

Arbeidsmarktparticipatie en de kosten en baten van kinderopvang

De arbeidsmarktparticipatie van vrouwen in Nederland is nog steeds relatief laag. Is dit een gevolg van een specifiek zorgideaal of veeleer een gebrek aan kennis omtrent de kosten en baten van kinderopvang?

Beschikbaarheid en betaalbaarheid van kinderopvang geldt als een belangrijke voorwaarde voor arbeidsmarktparticipatie van (gehuwde) vrouwen. Overheidsbemoedigen in de markt voor kinderopvang is verdedigbaar vanwege de hoge marginale belastingdruk op het tweede inkomen; vanwege een beperkt privaat aanbod van betaalde kinderopvangvoorzieningen als gevolg van een genivelleerd loongebouw en vanwege imperfecties in de kredietmarkt als gevolg waarvan vrouwen (ouders) niet tegen hun toekomstige verdiensten een lening voor kinderopvang kunnen afsluiten (Jaumotte, 2003). Het subsidiëren van kinderopvang kan in deze omstandigheden leiden tot een verhoging van de arbeidsmarktparticipatie van vrouwen. De Nederlandse arbeidsmarkt lijkt echter andere wetmatigheden te kennen. Vrouwen zijn beleidsresistent; investeren in kinderopvang leidt niet (langer) tot een hogere arbeidsmarktparticipatie. Dit lijkt althans de conclusie te zijn van twee recente publicaties van het SCP en CPB op het terrein van arbeidsmarktparticipatie en kinderopvang (Portegijs et al., 2006; CPB, 2006). In dit artikel worden de resultaten van beide studies geanalyseerd. Voor de claim van beleidsresistentie lijkt weinig aanleiding te bestaan; wel lijkt een aanpassing van het beleid gewenst.

Hoe het werkt met kinderen

Het SCP-onderzoek geeft aan dat het aanbod van kinderopvangfaciliteiten inmiddels grotendeels in de behoefte voorziet. Er zijn geen grote wachtlijsten meer; de markt is redelijk in evenwicht. Het SCP-onderzoek illustreert ook dat arbeidsmarktparticipatie niet per definitie het gebruik van formele kinderopvang impliceert. Formele arrangementen worden veelal aangevuld met informele arrangementen (vooral grootouders) en veel moeders met schoolgaande kinderen werken onder schooltijd. Uit het onderzoek blijkt verder dat veel moeders heel

tevreden zijn met een deeltijd baan en de scheve verdeling tussen betaalde en onbetaalde arbeid; er is kortom een redelijke match tussen preferenties en realisaties.

Bij nader inzien blijkt er nog wel sprake te zijn van één probleem met betrekking tot opvangfaciliteiten en dat betreft de openingstijden. Ongeveer vijftig procent van de ondervraagde moeders heeft geen mening, maar van degenen die wel een mening hebben, stelt slechts iets meer dan de helft dat de tijden van de formele kinderopvang (redelijk) aansluiten bij hun behoeften. Vooral moeders met onregelmatige werktijden zijn ontevreden over de openingstijden (Portegijs et al., 2006).

Macro-economische analyse motie Van Aartsen/Bos

De resultaten van het SCP-onderzoek zijn een belangrijk uitgangspunt in de rekenexercitie die het CPB heeft ondernomen naar aanleiding van de motie Van Aartsen/Bos. De motie, aangenomen in het najaar van 2005, verplicht scholen tot een aansluitend regime van voor- en naschoolse opvang, althans wanneer de ouders daarom vragen. In opdracht van het ministerie van SZW en OCW heeft het CPB doorgerekend wat het effect is van deze motie op de arbeidsparticipatie van mannen en vrouwen (in personen en uren), het gebruik van formele opvang (in personen en uren) en de verschuiving tussen het gebruik van formele en informele opvang. Er worden twee voorstellen doorgerekend. Het eerste voorstel betreft een uitbreiding van de opvangmogelijkheden en wel in die mate dat de restricties die door het SCP-onderzoek worden gesignaleerd, worden opgeheven. Hierdoor stijgt de opvang van basisschoolkinderen van zeven naar 11,5 procent. Deze variant moet, aldus het CPB, worden gezien als een bovengrens van het mogelijke effect van de motie op het gebruik van formele opvang. De tweede variant die wordt doorgerekend betreft een daling van de kostprijs van buitenschoolse opvang met vijf procent. Vooral als gevolg van betere coördinatie (er is geen duur taxivoer meer nodig) en schaalvoordelen (de versnippering neemt af), kan het product tegen een iets lagere kostprijs worden aangeboden. De resultaten van de twee varianten zijn weergegeven in tabel 1.

Macro-economische effecten van de motie Van Aartsen/Bos

	Opheffen restricties Procentuele verandering	Kostprijs BSO -5%
Gebruik buitenschoolse opvang	63,6	1,2
Arbeidsaanbod in personen	0.0	0.0
- kostwinners	0.0	0.0
- partners	0.1	0.0
Arbeidsaanbod in uren	0.0	0.0
- Kostwinners	0.0	0.0
- Partner	0.1	0.0
Productie	0.0	0.0

Bron: CPB (2006)

Het opheffen van de discrepantie tussen vraag en aanbod van buitenschoolse opvang (kolom 1) leidt tot een groter gebruik van buitenschoolse opvang; de stijging in het gebruik van zeven naar 11,5 procent impliceert een groei van bijna 64 procent. Het opheffen van de discrepantie leidt echter nauwelijks tot een grotere arbeidsmarktparticipatie: in totaal schat het CPB de groei van de arbeidsmarktparticipatie op ongeveer 0,1 procent. Het overgrote deel van de groei in het gebruik van naschoolse opvang is substitutie; omdat formele opvang meer beschikbaar komt, neemt het gebruik van informele arrangementen af. Het effect op de arbeidsmarktparticipatie is dus (vrijwel) verwaarloosbaar. Dezelfde conclusie kan worden getrokken met betrekking tot de tweede variant, de daling van de prijzen (kolom 2). Ook hier zijn de effecten in termen van arbeidsmarktparticipatie verwaarloosbaar.

In de beleidsdiscussie zijn deze resultaten wel in verband gebracht met het Nederlandse zorgideaal dat grenzen zou stellen aan het uitbesteden van zorg (Kremer, 2005). Een plastische samenvatting van deze opvatting stond onlangs in *Intermediair*: *“Vrouwen gaan nog geen uurtje meer werken, al bouw je op iedere hoek van de straat een prachtig kinderdagverblijf waar ze voor een habbekrats hun kinderen naar toe kunnen brengen”* (*Intermediair*, (2006). In werkelijkheid zijn de resultaten van het onderzoek van het SCP en het CPB niet erg buitenissig, laat staan dat zij aanleiding zouden geven tot de claim van beleidsresistentie.

Elasticiteit van het arbeidsaanbod ten opzichte van de prijs van kinderopvang

In beide onderzoeken staat de elasticiteit van het arbeidsaanbod van vrouwen voor de prijs van de kinderopvang centraal. In theorie is een daling in de prijs van kinderopvang te vergelijken met een loonstijging – althans onder de voorwaarde dat er een relatie bestaat tussen het aantal gewerkte uren en het gebruik van formele kinderopvang. Een daling van de prijs van kinderopvang zal betaalde arbeid relatief aantrekkelijker maken voor vrouwen die niet participeren; het substitutie-effect werkt in de richting van meer arbeidsaanbod. Voor vrouwen die reeds actief zijn op de arbeidsmarkt vertaalt de dalende prijs van

kinderopvang zich in een positief substitutie-effect en een negatief inkomens-effect (het toenemende netto-inkomen resulteert in een toenemende vraag naar vrije tijd en dus in een daling van het arbeidsaanbod); in dat geval is het effect van een prijsdaling dus niet gedetermineerd. Empirisch onderzoek naar het feitelijke effect (gemeten in personen dan wel in uren) is betrekkelijk schaars (Jongen & Van Vuren, 2004)). Maassen van den Brink komt met een uren-elasticiteit van -0,07 (Maassen van den Brink, 1994); een daling van de prijs van kinderopvang met één procent leidt dus tot een stijging van het arbeidsaanbod in uren van 0,07 procent. Internationaal onderzoek suggereert een elasticiteit tussen -0,1 tot -0,4 (Andersen & Levine, 2000; Blau, 2000). Er zijn bovendien aanwijzingen dat de elasticiteit afhankelijk is van het opleidingsniveau; vrouwen met een lager inkomen dan wel lagere opleiding kennen een iets hogere elasticiteit.

Lage elasticiteiten van het arbeidsaanbod voor de prijs van kinderopvang zijn heel aannemelijk, mede gezien de over het algemeen relatief lage schattingen voor de eigen-uurloonelasticiteit (Jongen & Van Vuuren, 2004). Kinderopvangsubsidies maken een kleiner deel uit van het totale inkomen dan het loon en een procentuele verandering zet dus minder zoden aan de dijk. Bovendien zijn hier verschillende substituties mogelijk: informele opvang kan worden gesubstitueerd voor formele opvang of ‘eigen’ opvang voor formele opvang. In beide gevallen is een hogere arbeidsmarktparticipatie niet noodzakelijk. Een andere manier om een lage elasticiteit te verklaren, is te verwijzen naar de beperkte beschikbaarheid. Het aanbod van kinderopvang is gerantsoeneerd, waardoor ouders niet kunnen reageren op lagere prijzen. Nog een andere manier om de lage elasticiteiten te interpreteren is door te wijzen naar de macht der gewoonte en de kosten van informatie. Een voorbeeld kan dit verduidelijken. Stel we gaan uit van een huishouden waarin de tijd zo efficiënt mogelijk moet worden besteed. Stel verder dat vrouwen (ouders) hoogwaardige kinderverzorging in hun nutsfunctie hebben staan. Deze opvang kan door verschillende productietechnieken worden voortgebracht. Alleen eigen tijd, vooral formele zorg, vooral informele zorg, of een combinatie van verschillende modaliteiten. In een economisch model is de keuze voor de techniek afhankelijk van de relatieve prijzen van tijd en marktgoederen binnen de restricties die er ten aanzien van de technologie zelf aanwezig zijn. Dit verklaart bijvoorbeeld waarom hoger opgeleide vrouwen meer zorg uitbesteden dan lager opgeleide vrouwen; zelf zorgen voor kinderen is voor hoog opgeleide vrouwen relatief duur. Het vinden van (en het leren over) de juiste techniek en het aanpassen aan eenmaal gemaakte keuzen vraagt echter om informatie en kost tijd. In de praktijk blijken ouders vaak zeer slecht geïnformeerd zowel over de beschikbaarheid als ook over de prijzen van kinderopvang. Over beschikbaarheid stelt het SCP letterlijk: *“we kunnen concluderen dat een deel van de moeders geen volledig beeld heeft van de formele kinderopvangmogelijkheden in hun omgeving. Met name de gastouderopvang en opvangmogelijkheden voor schoolkinderen voor/na schooltijd en in vakanties vallen buiten het blikveld. Dit is zowel het geval bij moeders die niet buitenshuis werken als bij moeders die dat wel doen”* (Portegijs et al., 2006). En wat betreft de prijzen: van de gebruikers vindt zestig procent de kinderopvang duur en 33 procent te duur; onder de niet-gebruikers heeft ongeveer dertig procent geen idee en als

ze wel een mening hebben vindt 47 procent kinderopvang duur en veertig procent te duur (Portegijs et al., 2006). Gegeven het feit dat onder de niet-gebruikers de lage en middeninkomens zijn oververtegenwoordigd en gegeven het feit dat de kosten van kinderopvang voor de lage en middeninkomens betrekkelijk laag zijn, getuigt deze uitkomst van een groot gebrek aan feitelijke kennis. Is deze onbekendheid een deel van het probleem, dan is het niet zozeer het Nederlandse zorgideaal dat ons parten speelt als wel de suboptimale informatievoorziening. Dit zou ook betekenen dat de elasticiteit op langere termijn (na een imagocampagne van de kinderopvang-sector?) groter zou kunnen zijn.

Kinderopvang voor iedereen

Een drietal kanttekeningen tot slot. Het CPB stelt in haar doorrekening van de motie Van Aartsen /Bos dat een verdere uitbesteding van zorgtaken onwaarschijnlijk is. De cultuuromslag is al gerealiseerd, zo stelt zij "zowel de opvang voor 0-3 jarigen als de opvang voor 4-12 jarigen heeft een stormachtige ontwikkeling doorgemaakt". We zouden, kortom, min of meer in het evenwichtspunt zitten. Het SCP-rapport zegt dat met zoveel woorden ook. De preferenties sluiten aan op de realisaties; het Nederlandse zorgideaal zou opvang door anderen, laat staan opvang door professionele instellingen, maar mondjesmaat toestaan. De kanttekening die hierbij past is dat in vergelijking met het buitenland nergens zoveel in deeltijd wordt gewerkt als in Nederland. Als gevolg van deze hoge deeltijdgraad is het verschil in de arbeidsmarktparticipatie tussen mannen en vrouwen, gerekend in voltijdsequivalenten, binnen Europa nergens zo groot als in Nederland, met uitzondering van Malta (Plantenga & Remery, 2006). Het lijkt tamelijk onwaarschijnlijk dat dit afwijkende patroon het resultaat is van een al gerealiseerde cultuuromslag. Een tweede kanttekening betreft het feit dat een investering in kinderopvang niet alleen moet worden beoordeeld vanuit het effect op arbeidsmarktparticipatie. Kinderopvang dient meerdere doelen, waarvan het bevorderen van sociale integratie een buitengewoon belangrijke is. De motie Van Aartsen/Bos wijst nadrukkelijk op de mogelijk positieve effecten voor sociale integratie. Achterstanden in taal dan wel sociaal-culturele vaardigheden zouden kunnen worden bestreden door sluitende samenwerking tussen scholen en kinderopvang. Eenzelfde soort discussie vindt plaats rond het initiatief wetsvoorstel van de PvdA om te komen tot een basisvoorziening kinderopvang (TK, 2005-2006). Kinderopvang is niet alleen een arbeidsmarktinstrument; kinderopvang kan ook een middel zijn in de strijd tegen segregatie. Tegen die achtergrond zou een eventuele substitutie van informele naar formele opvang als positief kunnen worden aangemerkt, bijvoorbeeld indien deze substitutie plaats vindt onder allochtone ouders. De laatste kanttekening is wellicht het meest wettelijk en betreft het welbevinden van kinderen. De allerlaatste zin van de CBP notitie luidt dat in de

analyse wordt geabstraheerd van eventuele gevolgen voor de ontwikkeling van het kind en de daaruit voortvloeiende langetermijneffecten voor de arbeidsmarkt. Dit is in lijn met de Nederlandse benadering waarin kinderopvang vooral als een arbeidsmarktinstrument wordt gezien. Toch wordt in alle internationale literatuur rond kinderopvang altijd een dubbelperspectief gehanteerd. Het gaat niet alleen om de ouders, arbeidsmarktparticipatie en economische groei; het gaat ook om het kind en de mogelijkheden van spel, plezier en ontplooiing. Internationaal gezien wordt het belang van het investeren in kinderen vooral door de Deen Esping-Andersen benadrukt. In het vergrijzende Europa lijkt de pensioenkwesitie en een verzorgde oude dag meer mensen te raken – ook in letterlijke zin – dan het investeren in kinderen. Toch is investeren in kinderen letterlijk van levensbelang. Investeren in kinderen verbetert de positie van kinderen, bevordert de sociale integratie en past in een samenleving waarin zowel mannen als vrouwen actief zijn op de arbeidsmarkt (Esping-Andersen & Gallie, 2002). Voor tobende Nederlandse beleidsmakers lijkt de boodschap dan ook duidelijk. Een stijgende arbeidsmarktparticipatie van vrouwen wordt niet alleen gecreëerd door te investeren in kinderopvang, maar vereist ook een marketingstrategie met als centrale boodschap dat professionele kinderopvang belangrijk is voor alle kinderen en bovendien beschikbaar en betaalbaar voor alle ouders.

LITERATUUR

- Andersen, P. & P.B. Levine (2000) *Childcare en mothers' employment decisions*. In: D.E Card & R.M. Blank (eds.) *Finding jobs: work and welfare reform*. New York: Russell Sage Foundation, 420-462
- Blau, D. M. (2000) *Childcare subsidy programs*. NBER Working Paper no 7806. New York: National Bureau of Economic Research.
- CPB (2006) *Macro-economische analyse motie Van Aartsen/Bos*. CPB notitie, 16 maart.
- Intermediair (2006) *Kinderen eerst ...en dan de vrouw*. Intermediair, 21 april.
- Esping-Andersen G. & D.Gallie (eds.) (2002) *Why we need a new welfare state*. Oxford: Oxford University Press.
- Jongen, E & D. van Vuren (2004) *Kinderopvang, verlofregelingen en arbeidsparticipatie*. Tijdschrift voor Politieke Economie, 25(4), 83-118.
- Jaumotte, F. (2003) *Female labour force participation: past trends and main determinants in OECD countries*. Economics department working papers no. 376. Parijs: Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling.
- Kremer, M. (2005) *How Welfare states care: culture, gender and citizenship in Europe*. Dissertatie Universiteit Utrecht .
- Maassen van den Brink, H. (1994) *Female Labour supply, child care and marital conflict. An empirical analysis*. Amsterdam: Amsterdam University Press.
- Plantenga, J. & C. Remery (2006) *Reconciliation of work and private life. A comparative review of thirty European countries*. Luxemburg: Bureau voor officiële publicaties der Europese Gemeenschappen.
- Portegijs, W. M.Cloin, I.Ooms & E. Eggink (2006) *Hoe het werkt met kinderen. Moeders over kinderopvang en werk*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- TK (2005-2006). *Voorstel van wet van het lid Hamer houdende regels met betrekking tot een tegemoetkoming in de kosten van kinderopvang en waarborging van de kwaliteit van kinderopvang (Wet basisvoorziening kinderopvang en ontwikkelingsstimulering)*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2005-2006, 30 479. nr.4.

