is reeds langer een discussie gaande. De overdraagbaarheid heeft zowel invloed op het marginale als op het gemiddelde tarief. De invloed op het marginale tarief ontstaat als de kostwinner in een hoger tarief belast wordt dan de afhankelijke partner. In dat geval is de netto-waarde van de belastingvrije voet bij de kostwinner hoger dan bij de partner. De invloed op het gemiddelde tarief ontstaat doordat de overdraagbaarheid impliceert dat de afhankelijke partner vanaf de eerste verdiende gulden het marginale tarief betaalt, terwijl anderen gedurende het traject van de belastingvrije voet een nul-tarief hebben.

De problematiek rond het marginale tarief is met de Oorthervorming voor een belangrijk deel verdwenen, omdat slechts 18 procent van de belastingplichtigen boven de eerste schijf uitkomt. De problematiek rond het gemiddelde tarief is niet verdwenen, omdat de integratie van de premies volksverzekeringen in de eerste belastingschijf zorgde voor een aanzienlijk hoger tarief dan voorheen. Aanvankelijk stond daar een verlaging van de belastingvrije voet als compensatie tegenover. Maar in de periode 1990-1998 is de basisaftrek in de inkomstenbelasting in reële termen met 55 procent verhoogd. Dit hield verband met compensatiemaatregelen om de laagste inkomens op peil te houden. Er lag dus geen fundamentele overweging aan ten grondslag. Wel is sinds kort een klein deel van de basisaftrek niet overdraagbaar.

Voor de overdraagbare basisaftrek zijn drie beleidsrichtingen denkbaar, namelijk omzetten in een *tax-credit*, afschaffen van de overdraagbaarheid en afschaffen of verlagen van de belastingvrije voet als zodanig.

1. Als de belastingvrije voet wordt omgezet in een *tax-credit*, wordt het probleem van het marginale tarief opgelost. Maar dit deel van het probleem was al niet groot meer. Het probleem rond het gemiddelde tarief blijft onverminderd bestaan. Een overdraagbaar *tax-credit* is equivalent met een basisinkomen ter hoogte van dat *tax-credit*.
2. De overdraagbaarheid van de basisaftrek kan worden afgeschaft. De WRR pleitte in 1990 voor omzetting van de overdraagbare basisaftrek in faciliteiten voor gezinnen met kinderen, vanuit de gedachte dat kostwinnersfaciliteiten oorspronkelijk bedoeld waren om afhankelijke partners in staat te stellen voor kinderen te zorgen²⁹. Voor huishoudens zonder kinderen, of waarvan de kinderen al volwassen zijn, zouden die faciliteiten dus niet nodig zijn.

De WRR bepleitte om de opbrengst van afschaffing in eerste instantie te gebruiken om de kinderbijslag te verhogen, en wel vooral die voor kinderen met een laag rangnummer. De overblijvende gelden zouden dan kunnen worden gebruikt voor kinderopvangvoorzieningen. In latere voorstellen (bijvoorbeeld van de commissie-Stevens) werd een deel van de opbrengst gebruikt voor een algehele tariefverlaging in de eerste schijf. Wanneer de opbrengst geheel in tariefsverlaging zou worden teruggegeven, is een daling van het marginale tarief van circa 2,5 procentpunt over de hele linie mogelijk.

Het grote dilemma bij zo'n operatie vormen de inkomensgevolgen voor alleenverdieners, vooral op het niveau van het sociaal minimum. Vanwege de netto-nettokoppeling werken die gevolgen door in alle minimumuitkeringen, dus ook de AOW. Het gaat om tussen 5 en 10 procent van het inkomen. In de Nederlandse verhoudingen is dat prohibitief. De gevolgen voor het sociaal minimum kunnen via een eenmalige aanpassing worden ondervangen. Het aantal alleenverdieners met een minimumloon is zeer gering. Voor hen zou wel gaan gelden dat hun netto-inkomen uit arbeid beneden het sociaal minimum zakt, waardoor ze voor een toeslag in aanmerking zouden moeten komen. Bij deze operatie

²⁹ WRR, *Een werkend perspectief*, op. cit.

staat dus de koppeling in het minimumloon van de functies van minimale arbeidsbeloning enerzijds en sociaal minimum anderzijds ter discussie ³⁰.

3. De derde mogelijkheid is de basisaftrek überhaupt te verlagen of geheel af te schaffen. In het laatste geval kunnen over de hele linie de marginale belastingtarieven met circa 11 procentpunt dalen. Daar staat tegenover dat dit lagere tarief vanaf de eerste gulden betaald wordt, waardoor het gemiddelde tarief vooral bij lage inkomens hoog uitvalt. Voor alleenverdieners op het niveau van het minimumloon zijn de inkomensgevolgen nog groter dan bij het alleen afschaffen van de overdraagbaarheid. Zelfs alleenstaanden op dat niveau leveren zonder begeleidende maatregelen iets aan koopkracht in. Voor afhankelijke partners is er geen verslechtering ten opzichte van de huidige situatie. Zij profiteren van het lagere marginale tarief, maar verliezen in de praktijk niet hun belastingvrije voet, omdat ze al in de huidige situatie alleen van hun vrije voet gebruik kunnen maken nadat hun kostwinner hem heeft ingeleverd.

Het feit dat de basisaftrek juist om inkomenspolitieke redenen in de afgelopen jaren telkens is verhoogd, geeft echter al aan dat deze weg alleen begaanbaar is als tegelijkertijd het belastingstelsel als geheel ter discussie staat. Compensatie voor de denivellerende effecten van het afschaffen van de belastingvrije voet zal gevonden moeten worden in andere maatregelen, zoals het uitbreiden van de heffingsgrondslag met inkomensbestanddelen die vooral voor hogere inkomensgroepen van belang zijn.

3.3 Belemmerde keuzevrijheid

In het voorgaande is steeds uitgegaan van de impliciete veronderstelling dat, gegeven de prikkels die uitgaan van de omgeving, huishoudens kiezen voor het arbeidspatroon dat hun het beste past. In werkelijkheid zijn er natuurlijk allerlei belemmeringen, waardoor huishoudens uiteindelijk in een andere taakverdeling terecht kunnen komen dan ze eigenlijk willen. Paragraaf 3.3.1 en 3.3.2 behandelen achtereenvolgens de voorkeur voor een bepaald huishoudenstype en de gewenste werkweek. Paragraaf 3.3.3 gaat over de consequenties die deze voorkeur heeft voor het arbeidsaanbod in personen en in voltijdequivalenten. Omdat de resultaten van de verschillende onderzoeken niet volledig overeenkomen, wordt in paragraaf 3.3.4 aandacht besteed aan deze discrepanties.

³⁰ WRR, *Van verdelen naar verdienen. Afwegingen voor de sociale zekerheid in de 21^e eeuw*; Rapporten aan de Regering nr. 51, 's-Gravenhage, Sdu uitgeverij, 1997.

3.3.1 Voorkeur voor een huishoudenstype

In tabel 3.2 is voor de feitelijke huishoudenstypen aangegeven naar welk type de voorkeur uitgaat. Uit de tabel kan worden afgeleid dat weliswaar ongeveer tweederde van de huishoudens een feitelijke arbeidsverdeling gerealiseerd heeft die overeenstemt met hun voorkeur, maar dat de belemmeringen vooral gelden voor degenen die de voorkeur geven aan een trendsettersarrangement of een anderhalfverdienersarrangement. Van de mannen met een voorkeur voor een alleenverdienerschap realiseert 91 procent zijn voorkeur; van degenen met een voorkeur voor een trendsettersarrangement slechts 37 procent. Eenderde van degenen die de voorkeur geven aan het model van de trendsetter, komt desondanks terecht in een alleenverdienersituatie, maar niemand wordt per ongeluk trendsetter. Mannen en vrouwen verschillen niet sterk in hun voorkeuren.

Tabel 3.2a Huishoudenstype naar voorkeur en feitelijke situatie, mannen, De Jong en De Olde (procenten)

Feitelijke situatie	Voorkeur		
	Alleenverdiener	Anderhalfverdiener	Trendsetter
Alleenverdiener	91	33	32
Anderhalfverdiener	9	67	32
Trendsetter	0	0	37
Totaal	100	100	100
N	106	75	27

Tabel 3.2b Huishoudenstype naar voorkeur en feitelijke situatie, vrouwen, De Jong en De Olde (procenten)

Feitelijke situatie	Voorkeur		
	Alleenverdiener	Anderhalfverdiener	Trendsetter
Alleenverdiener	96	32	28
Anderhalfverdiener	4	68	34
Trendsetter	0	0	38
Totaal	100	100	100
N	105	76	29

Bron: WRR, op basis van A. de Jong en C. de Olde, *Hoe ouders het werk delen*; Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, 1994

We hebben onderzocht of ditzelfde beeld terug te vinden is in de meer representatieve steekproef van het AVO-onderzoek. De voorkeur voor een huishoudenstype hebben we afgeleid uit de vraag naar de ideale arbeidstijd. Deze vraag is aan de beide partners

afzonderlijk voorgelegd. Het is daarom niet zeker of dezelfde antwoorden zouden zijn gegeven wanneer gevraagd zou zijn naar de voorkeur van het huishouden als geheel. De winst aan betrouwbaarheid gaat ten koste van de validiteit.

Tabel 3.3a en 3.3b geven een beeld van de mate waarin huishoudens hun voorkeuren realiseren, gezien vanuit de voorkeurssituatie respectievelijk vanuit de feitelijke situatie. Degenen met een voorkeur voor de rolwisselingvarianten zijn in tabel 3.3a vanwege hun kleine aantal weggelaten. In totaal komt 58 procent van de huishoudens terecht in het type van zijn voorkeur. Degenen met een voorkeur voor een traditioneel alleenverdienerstype realiseren die voorkeur, tenzij als gevolg van werkloosheid of arbeidsongeschiktheid (tabel 3.3a). Maar nogal wat kostwinners zouden graag minder uren willen werken, waardoor hun voorkeur in de categorie 'overig' terechtkomt, omdat hun partner niet aangeeft meer te willen werken (tabel 3.3b). De rolwisselingvarianten lijken in meerderheid als gevolg van werkloosheid of arbeidsongeschiktheid te ontstaan. In huishoudens met een vrouw als alleenverdiener willen de vrouwen meestal minder werken, vaak zonder dat hun partner meer wil werken; dat kan bijvoorbeeld als die partner arbeidsongeschikt is. De anderhalfverdieners in rolwisseling zouden het liefst half-om-halfverdiener zijn, maar een derde van hen kiest voor dubbelverdienschap. Hun aantal is echter klein.

Van degenen met een voorkeur voor half-om-halfverdienschap realiseert slechts 11 procent zijn voorkeur; een derde komt ongewild in een traditionelere rolverdeling terecht, maar bijna de helft ongewild in dubbelverdienschap. Bijgevolg wil eenderde van de dubbelverdieners eigenlijk liever half-om-halfverdiener zijn. Dit resultaat verschilt sterk van het resultaat van De Jong en De Olde, in welk onderzoek tweederde van degenen met een voorkeur voor half-om-halfverdienschap in een traditioneler type dan gewenst terechtkwam. Dit verschil kan ten dele worden toegeschreven aan het verschil in onderzoekspopulatie (ouders met zeer jonge kinderen vs. huishoudens van paren excl. VUT en pensioen). Daarnaast kan ook een rol spelen dat De Jong en De Olde geen dubbelverdieners onderscheiden, zodat bij hen het gemiddelde aantal arbeidsuren bij de trendsetters hoger ligt dan bij de half-om-halfverdieners uit het AVO-bestand. Ze constateren dan ook dat de helft van de vrouwen in de trendsetters-huishoudens in de komende drie jaar minder uren wil gaan werken ³¹. In paragraaf 3.3.4 gaan we nader in op deze verschillen.

³¹ A. de Jong en C. de Olde, *Hoe ouders het werk delen*, 's-Gravenhage, Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, 1994, blz. 148.

Degenen die de voorkeur geven aan dubbelverdienerschap, realiseren na de alleenverdieners het vaakst hun voorkeur. Dat kan mede liggen aan het feit dat dubbelverdienerschap een patroon is voor starters met relatief hoge kansen op de arbeidsmarkt. Uit tabel 3.3a kan worden afgeleid dat huishoudenstypen met voltijdbanen en baanloosheid gemakkelijker kunnen worden gerealiseerd dan typen met deeltijdbanen.

Tabel 3.3a Huishoudenstype naar voorkeur en feitelijke situatie, AVO-bestand, procenten

Feitelijke situatie	Voorkeur				
	Alleenverdiener	Anderhalfverdiener	Half-om-halfverdiener	Dubbelverdiener	Overig
Alleenverdiener	91	21	6	7	39
id. rolwisseling	0	0	0	2	3
Anderhalfverdiener	0	56	27	10	9
id. rolwisseling	0	0	2	1	0
Half-om-halfverdiener	0	1	11	2	1
Dubbelverdiener	0	15	47	75	1
Overig	8	7	7	4	46
Totaal	100	100	100	100	100
% kolom op totaal	26%	17%	16%	15%	26%

Bron: SCP, AVO '95.

Tabel 3.3b Huishoudenstype naar voorkeur en feitelijke situatie, AVO-bestand, procenten

Voorkeur	Feitelijke situatie						
	Alleenverdiener	Alleenv. rolwiss.	Anderhalfverdiener	Anderhalf rolwiss.	Half-om-halfverd.	Dubbelverdiener	Overig
Alleenverdiener	60	3	1	0	0	0	13
id. rolwisseling	0	9	0	0	0	0	1
Anderhalfverdiener	9	6	53	0	5	12	7
id. rolwisseling	0	3	0	0	0	1	0
Half-om-halfverd.	3	3	24	55	76	34	7
Dubbelverdiener	3	17	8	36	11	51	3
Overig	26	60	13	9	7	2	70
Totaal	100	100	100	100	100	100	100
% kolom op totaal	39%	1%	18%	0%	2%	22%	17%

Bron: SCP, AVO '95.

In het onderzoek van de OSA is, in tegenstelling tot het AVO-onderzoek, wel expliciet gevraagd rekening te houden met de mogelijkheid dat ook de partner zijn of haar werkweek zou aanpassen³². De validiteit van de indeling in gewenste huishoudenstypen wordt door deze

³² R. Kunnen e.a., *Trendrapport aanbod van arbeid 1997*; OSA-rapport nr. 25, 's-Gravenhage, 1997.

vraagstelling groter. In tabel 3.4 is te zien dat een dergelijke vraagstelling leidt tot een duidelijke toename van het aantal huishoudens dat kiest voor half-om-halfverdienschap ten opzichte van het AVO-bestand. Van de mannelijke alleenverdieners zou 44 procent een grote deeltijdbaan willen, terwijl 58 procent van hun partners dezelfde keuze maakt. Hieruit kan men afleiden dat een kwart van de alleenverdienershuishoudens als huishouden opteert voor half-om-halfverdienschap. Bij de tweeverdieners is dit aantal nog iets groter. Dit komt redelijk overeen met wat De Jong en De Olde vonden.

Tabel 3.4 Gewenste werkweek in overleg met partner (werkenden in loondienst)

	Gewenste werkweek man	%	Gewenste werkweek vrouw				Totaal
			0 uur	1-19 uur	20-34 uur	35+ uur	
Tweeverdieners ^{a)}	35+ uur	57	0	24	59	17	100
	20-34 uur	40	7	24	69		100
	Totaal	97					
Alleenverdiener ^{b)}	35+ uur	50	46	18	28	8	100
	20-34 uur	44	18	22	58	1	100
	Totaal	94					

^{a)} Beide partners tenminste 1 uur per week.

^{b)} Man tenminste 1 uur per week; vrouw 0 uur.

Bron: OSA 1996 (C. Wetzels).

3.3.2 Omvang van de gewenste werkweek

In het ideaaltype van het combinatiescenario verruilen alleenverdienershuishoudens de voltijd baan van de kostwinner voor twee grote deeltijd banen van beide partners. Dit suggereert dat daardoor het totale arbeidsaanbod zal toenemen, omdat de toename in arbeidstijd bij de afhankelijke partner groter is dan de afname bij de kostwinner. Bij dit ideaaltype kunnen enkele kanttekeningen gemaakt worden. In de eerste plaats is de arbeidsdeelname van de tweede partner in een huishouden in de afgelopen jaren al sterk toegenomen. Daardoor is de toename in arbeidstijd bij de afhankelijke partner er niet een van inactief naar een grote deeltijd baan, maar veeleer die van een kleine naar een grotere deeltijd baan. In de tweede plaats blijkt dat er nogal wat dubbelverdienershuishoudens zijn, waarin de partners liever korter zouden werken. In deze paragraaf staat de omvang van de gewenste werkweek centraal. In de volgende paragraaf gaan we na welke invloed het realiseren van de gewenste werkweek zou hebben op het arbeidsaanbod.

In het onderzoek van De Jong en De Olde is de gewenste werkweek afgeleid uit de voorkeur voor een bepaald huishoudenstype. In het SCP- en OSA-onderzoek is gevraagd naar de

gewenste werkweek. De verschillende onderzoeken leiden hier tot uiteenlopende resultaten, welke zijn weergegeven in de tabellen 3.5 tot en met 3.7. In het onderzoek van De Jong en De Olde (tabel 3.5) wil geen van de trendsetters ander huishoudtype, maar alleenverdieners en anderhalfverdieners wel. Bijgevolg willen mannen minder werken en vrouwen veel meer, vooral de partners van alleenverdieners. Dit is in overeenstemming met het ideaaltipe uit het combinatiescenario.

Tabel 3.5 Feitelijke en gewenste werkweek, De Jong en De Olde

Huishoudtype	Mannen			Vrouwen		
	Feitelijke werkweek	Gewenste werkweek	Toename (%)	Feitelijke werkweek	Gewenste werkweek	Toename (%)
Alleenverdiener	39	37	-3,9	2	11	438,5
Anderhalfverdiener	38	37	-3,9	19	22	13,4
Trendsetter	33	33	0,0	28	28	0,0
Totaal	38	37	-3,5	12	17	45,2

Bron: WRR, op basis van A. de Jong en C. de Olde, *Hoe ouders het werk delen*, 's-Gravenhage, Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, 1994.

Tabel 3.6 Feitelijke en gewenste werkweek, AVO-bestand

Huishoudtype	Mannen			Vrouwen		
	Feitelijke werkweek	Gewenste werkweek	Toename (%)	Feitelijke werkweek	Gewenste werkweek	Toename (%)
Alleenverdiener	39,1	35,5	-9,0	1,9	4,6	140,4
w.v. traditioneel	40,5	36,4	-10,1	0,7	3,8	465,6
w.v. rolwisseling	0,4	12,2	2907,4	40,5	31,2	-23,0
Anderhalfverdiener	40,0	35,7	-10,8	19,7	19,6	-0,4
w.v. traditioneel	40,5	35,9	-11,4	19,2	19,4	0,7
w.v. rolwisseling	19,4	28,2	44,9	40,5	31,1	-23,2
Half-om-halfverdieners	27,9	29,5	5,6	26,1	25,0	-4,2
Dubbelverdiener	40,3	35,4	-12,2	37,5	31,0	-17,5
Overig	5,2	13,8	167,9	3,9	6,9	79,2
Totaal	33,7	31,8	-5,5	13,5	13,7	1,6

Bron: SCP AVO '95.

Tabel 3.7 Feitelijke en gewenste werkweek, OSA-bestand

Feitelijke werktijd	Gewenste werktijd				Toename (%)			
	Individueel		Overleg		Individueel		Overleg	
	Man	Vrouw	Man	Vrouw	Man	Vrouw	Man	Vrouw
1-12 uur	24,9	12,0	31,8	16,4	282,7	85,2	389,2	152,4
13-19 uur	27,3	21,7	27,3	22,3	70,8	35,9	70,4	39,6
20-34 uur	30,1	27,6	29,1	26,5	11,5	2,3	7,6	-1,8
35+ uur	37,1	34,9	33,0	31,6	-4,9	-10,5	-15,4	-18,9
Totaal	36,2	26,2	32,6	24,7	-3,1	3,5	-13,0	6,4

Bron: WRR, op basis van OSA, Trendrapport aanbod van arbeid 1997.

Uit het AVO-bestand (tabel 3.6) komt voor de mannen, althans wat de richting betreft, een globaal overeenkomstig beeld. Opvallend is dat de mannen in de half-om-halfverdieners-huishoudens meer zouden willen werken, terwijl hun partners juist minder zouden willen werken. De half-om-halfverdieners zijn dus een stuk minder tevreden dan bij De Jong en De Olde. Bij de vrouwen wijkt het beeld nog veel meer af. Weliswaar willen de vrouwen van alleenverdieners even graag als bij De Jong en De Olde meer werken, maar daar staat tegenover dat de vrouwen in de anderhalfverdienershuishoudens heel tevreden zijn en nauwelijks meer willen werken, terwijl de vrouwelijke kostwinners en dubbelverdieners veel minder zouden willen werken. Per saldo willen daardoor de mannen beduidend meer uren inleveren dan de vrouwen erbij willen nemen.

Een soortgelijk beeld komt uit het OSA-bestand (tabel 3.7)³³. In dit onderzoek is op twee manieren naar de gewenste arbeidstijd gevraagd, namelijk individueel, zoals in het AVO-onderzoek, maar ook nadrukkelijk rekening houdend met de mogelijkheid dat ook de partner zijn arbeidstijd zou kunnen aanpassen ('overleg'). Het antwoord op de eerste vraag geeft vooral de voorkeur in de huidige situatie weer, omdat het zelden mogelijk zal zijn het aantal arbeidsuren van beide partners tegelijkertijd aan te passen. Het antwoord op de tweede vraag komt veel meer in de richting van de gezamenlijke opvattingen die De Jong en De Olde onderzochten.

Mannen met deeltijdbanen kiezen voor grotere deeltijdbanen. Als ze een kleine deeltijdbaan hebben, willen ze in overleg met hun partner meer uren erbij dan individueel, hetgeen erop wijst dat een aantal van hen tegen hun voorkeur in een rolwisseling is beland. Mannen in voltijd willen korter werken, en als dat in overleg kan in nog veel sterkere mate. Ook vrouwen met kleine deeltijdbanen willen meer werken, vooral als dat in overleg met de partner kan.

Deze vrouwen hebben kennelijk een voorkeur voor half-om-halfverdienschap. Opvallend is, dat naarmate vrouwen met kleine deeltijdbanen al meer uren werken, zij zich minder door hun partner laten beïnvloeden in hun voorkeur voor verdere uitbreiding van hun werktijd.

Zowel mannen als vrouwen met grote deeltijdbanen zijn tamelijk tevreden met hun werktijd. Individueel willen deze mannen hun werktijd nog met 11,5 procent uitbreiden, maar in overleg met hun partner is die behoefte kleiner. Vrouwen willen individueel nog uitbreiden, maar in overleg liever iets inkrimpen. Vrouwen met een voltijdbaan willen individueel 10,5 procent van hun werktijd inleveren, maar in overleg bijna het dubbele.

Per saldo willen vrouwen in overleg met hun partner hun werktijd tweemaal zoveel uitbreiden als individueel. Bij de mannen die gemiddeld werktijd willen inleveren, is het verschil tussen de individuele voorkeur en de voorkeur in overleg veel groter: een factor vier. Enerzijds wijst dit op een grote bereidheid in theorie bij de mannen om de betaalde arbeid met hun partner te delen, maar anderzijds zijn de financiële consequenties van het inleveren van arbeidstijd in de praktijk waarschijnlijk zo ingrijpend, dat deze mannen hun arbeidstijd niet of nauwelijks zullen verminderen. Vrouwen hoeven zich in dit opzicht duidelijk minder van de arbeidstijd van hun partner aan te trekken.

De antwoorden op de vragen naar de individuele voorkeur en de voorkeur in overleg roepen de suggestie op, dat vooral de dubbelverdieners een onderhandelingsprobleem hebben binnen hun huishouden. Voltijdwerkers, zowel mannen als vrouwen, willen in overleg met hun partner aanzienlijk meer arbeidstijd inleveren dan alleen. Dit verschil wijst erop dat het niet alleen of niet zozeer belemmeringen in de werksituatie zijn die werknemers ervan weerhouden om minder te gaan werken, maar vooral de werktijd van de partner. Kennelijk hebben beide partners in gedachten dat de ander in overleg zijn of haar werktijd zou uitbreiden, waardoor het huishoudinkomen op peil zou blijven. Maar omdat beide partners willen dat de ander meer gaat werken en zichzelf minder, hebben ze onderling conflicterende voorkeuren. Ook in de anderhalfverdienershuishoudens zou dit probleem een rol kunnen spelen, maar in mindere mate. De alleenverdienershuishoudens hebben dit onderhandelingsprobleem niet. Daar zijn de voorkeuren meer complementair.

³³ R. Kunnen, op.cit.

3.3.3 Gevolgen voor het arbeidsaanbod

In de vorige paragraaf bleek dat mannen gemiddeld hun arbeidsaanbod willen verminderen, terwijl vrouwen juist meer arbeid willen aanbieden. In deze paragraaf gaan we na hoe dit uitwerkt voor de situatie op de arbeidsmarkt. Daarbij moet rekening worden gehouden met het feit dat de onderzochte groep bij De Jong en De Olde specifiek bestaat uit jonge ouders, terwijl het AVO-bestand en het OSA-bestand representatief zijn voor het arbeidsaanbod van paren in de beroepsbevolking als geheel. Tabel 3.8 laat zien dat bij de jonge ouders een flinke toename van het arbeidsaanbod vanuit de alleenverdienershuishoudens en in mindere mate van de anderhalfverdienershuishoudens te verwachten zou zijn, als huishoudens het type van hun voorkeur kunnen realiseren. De trendsetters willen niet van huishoudtype veranderen. De toename van het arbeidsaanbod komt geheel voor rekening van de vrouwen. Het arbeidsaanbod van de mannen neemt af. Per saldo zou in de categorie van de jonge ouders het arbeidsaanbod in voltijdequivalenten met 8 procent stijgen. Ook het arbeidsaanbod in personen zou toenemen met in totaal 6 procent doordat afhankelijke partners aan het werk gaan. De zelfredzaamheid van huishoudens op het gebied van de inkomensverwerving zou dus toenemen.

Tabel 3.8 Verandering in arbeidsaanbod bij realiseren van gewenst huishoudentype, naar feitelijk huishoudentype, De Jong en De Olde (procenten)

Huishoudtype	Voltijdequivalenten			Personen		
	Mannen	Vrouwen	Totaal	Mannen	Vrouwen	Totaal
Alleenverdiener	-2,1	37,3	7,3	0,0	14,8	6,1
Anderhalfverdieners	-1,4	7,9	0,8	0,0	-0,6	-0,2
Trendsetter	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Totaal	-3,5	45,2	8,1	0,0	14,2	5,9

Bron: WRR, op basis van A. de Jong en C. de Olde, *Hoe ouders het werk delen*, Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, 1994.

Tabel 3.9 Verandering in arbeidsaanbod bij realiseren van gewenste werktijd naar huishoudentype, AVO-bestand, (procenten)

Huishoudtype	Voltijdequivalenten			Personen		
	Mannen	Vrouwen	Totaal	Mannen	Vrouwen	Totaal
Alleenverdiener	-4,2	8,5	-0,5	0,4	5,0	2,7
w.v. traditioneel	(-4,7)	(9,5)	(-0,6)	(0,4)	(5,0)	(2,7)
w.v. rolwisseling	(0,5)	(-0,9)	(0,1)	(-)	(-)	(-)
Anderhalfverdiener	-2,4	-0,1	-1,7	-	-	-
w.v. traditioneel	(-2,5)	(0,2)	(-1,7)	(-)	(-)	(-)
w.v. rolwisseling	(0,1)	(-0,3)	(0,0)	(-)	(-)	(-)
Half-om-halfverdiener	0,1	-0,2	0,0	-	-	-
Dubbelverdiener	-3,3	-10,4	-5,4	-	-	-
Overig	4,2	3,8	4,1	3,5	1,7	2,6
Totaal	-5,5	1,6	-3,4	4,0	6,7	5,4

Bron: SCP AVO'95.

Tabel 3.10 Verandering in arbeidsaanbod bij realiseren van gewenste werktijd naar huidige arbeidsduur, OSA-bestand, (procenten)

Feitelijke werkweek	Individuele voorkeur			Voorkeur in overleg met partner		
	Mannen	Vrouwen	Totaal	Mannen	Vrouwen	Totaal
0 uur	PM	PM	PM	PM	PM	PM
1-12 uur	0,2	3,6	1,6	0,3	9,2	3,9
13-19 uur	0,5	3,6	1,7	0,5	5,0	2,2
20-34 uur	0,8	0,9	0,9	0,5	-0,8	0,0
35+uur	-4,5	-4,7	-4,6	-14,3	-6,9	-11,4
Totaal	-3,1	3,5	-0,5	-13,0	6,4	-5,3

Bron: WRR, op basis van OSA, Trendrapport aanbod van arbeid 1997.

In het AVO-bestand (tabel 3.9) zijn alle paren vertegenwoordigd, dus ook bijvoorbeeld paren zonder kinderen. Ook hier zien we dat alleenverdienende mannen hun arbeidsaanbod willen verminderen, zelfs ruim tweemaal zoveel als bij De Jong en De Olde. Daarnaast willen vooral de dubbelverdieners en in mindere mate de anderhalfverdieners minder werken. Bij alle groepen samen resulteert een vermindering van het arbeidsaanbod in voltijdequivalenten met 5,5 procent. Daarbij moet er wel rekening mee gehouden worden dat de werklozen in de categorie 'overig' een toename van het arbeidsaanbod met 4,2 procent vertegenwoordigen. Laten we deze groep buiten beschouwing, omdat we mogen aannemen dat deze groep ook nu al tot het beschikbare arbeidsaanbod behoort, dan resulteert een vermindering van 9,8 procent. Bij de vrouwen komt de toename van het arbeidsaanbod vanuit de traditionele alleenverdienershuishoudens, maar in veel mindere mate dan bij De Jong en De Olde. Dat is waarschijnlijk toe te schrijven aan de grote groep oudere vrouwen in alleenverdienershuishoudens, die niet de arbeidsmarkt op willen. Verder valt op dat de dubbelverdienende vrouwen staan voor een nog grotere vermindering van het arbeidsaanbod, zodat per saldo het arbeidsaanbod van vrouwen met slechts 1,6 procent stijgt. En laten we net als bij de mannen de werklozen buiten beschouwing, dan resulteert een vermindering van het arbeidsaanbod met 2,1 procent. Voor mannen en vrouwen samen neemt het arbeidsaanbod van alle huishoudtypen, met uitzondering van de werklozen, af. Exclusief werklozen zou het arbeidsaanbod door een vrij realiseerbare arbeidstijd met maar liefst 7,5 procent verminderen. In personen gemeten zou het arbeidsaanbod echter toenemen met in totaal 5,4 procent. Ongeveer de helft daarvan komt voor rekening van werklozen in de categorie 'overig'; de andere helft komt van afhankelijke partners die toetreden. Ondanks het geringere totale arbeidsaanbod zou de zelfredzaamheid van huishoudens op het gebied van de inkomensverwerving dus groter worden.

In de OSA-tabel (tabel 3.10) zijn de volledig werklozen niet vertegenwoordigd. Ook hier zien we een afname van het arbeidsaanbod van in voltijd werkende mannen, terwijl de in deeltijd werkende mannen extra arbeid willen aanbieden. Deze in deeltijd werkende mannen vertegenwoordigen een deel van de categorie 'overig' uit het AVO-bestand. Wanneer de arbeidstijd in overleg met de partner kan worden gekozen, resulteert vooral bij de in voltijd werkende mannen een veel grotere vermindering van het arbeidsaanbod. Bij de vrouwen geldt in grote lijnen hetzelfde beeld, maar omdat relatief veel vrouwen in deeltijd werken, telt de verandering in het arbeidsaanbod van deeltijdwerkers harder aan en die van de voltijders minder hard dan bij de mannen. Per saldo zouden de voltijdwerkers verantwoordelijk zijn voor een vermindering van het arbeidsaanbod met 4,6 (individuele voorkeur) tot 11,4 procent (voorkeur in overleg). Daar staat een extra aanbod van deeltijdwerkers tegenover van 4,1 respectievelijk 6,1 procent, vooral van vrouwen. Ook hier is de balans voor het totale arbeidsaanbod dus negatief, zij het in mindere mate dan in het AVO-bestand. De niet verdisconteerde werklozen kunnen het totaalbeeld immers alleen maar verbeteren. Uit de tabel kan niet worden afgeleid hoe het arbeidsaanbod in personen zou veranderen. Uit tabel 3.4 kan echter worden afgeleid dat tweederde van de afhankelijke partners van alleenverdieners zou toetreden tot de arbeidsmarkt als de arbeidstijd in overleg met de partner zou kunnen worden gekozen, terwijl slechts 3 procent van de vrouwen van de tweeverdieners in die situatie de arbeidsmarkt zou verlaten. Ook hier dus een aanzienlijke toename van het arbeidsaanbod in personen, en dus een toename van de zelfredzaamheid van huishoudens op inkomensgebied als huishoudens hun voorkeur voor arbeidsdeelname zouden kunnen realiseren.

Bij de uitkomst dat het arbeidsaanbod in voltijdequivalenten per saldo zou teruglopen als huishoudens hun voorkeur kunnen realiseren, kunnen enkele min of meer speculatieve kanttekeningen worden geplaatst. Er moet een onderscheid worden gemaakt tussen antwoorden in een enquête en feitelijk gedrag. In de vorige paragraaf is aangegeven dat een van de redenen waarom individuen vermoedelijk hun ideale werktijd niet realiseren, is dat ze willen dat hun partner een eventueel inkomensgat zal opvullen. Vooral bij de dubbelverdieners is dit een onvervulbare wens, omdat die door beide partners gekoesterd wordt. Maar ook bij de andere huishoudens valt te verwachten dat uitbreiding van de werktijd minder weerstand zal oproepen dan inkrimping: bij een voorkeur voor een kortere werktijd geldt dat het verschil tussen de individuele voorkeur en de voorkeur in overleg vooral bij mannen

groter is dan bij een voorkeur voor een langere werktijd. Naarmate het verschil in verdien capaciteit tussen mannen en vrouwen verder is toegenomen in een traditionele rolverdeling, zal het moeilijker zijn voor de man om arbeidstijd in te leveren.

Ook de aard van de functie speelt een rol bij het realiseren van een beleden voorkeur voor deeltijd. Steeds meer mensen staan meer voor een takenpakket dan voor een aantal uren. Voor hen betekent deeltijdwerk in veel gevallen dat ze hetzelfde takenpakket tegen een lager loon verrichten onder een grotere druk.

Gezien deze kanttekeningen is het waarschijnlijker dat vrouwen hun voorkeur realiseren voor een langere arbeidstijd dan dat mannen hun voorkeur realiseren voor een kortere arbeidstijd. Het ligt daarom meer voor de hand dat alleenverdienershuishoudens overgaan in anderhalfverdienershuishoudens dan in half-om-halfverdienershuishoudens. Alleen van huishoudens die in de periode rond de geboorte van het eerste kind half-om-halfverdienerschap realiseren, kan verwacht worden dat ze dit patroon langere tijd volhouden. Bovendien zou de momentopname van de voorkeuren er gemakkelijk toe kunnen leiden dat uit het oog verloren wordt dat voorkeuren geen genetisch vastliggend kenmerk zijn, maar onderhevig aan verandering. De verandering in feitelijk gedrag in het afgelopen decennium is aan de orde geweest in paragraaf 2.1 en gaat duidelijk in de richting van een meer gelijke arbeidsdeelname in de tijd. Daarmee lijkt de werkelijke vermindering van het arbeidsaanbod veel minder dramatisch dan de cijfers suggereren.

In het onderzoek van De Jong en De Olde is zowel gevraagd naar de huidige voorkeur van een bepaald huishoudtype als naar de voorkeur voor de geboorte van het eerste kind. Het antwoord op deze vragen laat een duidelijke verschuiving zien in de richting van het combinatiescenario. Door deze verschuiving van voorkeur in de tijd (de verschuiving in voorkeur door de gezinsfase is tegengesteld) zou het arbeidsaanbod in voltijdequivalenten met (ten minste) 3 procent toenemen.

Het paradoxale verschijnsel doet zich dus voor dat door maatschappelijke veranderingen het arbeidsaanbod in voltijdequivalenten waarschijnlijk trendmatig toeneemt, maar dat tegelijkertijd huishoudens in de huidige situatie meer arbeidstijd willen inleveren dan extra aanbieden. Dit laatste komt ook in het onderzoek van De Jong en De Olde naar voren: vooral de trendsetters voelen zich daar enigszins overbelast en willen in de komende jaren terug in

arbeidstijd³⁴. Het arbeidsaanbod in personen neemt ondubbelzinnig toe als huishoudens hun voorkeuren kunnen realiseren. Daarmee neemt ook de zelfredzaamheid van huishoudens toe en vermindert de afhankelijkheid van de overheid.

In het bovenstaande is steeds uitgegaan van het arbeidsaanbod als homogeen geheel. In de praktijk is de arbeidsmarkt heterogeen. Over de gevolgen hiervan kunnen slechts enkele kwalitatieve uitspraken worden gedaan. Door een vermindering van het arbeidsaanbod in voltijdequivalenten zou frictie ontstaan op de arbeidsmarkt, omdat het nu beschikbare aanbod van werklozen voor een groot deel bestaat uit personen die door gebrek aan adequate opleiding moeilijk bemiddelbaar zijn. De plaatsen die mannen willen inleveren, worden dus waarschijnlijk niet vanuit het bestand van werklozen ingevuld. Ook is het de vraag of hun partners per saldo die plaatsen zullen gaan invullen, omdat daarvoor de toename van het aanbod van vrouwen te klein is en bovendien omdat mannen en vrouwen nog steeds verschillende beroepen en opleidingen kiezen. Een vrij gekozen arbeidstijd zou dus tot meer frictie op de arbeidsmarkt leiden dan op grond van het macrobeeld lijkt.

Ook op het vlak van het verdiende inkomen van huishoudens zouden de gevolgen groter zijn dan op het eerste gezicht lijkt. Mannen verdienen gemiddeld meer dan vrouwen, waardoor mannen meer dan gemiddeld inkomen inleveren met hun arbeidstijd en vrouwen minder dan gemiddeld in inkomen vooruit gaan. Per saldo is de daling van het verdiende inkomen van huishoudens dus groter dan de daling van het arbeidsaanbod in voltijdequivalenten. Dit verschil werkt ook door in de inkomsten die de overheid realiseert uit belastingen en sociale premies. Daar staat tegenover dat hierboven is aangegeven dat juist om deze reden het feitelijke gedrag bij weggenomen belemmeringen anders zou kunnen zijn dan de beleden voorkeur.

3.3.4 Discrepanties in onderzoeken

Het verschil in uitkomsten tussen de drie gebruikte onderzoeken is opmerkelijk. Wat betreft feitelijk huishoudentype en voorkeur verschilt het AVO-bestand duidelijk van het OSA-bestand en het onderzoek van De Jong en De Olde. Wat betreft de verandering in het

³⁴ A. de Jong en C. de Olde, op.cit., blz. 148.

arbeidsaanbod verschillen het AVO-bestand en het OSA-bestand duidelijk van het onderzoek van De Jong en De Olde.

De Jong en De Olde constateren dat ongeveer de helft van de paren terechtkomt in alleenverdienerschap en 13 procent in het trendsetterstype, terwijl de voorkeur gelijkelijk over de typen gespreid is. Het AVO-bestand is minder traditioneel: 40 procent is alleenverdiener en slechts een kwart ambieert alleenverdienerschap. Het tweede belangrijke verschil zit in de mate waarin huishoudens belemmerd worden in hun keuze. Bij De Jong en De Olde zijn de huishoudens die de voorkeur geven aan het trendsetterstype feitelijk gelijkelijk gespreid over alleenverdieners, anderhalfverdieners en trendsetters. Als we in het AVO-bestand de half-om-halfverdieners en dubbelverdieners bij elkaar vegen en vergelijken met de trendsetters, dan blijkt dat degenen met een voorkeur voor half-om-halfverdienerschap of dubbelverdienerschap voor 69 procent hun voorkeur realiseren. Dat verklaart mede waarom het wegnemen van belemmeringen bij De Jong en De Olde leidt tot meer, en in het AVO-bestand tot minder arbeidsaanbod.

Er zijn twee duidelijke punten waarop de onderzoekspopulaties verschillen, namelijk de levensfase en de urbanisatiegraad: De Jong en De Olde onderzochten jonge ouders in de provincie Utrecht. Daarnaast is de vraagstelling verschillend: zelfbeeld van huishoudens respectievelijk individueel gevraagde gewenste werktijd. Om de hypothese te toetsen dat de levensfase van de onderzoeksgroep de belangrijkste oorzaak van de verschillen is, is dezelfde analyse uitgevoerd op het deel van het AVO-bestand dat zoveel mogelijk overeenkomt met de onderzoeksgroep van De Jong en De Olde, namelijk op de huishoudens van paren met een jongste kind van nul of één jaar. De resultaten daarvan zijn te vinden in de bijlage. Uit deze exercitie blijkt dat de hypothese slechts gedeeltelijk opgaat. De feitelijke verdeling over de typen die De Jong en De Olde vonden, komt in grote lijnen overeen met die bij de jonge ouders in het AVO-bestand. Maar er worden in het AVO-bestand minder belemmeringen ervaren. Degenen met een voorkeur voor anderhalfverdienerschap realiseren even vaak als bij De Jong en De Olde hun voorkeur, maar als dat niet lukt, worden ze lang niet altijd alleenverdiener. En degenen met een voorkeur voor half-om-halfverdienerschap of dubbelverdienerschap realiseren in bijna de helft van de gevallen hun voorkeur en worden maar zelden (8 %) alleenverdiener.

Qua discrepantie tussen feitelijke arbeidsduur en voorkeur lijken jonge ouders in het AVO-bestand redelijk op het gemiddelde, met enkele uitzonderingen. Ze hebben even vaak als gemiddeld een voorkeur voor half-om-halfverdienerschap, maar degenen met die voorkeur komen vaker dan gemiddeld tegen hun zin in een traditioneler type terecht. De half-om-halfverdieners onder de jonge ouders zijn net als bij De Jong en De Olde opmerkelijk tevreden met hun situatie. Maar de verschillen tussen de feitelijke en de gewenste werkweek wijken bij jonge ouders niet sterk af van het gemiddelde, weer met enkele uitzonderingen: de jonge moeders uit de anderhalfverdienershuishoudens willen arbeidstijd inleveren in tegenstelling tot de gemiddelde anderhalfverdienende vrouw en onder de dubbelverdieners willen de jonge ouders duidelijk meer dan de gemiddelde dubbelverdiener arbeidstijd inleveren; de alleenverdienende mannen willen minder dan de gemiddelde alleenverdiener arbeidstijd inleveren. Toch lijken over het geheel genomen de jonge ouders niet veel ontevredener over hun huishoudentype dan gemiddeld: van de jonge ouders komt 56 procent terecht in het type van zijn voorkeur tegen 58 procent in de hele populatie. Wel kiezen jonge ouders duidelijk meer dan gemiddeld voor alleenverdienerschap.

Als de levensfase het verschil onvoldoende kan verklaren, blijft de 'randstedelijkheid' van de onderzoekspopulatie van De Jong en De Olde als mogelijke verklaring over: in feitelijk gedrag is het verschil met de landelijke steekproef niet groot, maar buiten de randstad worden de belemmeringen uit het onderzoek van De Jong en De Olde minder als belemmeringen ervaren. Daarnaast zou de discrepantie tussen de onderzoeken wat betreft het arbeidsaanbod ook veroorzaakt kunnen worden door een operationalisatieprobleem: in de berekeningen naar aanleiding van het onderzoek van De Jong en De Olde is steeds uitgegaan van het arbeidsaanbod van het gemiddelde van het betreffende type in dat onderzoek en niet van individuele data.

4. SAMENVATTING EN CONCLUSIES

In dit werkdocument hebben we de verdeling van arbeid en zorg tussen mannen en vrouwen onderzocht: de keuzen die mensen maken en de invloed daarop van het overheidsbeleid. Voor de overheid is vooral de arbeidsparticipatie van belang: zelfredzame burgers hoeven geen beroep te doen op de overheid, maar leveren een bijdrage aan het draagvlak voor overheidsuitgaven.

Blijvende diversiteit

Nederland bevindt zich in een overgangsfase wat betreft arbeidspatronen van huishoudens. Het alleenverdienerpatroon maakt steeds meer plaats voor het patroon van de anderhalfverdiener en de dubbelverdiener. Half-om-halfverdienerschap, het patroon van gedeelde arbeid en zorg, wordt door betrekkelijk weinig paren gerealiseerd. Vooralsnog is dit patroon voorbehouden aan een kleine groep hoog opgeleiden.

Het is nu nog niet duidelijk wat het resultaat van de overgangsfase zal zijn, maar een nieuwe uniformiteit van half-om-halfverdienerschap ligt niet zo voor de hand. De levensfase is in hoge mate bepalend voor het arbeidspatroon dat paren kiezen: dubbelverdienerschap als er nog geen kinderen zijn; alleenverdienerschap of anderhalfverdienerschap in de verzorgingsfase; daarna in toenemende mate herintreding van vrouwen in deeltijd.

De keuze voor een huishoudensvorm wordt sterk bepaald door waardengebonden opvattingen, zoals de wens van vrouwen zelf voor hun kinderen te zorgen. Daarnaast is het opleidingsniveau van belang: hoger opgeleide vrouwen hebben een veel hogere arbeidsparticipatiegraad dan laag opgeleide. Ten slotte spelen ook de mogelijkheden om arbeid en zorg te combineren (ouderschapsverlof en kinderopvang) een rol bij de keuze.

Het alleenverdienerschap fungeert als een fuik. Huishoudens die bij de geboorte van het eerste kind voor alleenverdienerschap kiezen, ervaren dat het human capital van de vrouw achterblijft, terwijl dat van de man toeneemt. Hierdoor wordt met elk jaar dat deze arbeidsverdeling voortduurt, een gelijkere verdeling van arbeid en zorg moeilijker. Alleenverdienende mannen zeggen graag hun kostwinnende taak met de partner te willen

delen, maar realiseren dit voornemen in de regel niet. Hooguit worden alleenverdienende huishoudens door herintreding van de vrouw anderhalfverdiener.

Neutraliteit is een fictie

Het overheidsbeleid ten aanzien van huishoudensvormen probeert uit te gaan van neutraliteit. Het blijkt echter dat neutraliteit niet objectief geformuleerd kan worden. Het beleid ten aanzien van huishoudensvormen kan worden gekozen via argumenten op twee principiële dimensies. De eerste dimensie is de keuze of een bepaald type huishouden tot norm wordt verheven en zo ja welk huishoudenstype. De tweede dimensie is de vraag of men vindt dat de overheid in het beleid prikkels moet inbouwen om burgers ertoe te bewegen bij voorkeur het normhuishoudenstype te kiezen. Uiteraard kan dat alleen als men vindt dat er een normhuishouden moet zijn. Wie meent dat de overheid zich neutraal moet opstellen, staat voor de vervolgkeuze of de overheid welvaartsverschillen die ontstaan door schaalvoordelen als gevolg van de keuze voor een bepaald huishoudenstype, moet compenseren dan wel binnen het huishouden moet laten.

Zowel voorstanders van het compenseren van welvaartsverschillen als voorstanders van het binnen een huishouden laten van financiële consequenties van de keuze voor een huishoudenstype claimen neutraliteit. Voorstanders van compenseren menen dat mensen niet uit financiële overwegingen gedwongen mogen worden in een huishouden te blijven waar zij ongelukkig zijn. In het ideaaltypische geval zou het stelsel zodanig zijn vormgegeven dat het economische 'nut' van de leden van een huishouden niet verandert als het huishouden wordt opgesplitst. Degenen die de financiële gevolgen van de keuze voor een huishoudenstype in het huishouden willen laten, zien de keuze voor een huishoudenstype meer als een consumptiebeslissing. Juist doordat de financiële gevolgen van die keuze binnen het huishouden blijven, zijn individuen in staat in vrijheid alle voor- en nadelen tegen elkaar af te wegen. Neutraliteit leidt hier dus tot een wezenlijk ander standpunt.

De echte vraag: wel of niet compenseren

Als alle mogelijke combinaties van keuzen op beide genoemde dimensies met het bijbehorende beleid ten aanzien van huishoudensvormen in een schema worden geplaatst, blijkt dat niet zozeer de keuze op de eerste dimensie (het normhuishouden) bepalend is voor de vormgeving van het beleid, maar veeleer de keuze op de tweede dimensie:

compenseren van welvaartsverschillen, prikkels inbouwen of welvaartsverschillen binnen het huishouden laten.

Ook blijkt dat beleidskeuzen vanuit een van beide vormen van neutraliteit soms overeenstemmen met beleid op basis van doelbewuste prikkels. Dit betekent enerzijds dat het achterwege laten van prikkels niet mogelijk is; de burger is immers minder geïnteresseerd in de bedoeling dan in het feitelijk effect van het beleid. Anderzijds betekent het dat personen vanuit een zeer verschillende motivatie voorstander kunnen zijn van hetzelfde beleid.

De keuze op de dimensie 'compensatie – binnen het huishouden laten' leidt tot onder andere de volgende prikkels. Compensatie van welvaartsverschillen vormt een prikkel om huishoudens op te splitsen, omdat de burger niet zelf met de kosten daarvan wordt geconfronteerd. Ook stimuleert compensatie alleenverdienschap, omdat extra inkomsten van de partner meer dan gemiddeld worden afgeroomd door verlies van de ondersteuning van alleenverdienschap. Wanneer de financiële gevolgen in het huishouden worden gelaten, ontstaat juist een prikkel tot het vormen van meerpersoonshuishoudens om daarmee schaalvoordelen te realiseren. Ook ontstaan prikkels om arbeid en zorg te combineren, omdat huishoudens zelf de vruchten van hun arbeid behouden.

Neutraliteit: de mate waarin mensen het huishoudenstype van hun voorkeur realiseren

Het huidige stelsel van belastingheffing en sociale zekerheid bevat nogal wat prikkels in de richting van alleenverdienschap. Dat blijkt niet alleen uit een inventarisatie van die prikkels, maar ook uit het feit dat huishoudens met een voorkeur voor het alleenverdienerstype hun ideaal veel gemakkelijker realiseren dan huishoudens met een voorkeur voor half-om-halfverdienschap.

Nu het formuleren van neutraliteit op basis van principiële gronden niet mogelijk blijkt, is het wellicht zinvol het uitzetten van een neutraliteitskoers te baseren op de mate waarin burgers met uiteenlopende voorkeuren erin slagen die voorkeur te realiseren. In de praktijk blijkt dat paren met een voorkeur voor alleenverdienschap in overgrote meerderheid die voorkeur kunnen realiseren. Ook huishoudens met een voorkeur voor dubbelverdienschap realiseren hun voorkeur betrekkelijk gemakkelijk. Paren met een voorkeur voor half-om-halfverdienschap hebben daarentegen veel moeite hun voorkeur te realiseren. Dat

geldt in iets mindere mate ook voor paren met een voorkeur voor anderhalfverdienschap. Op basis daarvan kan geconcludeerd worden dat de neutraliteit gediend zou kunnen zijn als voorzieningen ten behoeve van afhankelijke partners worden omgevormd tot voorzieningen die ouders ondersteunen bij het combineren van arbeid en zorg.

Beleidsrichtingen

De overdraagbare basisaftrek is de kostwinnersfaciliteit die het meest in aanmerking komt voor een beleidswijziging. In oplopende mate van ingrijpendheid zijn drie maatregelen denkbaar, namelijk het omzetten ervan in een *tax-credit*, het afschaffen van de overdraagbaarheid en het verlagen of afschaffen van de basisaftrek überhaupt. Deze maatregelen leiden tot een kleine, oplopend tot omvangrijke vergroting van de belastinggrondslag, waarvan de opbrengst kan worden besteed aan een mix van tariefsverlaging en faciliteiten zoals kinderbijslag, kinderopvang en (gedeeltelijk) betaald ouderschapsverlof. De laatste twee maatregelen vragen vanwege hun neveneffecten een ruimere inkadering, maar dat is geen reden om ze op voorhand af te wijzen.

De genoemde maatregelen stimuleren de beroepsarbeid van vrouwen. Ook als de arbeidsdeelname van de afhankelijke partner gering is, zijn de mogelijkheden om deze arbeidsdeelname in geval van nood verder uit te breiden aanzienlijk beter dan wanneer zij opnieuw zou moeten toetreden tot de arbeidsmarkt. De zelfredzaamheid van burgers op het terrein van de inkomensverwerving neemt daardoor toe. Hierdoor vermindert het risico dat individuen na bijvoorbeeld echtscheiding een beroep moeten doen op de overheid voor inkomensondersteuning. Daar staat een afnemende zorgzelfredzaamheid van ouders met jonge kinderen tegenover. Die geringere zorgzelfredzaamheid is echter van tijdelijke aard. De toenemende inkomenszelfredzaamheid is van langere duur. Rond de geboorte van het eerste kind blijkt in de praktijk de beslissing te vallen over het arbeidspatroon van het huishouden in de toekomst.

Op dit moment geen brede voorkeur voor een gelijke verdeling van arbeid en zorg

Als huishoudens meer dan nu hun voorkeur kunnen realiseren, dan zullen ze kiezen voor een meer gedeelde vorm van arbeid en zorg, maar niet voor een gelijke verdeling. Vooral de partners van alleenverdieners willen graag (meer) arbeid aanbieden. Het arbeidsaanbod in personen neemt daardoor toe. Gemiddeld genomen blijft de gewenste werkweek van deze afhankelijke partners echter klein. In voltijdequivalenten gerekend neemt het

arbeidsaanbod daardoor slechts beperkt toe. Tegenover het extra arbeidsaanbod van de afhankelijke partners staat de wens van de alleenverdieners om juist korter te gaan werken. In voltijdequivalenten gerekend compenseert deze wens het extra aanbod van hun partners volledig. In de huishoudens van de anderhalfverdieners zijn vrouwen in grote lijnen tevreden met hun arbeidstijd. Gemiddeld genomen geven deze huishoudens niet aan half-om-halfverdiener te willen worden. De dubbelverdieners, en met name de vrouwen onder hen, zeggen daarentegen minder te willen werken. Per saldo willen mensen in voltijdequivalenten gerekend in de huidige situatie arbeidstijd inleveren.

Een toenemend arbeidsaanbod in personen maakt burgers zelfredzamer. Een afnemend arbeidsaanbod in voltijdequivalenten daarentegen is, gezien bijvoorbeeld de eisen die de vergrijzing stelt aan het draagvlak voor overdrachtsinkomens, ongunstig. In dit licht lijkt het faciliteren van de combinatie van arbeid en zorg meer voor de hand te liggen dan het faciliteren van een kortere arbeidsduur per persoon. Dit is een argument voor kinderopvang en ouderschapsverlof.

Maar tegelijkertijd lijken kinderopvang en ouderschapsverlof zeker niet de enige belemmeringen om te komen tot meer gedeelde arbeid en zorg. Zowel jonge ouders als paren in het algemeen hebben voorkeuren voor een werkweek die gemiddeld korter is dan hun feitelijke werkweek. Beide groepen ondervinden dus belemmeringen in het realiseren van hun voorkeur. Het verschil tussen jonge ouders en paren in het algemeen is veel minder groot dan men op grond van de problemen met combinatie van zorg en beroepsarbeid zou verwachten.

Het faciliteren van deeltijdarbeid, bijvoorbeeld via een wettelijk recht op deeltijdarbeid, zou huishoudens van jonge ouders ook kunnen helpen. Een dergelijke regeling komt tegemoet aan een breed levende wens om de arbeidstijd te verkorten. Maar juist vanwege die breed levende wens bij met name dubbelverdieners is aan het faciliteren van deeltijdarbeid het risico verbonden dat het arbeidsaanbod in voltijdequivalenten per saldo zal afnemen. De mate waarin dit het geval zal zijn, hangt af van het vertrouwen dat men moet hebben in de antwoorden van respondenten op de vraag naar de ideale arbeidstijd. Er zijn goede redenen om aan te nemen dat het uitbreiden van de werktijd bij de respondenten zelf op minder weerstand stuit dan het inleveren van werktijd. In de praktijk schrikken

respondenten kennelijk terug voor de inkomensgevolgen van een beleden voorkeur voor korter werken, ondanks het feit dat hen gevraagd is daarmee expliciet rekening te houden.

Ook veranderingen op langere termijn

Afname van het arbeidsaanbod in voltijdequivalenten als gevolg van het faciliteren van deeltijdarbeid zou bovendien slechts een eerste-orde-effect kunnen zijn. Het is mogelijk dat jonge dubbelverdieners door het realiseren van deeltijdarbeid alleen op korte termijn half-om-halfverdieners worden met een lager arbeidsaanbod. Gezien het feit dat half-om-halfverdieners erg tevreden zijn met hun arbeidstijd en het feit dat rond de geboorte van het eerste kind de arbeidspatronen voor de verdere toekomst min of meer worden vastgelegd, zou op langere termijn hun arbeidsaanbod toch hoger kunnen uitvallen, omdat ze niet terugvallen op alleenverdienerschap. Over de mate waarin dit het geval zal zijn, kan men slechts speculeren.

Veranderingen in voorkeuren kunnen een grotere invloed hebben op het feitelijk arbeidsaanbod dan de nu ervaren belemmeringen om een ideale arbeidstijd te realiseren. Daardoor is het mogelijk in een momentopname een wens tot minder arbeidstijd waar te nemen en op langere termijn een toenemende arbeidsparticipatie doordat alleenverdieners anderhalfverdieners worden. Voorkeuren ontstaan in een concrete omgeving en worden beïnvloed door globale maatschappelijke veranderingen. Tijdgeest zo men wil. Maar globale invloeden zijn opgebouwd uit veel bouwsteentjes, waaronder het overheidsbeleid. Dat overheidsbeleid is zowel gevolg als oorzaak van veranderende voorkeuren.

BIJLAGE DE VORKEUREN VAN JONGE OUDERS (JONGSTE KIND 0 OF 1 JAAR) IN HET AVO-BESTAND

De nummers van de tabellen stemmen overeen met die in de hoofdtekst.

Tabel J.3a Huishoudenstype naar voorkeur en feitelijke situatie, AVO-bestand, jonge ouders, procenten

Feitelijke situatie	Voorkeur				
	Alleenverdiener	Anderhalfverdiener	Half-om-halfverd.	Dubbelverdiener	Overig
Alleenverdiener	93	19	9	6	46
Anderhalfverdiener	2	70	32	29	34
Half-om-halfverdiener	0	0	17	6	0
Dubbelverdiener	0	6	26	47	2
Overig	3	5	11	6	17
Totaal ^{a)}	99	100	94	94	98
% kolom op totaal	33%	23%	17%	6%	21%

^{a)}Telt niet op tot 100% omdat de rolwisselaars zijn weggelaten.

Bron: SCP, AVO'95.

Tabel J.3b Huishoudenstype naar voorkeur en feitelijke situatie, AVO-bestand, jonge ouders, procenten

Voorkeur	Feitelijke situatie				
	Alleenverdiener	Anderhalfverdiener	Half-om-halfverd.	Dubbelverdiener	Overig
Alleenverdiener	66	2	0	0	14
Anderhalfverdiener	9	52	0	16	14
Half-om-halfverdiener	3	17	89	48	23
Dubbelverdiener	1	6	11	32	5
Overig	21	23	0	4	45
Totaal	100	100	100	100	100
% kolom op totaal	47%	31%	3%	9%	8%

Bron: SCP, AVO'95.

Tabel J.6 Feitelijke en gewenste werkweek, jonge ouders, AVO-bestand

Huishoudtype	Mannen			Vrouwen		
	Feitelijke werkweek	Gewenste werkweek	Toename (%)	Feitelijke werkweek	Gewenste werkweek	Toename (%)
Alleenverdiener	39,4	37,0	-6,1	1,5	4,0	157,8
Anderhalfverdiener	40,1	35,9	-10,6	19,8	17,4	-12,0
Half-om-halfverdiener	30,3	31,3	3,3	25,0	23,9	-4,4
Dubbelverdiener	40,2	33,9	-15,5	36,4	26,8	-26,3
Overig	17,3	27,0	56,3	6,8	12,4	82,4
Totaal	37,7	35,4	-6,2	11,6	11,5	-0,4

Bron: SCP AVO'95.

Tabel J.9 Verandering in arbeidsaanbod bij realiseren van gewenste werktijd naar huishoudenstype, jonge ouders, AVO-bestand, (procenten)

Huishoudtype	Voltijdequivalenten			Personen		
	Mannen	Vrouwen	Totaal	Mannen	Vrouwen	Totaal
Alleenverdiener	-3,1	10,4	0,1	1,0	6,0	3,5
Anderhalfverdiener	-3,6	-6,2	-4,2	-	-	-
Half-om-halfverdiener	0,1	-0,3	0,0	-	-	-
Dubbelverdiener	-1,5	-8,0	-3,1	-	-	-
Overig	1,9	3,7	2,4	1,7	1,7	1,7
Totaal	-6,2	-0,4	-4,8	2,7	7,6	5,2

Bron: SCP AVO'95.