

Arbeidsmarktparticipatie en kinderopvang

W. Groot en H. Maassen van den Brink*

Het ontbreken van mogelijkheden tot kinderopvang vormt voor veel vrouwen met jonge kinderen een belangrijke belemmering om tot de arbeidsmarkt toe te treden en op die manier economische zelfstandigheid te bereiken. Daarom subsidieert de overheid kinderdagverblijven en probeert zij het aantal georganiseerde professionele opvangmogelijkheden te vergroten. Het is echter de vraag of dit de meest effectieve manier is om de arbeidsmarktparticipatie van vrouwen met jonge kinderen te bevorderen.

Kinderen hebben liefde, aandacht en zorg nodig, zeker als ze jong zijn. Nog altijd nemen vrouwen de meeste zorg voor kinderen voor hun rekening. De verdeling van zorgtijd tussen ouders leidt er toe dat het voor vrouwen moeilijk is betaald werk met de aanwezigheid van jonge kinderen te combineren. De arbeidsmarktparticipatie van vrouwen met jonge kinderen is dan ook nog altijd relatief laag. Deze lage arbeidsmarktparticipatie vormt een belangrijke belemmering voor de economische zelfstandigheid van vrouwen. En economische zelfstandigheid is een belangrijke doelstelling van het sociaal-economische beleid.

Uitbreiding van het aantal kinderopvangplaatsen wordt gezien als oplossing voor de lage participatiegraad en de geringe economische zelfstandigheid van vrouwen met kinderen. In deze optiek is er een nauwe relatie tussen de arbeidsmarktparticipatie van vrouwen en het aantal voorzieningen voor kinderopvang. Enerzijds vermindert de beschikbaarheid van kinderopvang de belemmering om toe te treden tot de arbeidsmarkt. Zo wordt in het WRR-rapport uit 1990 *Een werkend perspectief* gesteld:

"Gebrek aan kinderopvang en buitenschoolse opvang is waarschijnlijk de belangrijkste drempel voor vrouwen met kinderen om deel te nemen aan het arbeidsproces" (blz. 203). Anderzijds leidt een hogere arbeidsmarktdeelneming naar verwachting tot een grotere vraag naar kinderopvang.

Bij uitbreiding van kinderopvang wordt voornamelijk gedacht aan georganiseerde kinderopvang in een professioneel kinderdagverblijf en niet aan informele betaalde (oppas) of onbetaalde (familie of vrienden) kinderopvang (zie onder meer het WRR-rapport, blz. 204-205). Dit in tegenstelling tot de feitelijke praktijk: hierbij ligt de nadruk op het gebruik van informele en onbetaalde kinderopvang en niet op georganiseerde, professionele opvang¹.

De overheid kent zichzelf een belangrijke rol toe bij het uitbreiden van het aantal kinderopvangplaatsen. Dit komt onder meer tot uitdrukking in de subsidiëring van uitbreiding van kinderopvang. Het totale

budget voor uitbreiding zal de komende jaren oplopen tot f 290 miljoen in 1994². Daarnaast is er een fiscale aftrekmogelijkheid voor de kosten van kinderopvang. De reden dat de overheid bijdraagt aan kinderopvang is voornamelijk gelegen in het belang dat de overheid hecht aan economische zelfstandigheid van vrouwen en aan het middel om deze economische zelfstandigheid te bereiken, de toename van de arbeidsmarktdeelneming.

In dit artikel staat de relatie tussen arbeidsmarktparticipatie en de vraag naar kinderopvang centraal. De belangrijkste vraag die we trachten te beantwoorden is: in hoeverre leidt uitbreiding van georganiseerde professionele kinderopvang tot vergroting van de arbeidsmarktparticipatie en de economische zelfstandigheid van vrouwen met jonge kinderen. Daarnaast willen we de vraag aan de orde stellen of subsidiëring van georganiseerde kinderopvang de meest effectieve manier is om de arbeidsmarktparticipatie van vrouwen met jonge kinderen te bevorderen, of dat er andere, mogelijk efficiëntere, wegen zijn aan te geven om dit doel te bereiken.

De opzet van dit artikel is als volgt. Eerst worden de uitkomsten van een recente enquête naar het gebruik van kinderopvang en arbeidsmarktparticipatie gepresenteerd. Vervolgens worden enkele uitkomsten van een onderzoek naar arbeidsaanbod en de vraag naar kinderopvang weergegeven. In de slotparagraaf worden deze uitkomsten bediscussieerd.

* W. Groot is werkzaam bij de Vakgroep Economische Vakken van de Rijksuniversiteit Leiden. Henriëtte Maassen van den Brink is werkzaam bij de Vakgroep Micro-economie, Leerstoel Werkgelegenheidsvraagstukken binnen het Emancipatiebeleid van de Universiteit van Amsterdam.

1. Zie D. Wilbrink-Griffioen e.a., *Kinderopvang en arbeidsmarktparticipatie van vrouwen*, Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, Den Haag, 1987; H. Maassen van den Brink e.a., *Vrouwen over werk*, Universiteit van Amsterdam, 1992

2. Regeringsstandpunt kinderopvang, Tweede Kamer, 1989-1990, kamerstuk 21 180, nr. 12.

	Wel gebruik formele kinderopvang	Geen gebruik formele kinderopvang	Totaal
Participanten	24,0	16,0	40,0
Niet-participanten	22,6	37,4	60,0
Totaal	46,6	53,4	100,0

**Tabel 1. Kruis-
tabel formele
opvang en ar-
beidsmarkt-
participatie
in %**

Het gebruik van kinderopvang

Onderzoek naar het gebruik van vormen van kinderopvang wordt bemoeilijkt door het gebrek aan relevante data. De data die beschikbaar zijn, zijn niet specifiek op de probleemstelling arbeidsmarktparticipatie en kinderopvang toegesneden en bovendien vaak gedateerd. De ontwikkelingen op dit terrein gaan snel. In de winter van 1991/1992 zijn met behulp van een telefonische enquête gegevens verzameld omtrent inkomen, aantal uren werk van de vrouw, gebruik en kosten van kinderopvang en door de respondenten waargenomen kwaliteit van kinderopvang³.

Na opschonen van het bestand bestaat de totale steekproef uit 3.594 vrouwen. Van deze vrouwen geeft 55,4% aan dat zij betaald werk verrichten, en 44,6% dat zij onbetaald werken in het huishouden. Gemiddeld werkt men minder dan 20 uur per week buitenshuis.

Driekwart van de vrouwen met kinderen (N=1940) maakt gebruik van informele vormen van opvang (familieleden, vrienden, enzovoort), een kwart gebruikt formele kinderopvang (dagverblijven, peuterspeelzalen, gastouders, betaalde oppas, enzovoort)⁴. Er is weinig verschil in participatie van vrouwen naar leeftijd van het kind; tot het vierde levensjaar participeert in elke leeftijds categorie van het kind bijna 43% van deze vrouwen op de arbeidsmarkt.

**Tabel 2. Ge-
bruik van vor-
men van kin-
deropvang in
relatie tot be-
taald werken**

Vormen van kinderopvang	Procentueel gebruik niet betaald werkenden	Procentueel gebruik betaald werkenden	Totaal procent- ueel gebruik
Partner	53,3	40,5	46,2
Gezinsleden	13,9	12,1	13,0
Familieleden bij kind thuis	36,3	28,3	32,3
Familieleden bij hen thuis	36,0	32,7	34,4
Buren, vrienden, kennissen bij kind thuis	19,1	18,1	18,6
Buren, vrienden, kennissen bij hen thuis	24,1	25,4	24,7
Buitenschoolse opvang	2,7	5,5	4,1
Particulier kinderdagverblijf	1,3	1,5	1,4
Gesubsidieerde kinder- dagverblijven	1,3	3,3	2,3
Peuterspeelzaal	14,6	12,3	13,4
Betaalde particuliere oppas bij kind thuis	8,6	13,9	11,2
Betaalde particuliere oppas bij oppas thuis	0,1	4,0	2,0
Bedrijfsopvang	0,0	1,3	0,6
Gastouders	0,3	2,2	1,2
Andere opvang	1,6	1,6	1,6

In tabel 1 wordt een kruistabel gegeven van het aantal vrouwen met kinderen tot vijf jaar en het procentuele gebruik van formele en informele kinderopvang. Ruim 46% van de vrouwen met jonge kinderen maakt gebruik van formele kinderopvang, terwijl de participatiegraad van de vrouwen met kinderen 40% bedraagt. Opvallend is dat er nauwelijks verschil in gebruik van formele vormen van kinderopvang bestaat tussen vrouwen die wel en niet betaald werken: bijna de helft (48,5%) van de gebruikers van formele kinderopvang verricht geen betaald werk. Een tweede opvallende conclusie die uit tabel 1 kan worden getrokken, is dat 40% (16,0/40,0) van de vrouwen die betaald werk verrichten geen gebruik maken van formele kinderopvang.

Het procentuele gebruik van verschillende vormen van kinderopvang is weergegeven in tabel 2. Van de respondenten die rapporteren gebruik te maken van een of andere vorm van kinderopvang, zegt 53% van de niet betaald werkenden dat de partner het kind wel eens opvangt. Daarentegen zegt slechts 40% van de vrouwen die betaald werken dat de partner het kind wel eens opvangt. Blijkbaar regelt de vrouw die buitenshuis gaat werken vaker de opvang van haar kind(eren) buiten de (werkende) partner om.

In het algemeen zijn er geen grote verschillen in het gebruik van de niet formele vormen van kinderopvang tussen betaald werkende en niet betaald werkende vrouwen.

Procentueel is het gebruik van formele kinderopvang voor zowel buiten- als binnenshuis werkende vrouwen bijzonder laag. Dit geldt met name voor het gebruik van kinderdagverblijven: slechts 2,3% van de vrouwen met jonge kinderen maakt gebruik van een gesubsidieerd kinderdagverblijf en 1,4% van een particulier kinderdagverblijf. In vergelijking hiermee is de betekenis van andere formele, niet georganiseerde kinderopvang, zoals particuliere oppas, veel groter.

Buitenshuis werkende vrouwen maken iets meer gebruik van gesubsidieerde dagverblijven (3,3% voor werkenden versus 1,3% voor niet werkenden) en particuliere oppas bij het kind thuis (13,9% versus 8,6%). Zeventig procent van de gebruikers van een gesubsidieerd kinderdagverblijf werkt betaald, 30% werkt niet betaald.

Het gemiddelde aantal uren dat gebruik wordt gemaakt van kinderopvang staat in tabel 3. Werkenden die gebruik maken van kinderopvang maken hiervan gemiddeld bijna tweemaal zoveel uren gebruik als niet-werkenden. Als we kijken van welke vorm van kinderopvang gebruik wordt gemaakt, dan blijkt dat in het overgrote deel informele kinderopvang te zijn. Gemeten aan het aantal uren gebruik is de betekenis van formele kinderopvang gering. Werkende gebruikers van formele

3. Voor een uitgebreidere beschrijving en verantwoording van de dataverzameling, zie H. Maassen van den Brink e.a., *Vrouwen over werk*, rapportage onderzoek telefonische enquête, Universiteit van Amsterdam, 1992.

4. Onder formele kinderopvang verstaan we in dit artikel opvang waarvoor een prijs betaald wordt. Formele kinderopvang omvat niet alleen de georganiseerde kinderopvang, maar ook gastouders en betaalde oppas.

kinderopvang, maken hiervan gemiddeld 8,6 uur per week gebruik. Voor niet-werkenden is dit 2,7 uur. Hier staat tegenover dat werkenden gemiddeld 22,7 uur van informele kinderopvang gebruik maken. Voor niet-werkenden is dit 15,04 uur.

Verder valt uit tabel 3 op te maken dat de partner van werkende vrouwen meer uren per week de kinderen opvangt dan de partner van niet-werkende vrouwen. Kennelijk verzorgen partners van werkende vrouwen minder vaak de kinderen (zie tabel 2), maar als zij eenmaal de verzorging op zich nemen, dan besteden zij meer tijd aan de kinderen.

Tot slot van deze beschrijving valt nog op te merken dat meer dan 90% van de respondenten de kwaliteit van de kinderopvang als goed tot zeer goed beoordeelt. Deze bevinding moet waarschijnlijk voor een deel worden toegeschreven aan het in de psychologie bekende fenomeen van de cognitieve dissonantie. Hieronder wordt verstaan dat bij strijdige gevoelens in moeilijke keuzesituaties (zoals de zorg voor kinderen aan anderen over te laten) de aantrekkelijkheid van de gemaakte keuze (kinderopvang) wordt verhoogd (het oordeel over de kwaliteit).

Arbeidsaanbod en kinderopvang

Voor de vraag in hoeverre er een wederzijds verband is tussen arbeidsaanbod en kinderopvang is een simultaan vraagstelsel geschat⁵. Voor de specificatie van het vraagstelsel zijn twee verschillende functionele vormen gebruikt. De eerste is het 'lineaire uitgavensysteem', de tweede is afgeleid uit het vraagstelsel ontwikkeld door Deaton en Muellbauer⁶. De afhankelijke variabelen in het vraagstelsel zijn de vraag naar vrije tijd (dat wil zeggen het complement van het aanbod van arbeid) en de vraag naar kinderopvang. De verklarende variabelen in het vraagstelsel zijn de loonvoet van de vrouw, de prijs van kinderopvang en het huishoudinkomen. De data waarop het vraagstelsel is geschat zijn dezelfde als beschreven in de vorige paragraaf. Uit deze steekproef zijn in eerste instantie alle vrouwen met kinderen jonger dan vijf jaar genomen. Het vraagstelsel is zowel geschat voor een deelverzameling van werkende en niet werkende vrouwen als voor een deelverzameling van alleen werkenden uit deze steekproef. De reden dat het model ook is geschat voor werkenden is dat we na willen gaan of er structurele verschillen bestaan in de vraag naar kinderopvang tussen werkenden en niet-werkenden.

De belangrijkste uitkomsten laten zich aldus samenvatten. Voor werkende vrouwen die gebruik maken van betaalde kinderopvang is er een positieve correlatie tussen het arbeidsaanbod en de vraag naar kinderopvang. Dit betekent dat voor werkende vrouwen die gebruik maken van kinderopvang het aantal arbeidsuren positief samenhangt met het aantal uren dat van kinderopvang gebruik wordt gemaakt. Voor de totale populatie van vrouwen met jonge kinderen geldt dat er geen significante samenhang is tussen arbeidsaanbod en betaalde kinderopvang. Op basis van de schattingsresultaten zijn de eigen en kruiselingse vraagelasticiteiten van de vraag naar vrije tijd en de vraag naar kinderopvang berekend voor een representatief individu uit de steekproef. Dit representatieve individu is gedefinieerd als een vrouw die de gemiddelde prijs voor kinderopvang

Tabel 3. Gemiddeld aantal uren per week dat gebruik wordt gemaakt van verschillende vormen van kinderopvang naar werkenden en niet (betaald) werkenden

	Niet (betaald) werkenden	Betaald werkenden
Partner	10,1	15,08
Overige gezinsleden	9,5	15,14
Buren, vrienden, kennissen	3,5	7,6
Totaal informele opvang	13,04	22,07
Totaal formele kinderopvang	2,7	8,6
Gemiddeld totaal aantal uren kinderopvang	15,08	31,18

moet betalen (3,90 gulden per uur), een gemiddelde loonvoet heeft (14,40 gulden per uur) en een bij deze loonvoet behorend huishoudinkomen heeft. De elasticiteiten die hieronder worden besproken hebben betrekking op dit representatieve individu en kunnen niet zonder meer worden gegeneraliseerd tot de totale populatie.

De prijselasticiteit van de vraag naar kinderopvang van vrouwen met jonge kinderen is hoog. Voor vrouwen die reeds gebruik maken van kinderopvang is de prijselasticiteit van de vraag naar kinderopvang veel kleiner. Kennelijk vormt de prijs van kinderopvang met name een barrière bij de beslissing om al dan niet gebruik te maken van kinderopvang. De elasticiteit van de vraag naar vrije tijd met betrekking tot de prijs van kinderopvang (de kruiselingse prijselasticiteit van de vraag naar vrije tijd) is vrijwel nul. Dit houdt in dat het arbeidsaanbod van vrouwen niet of nauwelijks reageert op veranderingen in de prijs van kinderopvang. Een verhoging (verlaging) van de prijs van kinderopvang leidt er dus niet toe dat het arbeidsaanbod van vrouwen met jonge kinderen daalt (stijgt). Dit suggereert dat de prijs van kinderopvang niet fungeert als een grote belemmering voor het arbeidsaanbod.

Discussie

Er is geen sterke relatie tussen arbeidsmarktparticipatie en het gebruik van formele of georganiseerde kinderopvang. Uit de beschrijving van de data komt naar voren dat een aanzienlijk deel (40%) van de werkende vrouwen met jonge kinderen geen gebruik maakt van formele kinderopvang. Het gebruik van georganiseerde kinderopvang door betaald werkenden is van nog minder betekenis⁷. Het gebrek

5. Voor een uitgebreider beschrijving van het model en van de uitkomsten die in deze paragraaf worden besproken, zie W. Groot en H. Maassen van den Brink, *Labor supply, child care and consumption*, paper for the Sixth Annual Meeting of the European Society for Population Economics. Een kopie van dit paper is op aanvraag verkrijgbaar bij de auteurs.

6. Zie A. Deaton en J. Muellbauer, An almost ideal demand system, *American Economic Review*, jg. 70, 1980, blz. 312-326.

7. Het is mogelijk, zoals wel wordt betoogd, dat het tekort aan georganiseerde kinderopvangmogelijkheden het feitelijke gebruik belemmert en dat er van rantsoenering van het gebruik van georganiseerde kinderopvang sprake is. Hiertegen spreekt echter dat uit een vergelijking van onze onderzoeksgegevens met die uit het onderzoek van Wilbrink-Griffioen blijkt dat het gebruik van formele kinderopvang tussen 1987 en 1991 gelijk is gebleven.

aan formele of georganiseerde kinderopvang vormt dus voor een groot deel van de werkende vrouwen met jonge kinderen geen belemmering om aan het arbeidsproces deel te nemen. Verder blijkt dat een groot deel (37,7%) van de vrouwen die niet buitenshuis werken, wel gebruik maakt van formele kinderopvang. Het aandeel in het gebruik van gesubsidieerde kinderdagverblijven door niet betaald werkenden is ongeveer 30%. Dit suggereert dat uitbreiding van het aantal georganiseerde kinderopvangplaatsen slechts in beperkte mate tot toename van de arbeidsmarktdeelname van vrouwen leidt. Deze bevinding toont ook aan dat de subsidie voor uitbreiding van georganiseerde kinderopvang voor een belangrijk deel terecht komt bij vrouwen die niet deelnemen aan het arbeidsproces. Als het belangrijkste doel van de subsidie is om het voor werkende vrouwen goedkoper en aantrekkelijker te maken van georganiseerde kinderopvang gebruik te maken, dan moet worden geconstateerd dat deze subsidiemaatregel slechts beperkt effectief is.

Deze laatste conclusie wordt nog versterkt als we bedenken dat uit de onderzoeksuitkomsten blijkt dat de prijs van kinderopvang geen of slechts in zeer geringe mate van invloed is op het arbeidsaanbod. Er moet dan ook worden geconstateerd dat subsidiëring van de prijs van kinderopvang een weinig effectief middel is om het arbeidsaanbod van vrouwen met jonge kinderen te bevorderen. Het overheidsbeleid ten aanzien van kinderopvang richt zich voornamelijk op georganiseerde opvang. Dit komt tot uitdrukking in de subsidie voor uitbreiding van georganiseerde kinderopvang en in de fiscale aftrekmogelijkheden voor de kosten van formele kinderopvang.

Aan het huidige beleid kleven ons inziens twee bezwaren. Ten eerste komt een deel van het geld voor uitbreiding van georganiseerde kinderopvang terecht bij vrouwen die geen betaald werk verrichten. Vanuit het oogpunt van de doelstelling van bevordering van arbeidsmarktdeelname door uitbreiding van georganiseerde kinderopvang is dit een minder

gewenste situatie. Ten tweede komt het overheidsbeleid maar een aan beperkt deel van de vrouwen die gebruik maken van kinderopvang ten goede. Het overgrote deel van de gebruikte kinderopvang is informele kinderopvang en deze vormen van kinderopvang profiteren niet van het overheidsbeleid, hoewel hun bijdrage aan de bevordering van arbeidsmarktparticipatie niet minder is dan de bijdrage van formele kinderopvang. Het huidige overheidsbeleid leidt tot eenzijdige bevoordeling van georganiseerde en formele kinderopvang boven informele opvang. Het is verdedigbaar dat de overheid uit het oogpunt van controle op kwaliteit van zorg en opvoeding kiest voor een dergelijk beleid. Echter, vooreerst lijken Nederlandse ouders andere vormen van opvang te prefereren boven georganiseerde kinderopvang.

Er zijn beleidsmaatregelen waarvoor deze bezwaren niet gelden. Een voorbeeld hiervan is een 'tax credit' of forfaitaire fiscale belastingaftrek in de vorm van een hogere belastingvrije som voor vrouwen met jonge kinderen. Een fiscale belastingaftrek voor vrouwen met jonge kinderen komt alleen ten goede aan betaald werkende vrouwen en bevoordeelt niet de formele en georganiseerde kinderopvang boven informele kinderopvang. Bovendien heeft fiscale belastingaftrek een positieve invloed op het arbeidsaanbod van vrouwen. Een bijkomend voordeel is dat het qua uitvoering eenvoudiger is dan de huidige fiscale aftrekmogelijkheid van de kosten van kinderopvang.

Tot besluit kan nog worden opgemerkt dat het in Nederland een open vraag blijft waarom buiten het invoeren van regelingen als subsidiëring van kinderdagverblijven, belastingaftrek, ouderschapsverlof, verlof bij ziekte van kinderen, de verzorging en opvoeding van jonge kinderen niet op dezelfde wijze geregeld kan worden als de verzorging en opvoeding van kinderen vanaf vier jaar, namelijk via de wet als basisvoorziening.

Wim Groot
Henriëtte Maassen van den Brink