

Arbeidsdeelname niet gedaald bij toegenomen kosten kinderopvang

Doordat ouders in de periode 2009–2013 meer hebben moeten bijdragen aan de kosten van formele kinderopvang, is de consumptie van deze vorm van kinderopvang afgenomen. De grotere eigen kinderopvangbijdrage van ouders ging echter niet samen met een significante afname in de arbeidsparticipatie en het aantal gewerkte uren.

JOHN MICHIELS
Statistisch onderzoeker bij het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS)

BART HUYNEN
Statistisch onderzoeker bij het CBS

HENK-JAN DIRVEN
Senior statistisch onderzoeker bij het CBS

In 2005 is de Wet kinderopvang ingevoerd die een uniformering aanbracht in de wijze waarop formele kinderopvang werd gesubsidieerd. In de daaropvolgende jaren was een stelselmatige uitbreiding van de kinderopvangsubsidies voor ouders zichtbaar. In de periode 2005–2009 is mede door dit beleid de ouderbijdrage bijna gehalveerd (Bettendorf *et al.*, 2011). Bettendorf *et al.* (2012) maken aannemelijk dat de toegenomen rijksbijdrage aan de kinderopvangkosten in deze periode tot een hogere participatiegraad bij moeders heeft geleid. Ook zijn moeders gemiddeld een groter aantal uren gaan werken.

In 2009 verlaagde het Rijk vervolgens het percentage van de kosten van kinderopvang dat vergoed werd. Deze afname werd proportioneel over de inkomensgroepen verdeeld. Ook werd in 2012 en 2013 de kinderopvangtoeslag voor bepaalde groepen ouders fors naar beneden bijgesteld, met name voor anderhalfverdieners en hoge inkomens. In 2013 ontvingen ouders met een gezamenlijk verzamelinkomen vanaf 118.189 euro en met één kind in de formele opvang zelfs helemaal geen toeslag. Vanaf 2012 is het aantal uren waarvoor kinderopvangtoeslag wordt uitgekeerd bovendien gekoppeld aan het aantal werkzame uren van de minst werkende ouder. Mede hierdoor daalde het door het Rijk en werkgevers bekostigde

gedeelte van de kinderopvang van gemiddeld 76 procent van de opvangkosten in 2009 en 2010 naar 63 procent in 2013.

In hoeverre hebben deze verlagingen van de kinderopvangsubsidies in de periode 2009–2013 consequenties gehad voor de arbeidsdeelname? Het antwoord op deze vraag is van belang tegen de achtergrond van discussies over het verhogen van de arbeidsparticipatie en het spanningsveld tussen arbeids- en zorgparticipatie (Ministerie van SZW, 2013).

GEBRUIK VAN FORMELE KINDEROPVANG

In 2012 en 2013 nam de vraag naar gesubsidieerde formele kinderopvang fors af (tabel 1). Dit is bijvoorbeeld zichtbaar in de uitstroom: 102.000 van de 530.000 toeslagontvangers in 2012 maakten in 2013 geen gebruik meer van formele kinderopvang of ontvingen hiervoor geen toeslag meer. Hier van kwamen er ongeveer 15.000 niet meer voor toeslag in aanmerking vanwege een te hoog inkomen. Deze uitstroom is flink hoger dan in de voorgaande jaren. Wat betreft de instroom van nieuwe toeslagontvangers geldt een tegenovergestelde ontwikkeling die al in 2009 is ingezet. In 2013 was de instroom met 72.000 nieuwe toeslagontvangers fors lager dan in voorgaande jaren. Beide ontwikkelingen hebben ertoe geleid dat het totaal aantal toeslagontvangers in 2013 uitkwam op 500.000, 30.000 minder dan in 2012. Niet alleen het aantal toeslagontvangers daalde, ook declareerden toeslagontvangers minder opvanguren. Ouders die over het hele jaar kinderopvangtoeslag ontvingen, en die dus over het algemeen gedurende dat hele jaar werkzaam waren, declareerden in 2013 gemiddeld ruim 1200 opvanguren. Dit is een daling van bijna vijftien procent ten opzichte van de periode 2009–2011. Deze daling, die betrekking had op zowel de dagopvang als de buitenschoolse opvang, kan twee oorzaken hebben. Enerzijds kunnen ouders ervoor hebben gekozen om minder uren gebruik te maken van formele kinderopvang, anderzijds kan door de in 2012 geïntroduceerde koppeling aan de uren van de minst werkende ouder een grens zijn gesteld aan het aantal declarabele uren.

De daling van het aantal gedeclareerde uren formele opvang gaat niet gepaard met een afname van de arbeidsduur van werkende ouders (20–49 jaar) met jonge kinderen; dit is de groep ouders die doorgaans gebruik maakt van kinderopvang. Bij werkende moeders met een jongste kind in de leeftijd van 0–3 jaar steeg het aantal gewerkte uren van gemiddeld 25,8 uur per week in 2009 naar 27 uur in 2013. Bij werkende moeders met een jongste kind in de leeftijd van 4–11 jaar nam in dezelfde periode het gemiddeld aantal gewerkte uren toe van 25,1 naar 25,7. Bij werkende vaders met jonge kinderen nam het aantal gewerkte uren in dezelfde periode licht af, met ongeveer een half uur per week. Dit is niet voldoende om de forse afname in gedeclareerde uren te kunnen verklaren. Het lijkt er eerder op dat er sprake is van een substitutie van formele opvanguren door informele opvang. Uit onderzoek van Portegijs *et al.* (2014) blijkt er inderdaad sprake te zijn van substitutie. Bovendien blijkt uit dit onderzoek dat een belangrijke reden om het aantal formele opvanguren te verminderen is gelegen in de hoge kosten van dit type opvang.

DATA EN METHODE

Data

De analyse van de arbeidsdeelname van ouders is uitgevoerd op basis van gegevens uit de Enquête Beroepsbevolking (EBB) van het CBS. De gegevens over de uitgekeerde toeslagen kinderopvang zijn afkomstig van de integrale registers van de Belastingdienst. De toeslag wordt doorgaans door één ouder aangevraagd. De hoogte van de toeslag die ouders ontvangen, hangt af van de opvangkosten en hun inkomen in dat jaar. De Belastingdienst kan de toeslag die ouders ontvangen later nog bijstellen, bijvoorbeeld vanwege de definitieve vaststelling van het inkomen. De gebruikte toeslagbestanden zijn bijgewerkt tot en met december 2014. Voor de verslagjaren tot en met 2012 waren op dat moment bijna alle toeslagen definitief vastgesteld. Voor 2013 was dat voor twee derde van de toeslagen het geval.

Verschil-in-verschillen-analyse

Om een indicatie te krijgen van de mate waarin wijzigingen in de kinderopvangsubsidies en loonheffingskortingen gepaard zijn gegaan met veranderingen in de arbeidsparticipatie en arbeidsduur van jonge ouders is een verschil-in-verschillen-analyse uitgevoerd, waarbij de doelgroep wordt vergeleken met een controlegroep. Hierbij wordt ervan uitgegaan dat beide groepen dezelfde trend laten zien in de arbeidsparticipatie (en arbeidsduur) voorafgaand aan wijzigingen in de regelingen. Dit maakt het mogelijk om te corrigeren voor andere factoren, zoals conjuncturele ontwikkelingen. Er wordt namelijk verondersteld dat het effect van deze factoren op de trendmatige ontwikkeling van arbeidsparticipatie en arbeidsduur voor doelgroep en controlegroep gelijk is.

De verschil-in-verschillen-analyse is uitgevoerd op de ontwikkelingen in de arbeidsdeelname van ouders in de leeftijd van 20–49 jaar met minderjarige kinderen gedurende de periode 2005–2013. Dit sluit aan op eerder uitgevoerd onderzoek van het Centraal Planbureau en de Vrije Universiteit Amsterdam (Bettendorf *et al.*, 2011; 2012) over de periode 2005–2009. De doelgroep van deze analyse bestaat uit ouders met een jongste kind in de leeftijd van 0–11 jaar, de

controlegroep wordt gevormd door ouders met een jongste kind in de leeftijd van 12–17 jaar. Beide groepen vertonen in de periode voorafgaand aan de invoering van de Wet kinderopvang in 2005 een gelijke ontwikkeling in de arbeidsparticipatie. Weliswaar is er een verschil in het niveau van de arbeidsparticipatie, maar dit niveaoverschil bleef in de periode 1996–2004 nagenoeg constant. Hetzelfde geldt voor de arbeidsduur. Daarmee is aan het uitgangspunt van een verschil-in-verschillen-analyse voldaan. Het begrip arbeidsparticipatie in de voorliggende verschil-in-verschillen-analyse heeft, net als in de eerdere analyse van Bettendorf, betrekking op alle personen die ten minste één uur per week werkzaam zijn.

Voor de verschil-in-verschillen-analyse wordt de volgende regressievergelijking geschat:

$$y_{it} = \sum_t \alpha_t \times jaar_{it} + \gamma \times groep_{it} + \sum_t \delta_t w_{it} + x_{it} \beta + u_{it}$$

Hierbij is y_{it} de afhankelijke variabele van respondent i in jaar t . α_t is het jaareffect voor jaar t waarmee de trendmatige ontwikkeling van de afhankelijke variabele wordt gemodelleerd. Er zijn twee afhankelijke variabelen onderzocht: arbeidsparticipatie en arbeidsduur. De variabele $jaar_{it}$ is een dummyvariabele met waarde 1 als de respondent in jaar t aan het onderzoek deelneemt (in overige gevallen is de waarde 0). Het tijdsconstante niveaoverschil in de afhankelijke variabele tussen doelgroep en controlegroep wordt door γ vertegenwoordigd. De bijbehorende dummyvariabele $groep_{it}$ heeft de waarde 1 indien de respondent in jaar t tot de doelgroep behoort. De coëfficiënt δ_t meet de impact van een bepaalde regeling of combinatie van regelingen in jaar t op de doelgroep. De variabele w_{it} is een dummy met de waarde 1 als de respondent in jaar t tot de doelgroep behoort in het jaar volgend op de hervorming. De term $x_{it} \beta$ corrigeert voor een aantal individuele kenmerken, waaronder het opleidingsniveau en de grootte van het huishouden. Tot slot is u_{it} een storingsterm.

Ontwikkelingen kinderopvangtoeslag, 2009–2013 **TABEL 1**

	2009	2010	2011	2012	2013 ¹
Ontvangers kinderopvangtoeslag (maal duizend)	497	512	530	530	500
Percentage vergoed via toeslag	76	76	71	66	63
Uitstroom (maal duizend)	75	67	82	102	92
Instroom (maal duizend)	92	90	85	82	72
Toeslag gedurende het hele kalenderjaar (maal duizend)	341	365	368	358	344
Gemiddeld aantal opvanguren	1 410	1 400	1 390	1 280	1 215
Dagopvang	1 370	1 370	1 360	1 270	1 205
Buitenschoolse opvang	750	760	765	685	665

¹Nader voorlopig

Bron: CBS

De auteur heeft verklaard dit artikel alleen te publiceren in ESB en niet elders te publiceren in wat voor medium dan ook. Het is wel toegestaan om het artikel voor eigen gebruik en voor publicatie op een intranet van de werkgever van de auteur aan te wenden.

In de periode 2009–2013 is niet alleen de eigen bijdrage van ouders aan de kosten voor kinderopvang toegenomen, maar zijn ook een aantal heffingskortingen bijgesteld die een impact kunnen hebben gehad op de arbeidsdeelname van ouders met jonge kinderen. Zo is de maximaal te verrekenen inkomensafhankelijke combinatiekorting verhoogd van 1871 euro in 2011 naar 2133 euro in 2012 en 2013. Ook zijn in de periode 2009–2013 de bedragen per uur ouderschapsverlof in de berekening van de ouderschapsverlofkorting verhoogd van 3,99 euro naar 4,18 euro. Verder kunnen ook andere factoren waarmee uitsluitend ouders met jonge kinderen te maken hebben, zoals veranderingen in de bereikbaarheid van kinderopvang, de arbeidsdeelname beïnvloeden. Het is met de beschikbare gegevens niet mogelijk om de regelingen los van elkaar te bekijken bij hun eventuele effect op arbeidsparticipatie en arbeidsduur van de doelgroep. Bettendorf *et al.* (2011) kennen aan het effect van wijzigingen in de kinderopvangsubsidies een groter belang toe, omdat deze subsidies voor ouders doorgaans beter zichtbaar zijn dan een heffingskorting die wordt verrekend met het bruto-inkomen.

KINDEROPVANGKOSTEN EN ARBEIDSDEELNAME

De verschil-in-verschillen-analyse laat zien dat in de periode 2005–2009 het aandeel werkende moeders in de doelgroep (jongste kind jonger dan twaalf jaar oud) met 2,3 procentpunt meer is gegroeid dan in de controlegroep (minderjarig jongste kind ten minste twaalf jaar oud), wat vergelijkbaar is met eerdere resultaten (Bettendorf *et al.*, 2012) (tabel 2). Ook het aantal gewerkte uren is sterker toegenomen (met gemiddeld ruim één uur per week). In de periode 2010–2013 zijn er geen verschillen waar te nemen in de ontwikkeling van het aandeel werkenden en de arbeidsduur tussen doelgroep en controlegroep. Dit betekent dat de combinatie van wijzigingen in de kinderopvangtoeslag en andere regelingen, zoals de inkomensafhankelijke combinatiekorting en de ouderschapsverlofkorting, niet gepaard zijn gegaan met veranderingen in de arbeidsdeelname van moeders met jonge kinderen in de periode vanaf 2010.

Bij vaders is het aandeel werkenden in de doelgroep over de periode 2005–2009 iets meer afgenomen dan in de controlegroep (met ongeveer 0,7 procentpunt). Vervolgonderzoek moet uitwijzen of de toegenomen arbeidsdeelname van moeders en de bijbehorende stijging van het huishoudinkomen hierbij een rol hebben gespeeld. Ook het aantal gewerkte uren van vaders nam na de invoering van de Wet kinderopvang in 2005 in de doelgroep sterker af dan in de controlegroep (met

Participatie en arbeidsduur van ouders, 20–49 jaar, 2005–2013

TABEL 2

Moeders met jongste kind 0–11 jaar		Afwijking ten opzichte van controlegroep ¹	
arbeidsparticipatie	in procenten		
periode: 2005–2009			+2,3***
periode: 2010–2013			+0,2
arbeidsduur	uren per week		
periode: 2005–2009			+1,1***
periode: 2010–2013			+0,4

Vaders met jongste kind 0–11 jaar		Afwijking ten opzichte van controlegroep ¹	
arbeidsparticipatie	in procenten		
periode: 2005–2009			-0,7**
periode: 2010–2013			-0,2
arbeidsduur	uren per week		
periode: 2005–2009			-1,3***
periode: 2010–2013			+0,1

¹ Referentiejaar is 2010

/ significant op respectievelijk vijf- en eenprocentniveau

Bron: CBS

ruim een uur per week). Vanaf 2010 zijn er tussen doelgroep en controlegroep echter geen significante verschillen in de ontwikkeling van arbeidsparticipatie en arbeidsduur. De vermindering van de kinderopvangsubsidies, en wijzigingen in andere regelingen, gaat dus ook bij vaders met jonge kinderen niet samen met minder (uren) werken.

CONCLUSIE

Vanaf 2009 zijn de kinderopvangsubsidies versoberd, met de grootste aanpassingen in 2012 en 2013. Vergeleken met ouders met oudere kinderen – die doorgaans geen gebruik meer maken van kinderopvang – zijn deze versoberingen niet gepaard gegaan met een geringere participatie of een lager aantal gewerkte uren van ouders met jonge kinderen. Er wordt wel minder gebruikgemaakt van formele kinderopvang, omdat als alternatief vaak wordt gekozen voor goedkopere opvangmogelijkheden, waaronder informele opvang.

LITERATUUR

Bettendorf, L., E. Jongen en P. Muller (2011) Ex post analyse effect kinderopvangtoeslag op arbeidsparticipatie. CPB notitie, 23 december.

Bettendorf, L., E. Jongen en P. Muller (2012) Effect verandering kinderopvangsubsidie op arbeidsparticipatie. ESB, 97(4647), 678–680.

Ministerie van SZW (2013) Kennisagenda, editie 2013. Den Haag: Ministerie van SZW.

Portegijs, W., M. Cloin en A. Merens (2014) Krimp in de kinderopvang. Den Haag: SCP.