



Arbeidsmarktparticipatie en de kosten van kinderopvang

Auteur(s):

J. Plantenga, Y. Wever, B. Rijkers en P. de Haan

Plantenga is als senior docent/onderzoeker verbonden aan USE (Utrecht School of Economics) van de Universiteit van Utrecht. Daarnaast is zij als bijzonder hoogleraar 'Sociaal-economische Aspecten van Kinderopvang' verbonden aan het ICS van de Rijksuniversiteit Groningen. Wever werkt als senior manager branchegroep kinderopvang bij Deloitte. Rijkers en De Haan waren als student-assistent betrokken bij dit onderzoek, dat mede mogelijk is gemaakt door een financiële bijdrage van het Netwerkbureau Uitbreiding Kinderopvang. j.plantenga@econ.uu.nl

Verschenen in:

ESB, 90e jaargang, nr. 4455, pagina 115, 11 maart 2005

Rubriek:

Arbeidsmarkt

Trefwoord(en):

De nieuwe Wet Kinderopvang zorgt voor de beoogde vraagfinanciering, maar leidt tot hoge uitgaven in de hogere inkomensgroepen. Dit kan resulteren in een lage arbeidsparticipatie van juist de hoog opgeleide moeders.

In de financiering van kinderopvang hebben zich de afgelopen jaren grote veranderingen voor gedaan. Voorlopig eindpunt is de introductie van de Wet Kinderopvang (WK) per 1 januari 2005. De WK impliceert de introductie van vraagfinanciering in de markt van kinderopvang; de overheid subsidieert niet langer de kinderopvanginstellingen, maar de ouders. Kinderopvang is echter nog steeds geen basisvoorziening; vooral voor de hoge inkomens blijven de kosten hoog.

De financiering in 2003-2009

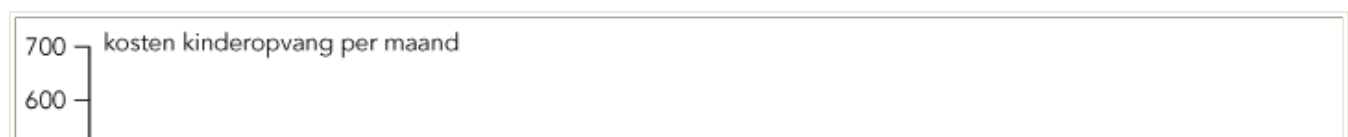
Tot de introductie van de WK was er in Nederland sprake van een tamelijk versnipperde financieringsstructuur waarin werkgevers, particulieren en overheid ieder een deel van de kosten droegen. Er waren particuliere plaatsen, gesubsidieerde plaatsen, SZW-plaatsen en werkgeversplaatsen; ieder met hun eigen wijze van bekostiging. Het meest talrijk waren de werkgeversplaatsen. Primair werden deze plaatsen door de werkgever gefinancierd. De ouder (werknemer) betaalde in de meeste gevallen een inkomensafhankelijke bijdrage, bijvoorbeeld via de SZW-ouderbijdragetabel, terwijl de fiscus meebetaalde via de WVA, de afdrachtvermindering kinderopvang.

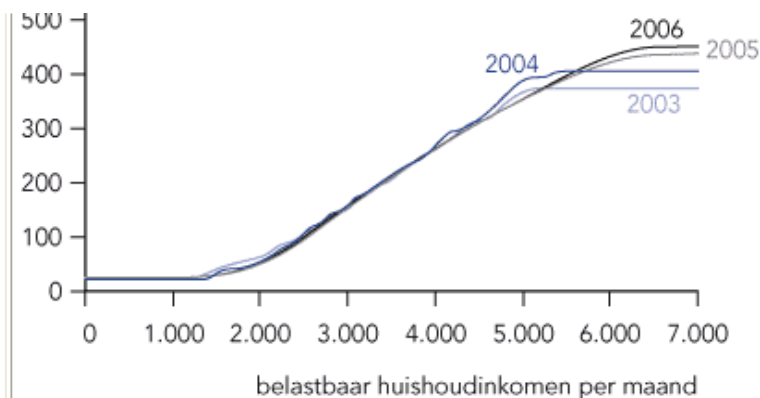
In het traject naar de WK zijn verschillende stappen genomen. Zo werd in 2004 de ouderbijdragetabel vervangen door een percentagetabel. Terwijl in de oude financieringsstructuur de ouder een bedrag betaalde afhankelijk van zijn of haar inkomen, onafhankelijk van de prijs van de kinderopvang, werd de systematiek in 2004 zodanig veranderd dat de ouder nu een percentage van de prijs betaalde, waarbij dit percentage toenam naar inkomensniveau.

De introductie van de WK impliceerde een aanzienlijke wijziging van de financieringssystematiek. Het onderscheid tussen particuliere, werkgevers- en gesubsidieerde plaatsen is vervallen. Uitgangspunt is opnieuw een tripartiete financieringsstructuur waarbij - macro-economisch gezien - werkgevers, werknemers en centrale overheid ieder eenderde van de kosten dragen. De beide werkgevers betalen in principe éénderde van de feitelijke kinderopvangrekening (ieder eenzesde). De overige tweederde wordt verdeeld tussen ouders en overheid, waarbij de bijdrage van de overheid afneemt naarmate het inkomen van de ouders toeneemt. Voor het individuele huishouden zal de kinderopvangrekening dus slechts bij toeval in drie gelijke stukken zijn verdeeld.

Veranderingen

De gevolgen van de wijzigingen in de financieringssystematiek voor de omvang van de ouderbijdrage worden geïllustreerd in figuur 1. De berekeningen gelden voor de periode 2003-2006 en zijn gemaakt uitgaande van één kind dat drie dagen naar de kinderopvang gaat. In de berekeningen is er van uitgegaan dat de kostprijs voor een volledige kinderopvangplaats € 13.500 bedraagt (kostenniveau 2004). Wanneer het gebruik drie dagen in de week bedraagt, impliceert dit een maandelijkse rekening van € 675. Stel dat de ouders in 2003 en 2004 gebruik maakten van een bedrijfsplaats, waarbij de eigen bijdrage werd vastgesteld via de SZW-ouderbijdragetabel. In 2003 betaalden de ouders dan een bijdrage die - inclusief belastingaftrek - varieerde van € 22 voor de laagste inkomens tot € 373 voor de hoogste. In 2004 bedroegen de percentages 5% tot 59,5% van de kinderopvangrekening, afhankelijk van het belastbaar huishoudinkomen. Inclusief belastingaftrek resulteerde dit in een ouderbijdrage die varieerde van , 24 tot € 402. Onder het regime van de WK worden ouders verondersteld aanspraak te kunnen maken op een werkgeversbijdrage voor eenderde van de feitelijke kosten; in dit geval dus € 225. De resterende 450 wordt verdeeld tussen de overheid en de ouder. In de laagste inkomensgroepen betaalt de overheid het overgrote deel (63,5%); [figuur 1](#) in de hoogste inkomenscategorie betaalt de overheid in 2005 nog 1,8%. In 2006 wordt de overheidsbijdrage voor de hoogste inkomens verder afgebouwd. De hoogste inkomens betalen dan de totale rekening (minus de werkgeversbijdrage), dat wil in dit geval zeggen € 450.



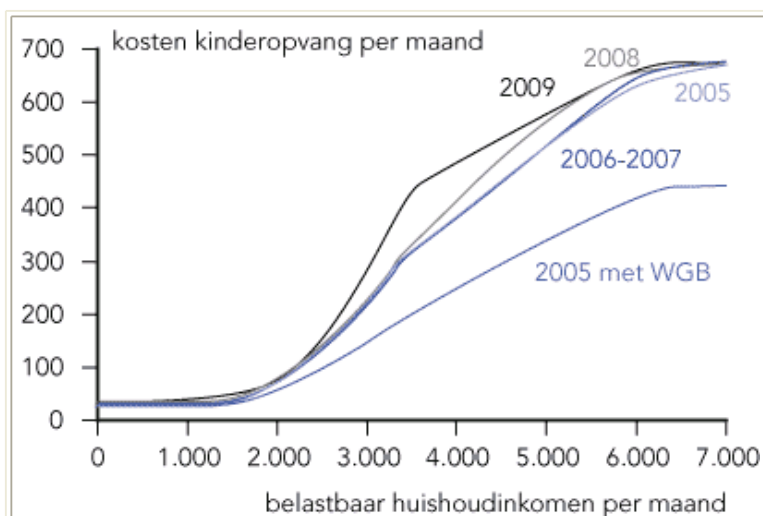


Figuur 1. Kosten kinderopvang voor één kind voor drie dagen in de week, naar belastbaar huishoudinkomen, met werkgeversbijdrage, in euro

Uit vergelijking blijkt dat vooral de hogere inkomens meer moeten betalen: het maximum neemt toe van € 373 in 2003 tot € 450 in 2006. Ook voor het tweede kind (niet in de figuur opgenomen) nemen de kosten voor de hogere inkomens toe. In 2003 betaalden ouders volgens de ouderbijdragetabel maximaal € 112. In 2005 is het maximale bedrag (bij volledige werkgeversbijdrage) € 146.

Overgangsregime 2005-2009

Tot nu toe is er vanuit gegaan dat ouders eenderde van de kinderopvangrekening vergoed krijgen via de werkgever. Een veel bediscussieerd element in de WK is echter dat de werkgeversbijdrage niet verplicht is. In de overheidsstukken wordt er vanuit gegaan dat in 2005 68% van de werknemers van hun werkgever een bijdrage in de kosten van kinderopvang ontvangt en dat dit groeit naar 90% in 2008 (Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, 2004). Om een eventueel ontbrekend werkgeveraandeel te compenseren is een overgangsregime afgesproken, waarin ouders het ontbrekende werkgeversdeel gedeeltelijk door de overheid vergoed krijgen. In het oorspronkelijke ontwerp gold dit overgangsregime tot uiterlijk 2008. Na de Kamerbehandeling in april 2004 is dit in zo verre aangepast dat ouders met lagere inkomens (in concreto ouders met een (gezamenlijk) toetsingsinkomen tot circa € 45.000) recht hebben op een permanente vergoeding (Tweede Kamer, 2003/2004). [figuur 2](#)



Figuur 2. Kosten kinderopvang voor één kind voor drie dagen in de week, naar belastbaar huishoudinkomen, zonder werkgeversbijdrage (WGB), in euro

Figuur 2 geeft de details van het overgangsregime, opnieuw weergegeven voor de situatie met 1 kind (jonger dan vier jaar) en drie dagen kinderopvang. Om de resultaten met en zonder werkgeversbijdrage te kunnen vergelijken, is voor 2005 ook de ouderbijdrage inclusief werkgeversbijdrage weergegeven. Uit de figuur blijkt dat lage inkomens - met of zonder werkgeversbijdrage - allemaal evenveel betalen. Vanaf een belastbaar huishoudinkomen van circa 2000 nemen de kosten voor ouders zonder werkgeversbijdrage echter relatief snel toe. Het vervallen van de overheidscompensatie geldt voor zowel het eerste als het tweede en volgende kind.

Betaalde arbeid en opvangkosten

Wat betekent de introductie van de WK nu voor het gemiddelde Nederlandse huisgezin? Wordt het eenvoudiger om arbeid en zorg te combineren, of vormen de kosten van kinderopvang nog steeds een barrière?

Een dergelijke vraag is niet eenvoudig te beantwoorden, omdat niet duidelijk is voor hoeveel huishoudens de kosten van kinderopvang door de introductie van de WK nu zijn gedaald dan wel gestegen. Huishoudens met dalende kosten zijn vooral huishoudens die in 2004 gebruik maakten van een particuliere plaats en/of substantieel meer moesten betalen dan volgens de SZW-ouderbijdragetabel. Naar schatting bedraagt dit circa 25 procent van de huishoudens. In de nieuwe regeling wordt kinderopvang bovendien financieel haalbaar voor huishoudens die geen bedrijfsregeling hadden en geen subsidieplaats konden krijgen en voor wie een particuliere plaats te duur was. Dergelijke huishoudens waren in de oude regeling aangewezen op het informele segment, dan wel werden min of meer gedwongen (tijdelijk) zelf voltijs voor de kinderen te zorgen. In de nieuwe regeling is niet langer sprake van een onderscheid in gesubsidieerde, bedrijfs- en particuliere plaatsen, met als resultaat dat kinderopvang in principe voor iedereen op dezelfde wijze toegankelijk is. Sterker

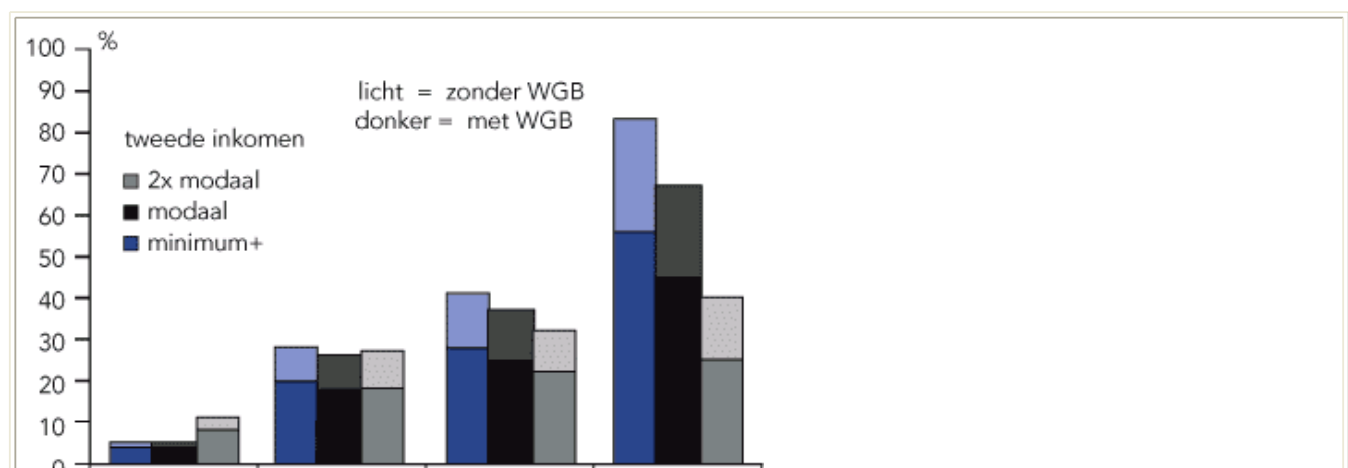
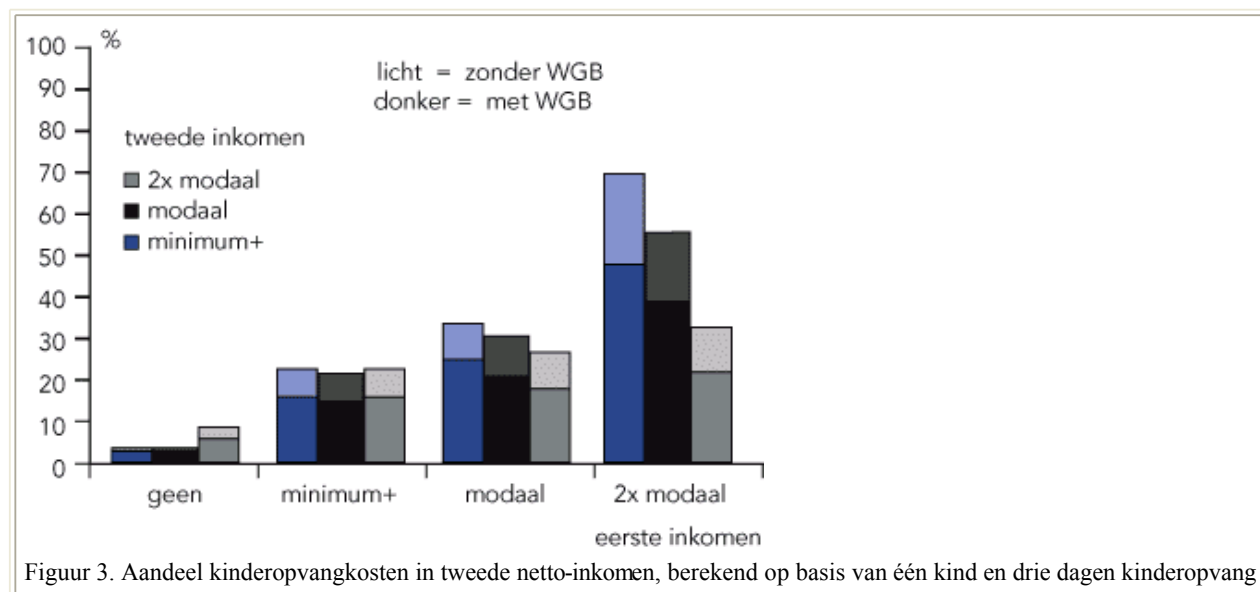
nog: door de interventie van de Tweede Kamer dat lage inkomens structureel moeten worden gecompenseerd, is voor de lagere inkomens min of meer een basisvoorziening kinderopvang geïntroduceerd. De fiscus controleert namelijk slechts het huishoudinkomen en de kinderopvangrekening. Er wordt geen relatie gelegd met het aantal dagen dat wordt gewerkt en het aantal dagen kinderopvang. Een geringe arbeidsinzet van de ouders (bijvoorbeeld hij werkt twee dagen en zij één) kan derhalve worden gecombineerd met vijf dagen kinderopvang. Het lage huishoudinkomen in combinatie met de hoge kinderopvangrekening geeft dan aanspraak op een structureel hoge fiscale tegemoetkoming.

Daar staat tegenover dat voor huishoudens in de hogere inkomensklassen de kosten toenemen, vooral als gevolg van de verhoging van de maximale ouderbijdrage. Naar verwachting betreft dit eveneens circa 25 procent van de huidige kinderopvanggebruikers. Het is overigens goed mogelijk dat dit aandeel groter is, vooral indien de werkgeversbijdrage achterblijft bij de verwachtingen.

Kosten en baten

Hoe zwaar de kinderopvangrekening op de verschillende inkomenscategorieën drukt, wordt geïllustreerd in figuur 3. Een complicatie bij de berekeningen is dat de kosten van kinderopvang, zoals aangegeven in figuur 1 en 2, afhankelijk zijn van het belastbaar huishoudinkomen. Kinderopvang wordt dus duurder naarmate één van de partners (of allebei) meer verdienen. Om de kosten en baten van arbeidsmarktparticipatie nader in kaart te brengen is er bij de berekeningen van uitgegaan dat de kosten van kinderopvang worden toegerekend aan het tweede, additionele, inkomen. Uiteraard is dit een tamelijk vergaande veronderstelling. De officiële beleidslijn is immers dat de kosten van kinderopvang worden gedragen door beide partners. Desalniettemin zal in menig huisgezin de afweging simpeler worden gemaakt. De vraag is vooral: wat voegt de arbeidsmarktparticipatie van de 'tweede' ouder netto toe aan het huishoudinkomen? In deze afweging staat aan de batenkant de (netto-) opbrengst van betaalde arbeid en aan de kostenkant de kosten van kinderopvang.

De gegevens van figuur 3 zijn gebaseerd op een veel voorkomend Nederlands participatiepatroon, namelijk hij (het eerste inkomen) werkt voltijds, terwijl zij - het tweede inkomen - drie dagen buitenshuis werkt met gebruikmaking van drie dagen kinderopvang. Voor de volledigheid is in de berekeningen meegenomen dat er niet in alle gevallen sprake is van een eerste inkomen; in dit geval gaat het derhalve om een alleenstaande moeder. [figuur 3](#) Uit de figuur blijkt dat de aanslag op het tweede inkomen vooral groot is indien hij tenminste modaal verdient. Afhankelijk van haar inkomen en afhankelijk van de aanwezigheid van een werkgeversbijdrage varieert het aandeel van de kinderopvangkosten in haar netto-inkomen van 19% tot 34%. Het aandeel wordt helemaal hoog indien hij tweemaal modaal verdient: in die situatie loont het voor haar nauwelijks om buitenshuis te werken indien haar verdien capaciteit onder modaal ligt en indien de werkgevers niet over de brug komen. [Figuur 4](#) geeft dezelfde berekeningen, maar dan uitgaande van de veronderstelling dat er twee kinderen zijn - één kind maakt gebruik van de dagopvang en één kind van de naschoolse opvang. Opnieuw blijkt de relatief zware belasting van de hoge inkomens. Bij een inkomen van tweemaal modaal van de partner, is het aandeel van de kinderopvangkosten in haar inkomen 45% indien zij een modaal inkomen verdient en de werkgevers mee betalen. Blijft de werkgeversbijdrage achterwege, dan stijgt het aandeel tot 67%. [figuur 4](#)



geen minimum+ modaal 2x modaal
eerste inkomen

Figuur 4. Aandeel kinderopvangkosten in tweede netto-inkomen, berekend op basis van twee kinderen en drie dagen kinderopvang/NSO

Gedragseffecten

Wat zijn nu de gevolgen van de invoering van de WK voor de arbeidsmarktparticipatie van (vooral) vrouwen? Voor ouders met hoge(re) kosten zijn er drie opties. De eerste optie is dat de kosten van kinderopvang simpelweg worden gedragen zonder aanpassingen in het arbeidsmarktgedrag. Ouders zien de kinderopvangkosten als een tijdelijke zaak en achten de lange-termijn-kosten van een onderbroken arbeidscarrière hoger dan de korte-termijn-kosten van kinderopvang. De tweede optie is dat er alternatieven voor de formele kinderopvang worden gezocht. Vooral voor ouders met meerdere kinderen lijkt het zoeken naar informele oplossingen interessant. De laatste optie is zich terugtrekken van de arbeidsmarkt c.q. niet herintreden. Deze optie is vooral relevant indien het inkomensverschil tussen de partners groot is en een flink deel van het tweede inkomen verdwijnt in de kinderopvangrekening. De inkomensprijzen in de kinderopvang dragen op deze manier bij aan de herintredersval.

Helaas betekent de introductie van de WK geen einde aan de hoge kosten van kinderopvang, vooral voor hogere inkomens

Over de relatieve omvang van deze gedragsreacties is het nu nog gissen. Voor zover er onderzoek is gedaan, lijken de elasticiteiten betrekkelijk klein te zijn. In 2003 schatte het SCP/SEO bijvoorbeeld de gemiddelde prijselasticiteit voor kinderopvang bij een kindercentrum op -0,15 (Ooms et al., 2003). Hierbij werd aangetekend dat de lage prijselasticiteit waarschijnlijk mede werd veroorzaakt door het feit dat op het moment van onderzoek de vraag veel groter was dan het aanbod. Ouders hadden weinig te kiezen en waren al blij als ze überhaupt een plaats bij een kindercentrum konden vinden. Anno 2005 lijken de ergste tekorten in de kinderopvang voorbij. Het is dan ook goed mogelijk dat ouders op dit moment gevoeliger zijn voor prijsveranderingen.

Conclusie

Met de introductie van de WK heeft de kinderopvangsector eindelijk een zelfstandig financieel, bestuurlijk en wettelijk kader. Als zodanig is de wet toe te juichen. Helaas betekent de introductie van de WK geen einde aan de hoge kosten van kinderopvang, vooral voor hogere inkomens. Het feit dat het hier hoge inkomens betreft maakt deze uitkomst politiek gezien waarschijnlijk minder gevoelig. Vanuit een economisch perspectief moet echter worden betwijfeld of de WK met de grote verschillen in de kinderopvangrekening tussen de lage (kleine) en hoge huishoudinkomens wel de juiste prikkels plaatst. Immers, juist mannen en vrouwen met de hoge verdien capaciteit zouden actief moeten zijn op de arbeidsmarkt en in dit voornemen niet moeten worden gefrustreerd door een hoge kinderopvangrekening. In dat opzicht blijft de WK - ondanks moderne trekjes als vraagsturing en marktwerking - ook heel behoudend. Voor de hogere inkomens is kinderopvang nog lang geen basisvoorziening.

Janneke Plantenga, Yermo Wever, Bob Rijkers en Peter de Haan

Literatuur

Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (2004) *Financiële effecten van de WBK voor ouders en werkgever*. Bijlage 1 bij AV/KO/2004/6240,

4, 16 februari.

Ooms, I., I.Groot, E.Eggink, L.Janssens & J. van Seters (2003) *Landelijk ramingsmodel kinderopvang 2002-2010. SCP werkdocument 98 / SEO rapport 700*.

Tweede Kamer, Motie Huizinga-Heringa en Hamer, vergaderjaar 2003-2004, 28 447, nr 93.