

Kabinetsvoorstel kinderopvang geen oplossing voor arbeidsparticipatie

Het kabinet heeft het voornemen om de kosten voor de kinderopvang voor alleen werkende ouders 'bijna gratis' te maken. Daarmee gaat de maatschappij fors investeren om de arbeidsparticipatie van ouders te verhogen. Hoe werkt dit in landen als Zweden of het Verenigd Koninkrijk, en welke lessen kunnen we hieruit trekken?

IN HET KORT

- De arbeidsparticipatie lijkt vooral te worden bepaald door de kinderopvangkosten voor ouders en de cultuur rondom werk.
- In Nederland liggen de kosten voor ouders met hogere inkomens relatief hoog, en werken er veel vrouwen in deeltijd.
- Het arbeidsparticipatie-effect valt waarschijnlijk tegen omdat de hoge inkomens minder gevoelig zijn voor 'gratis' opvang.

LEONORE DAS
Senior consultant
bij Berenschot

Het kabinet-Rutte IV had het voornemen om de kosten van de kinderopvang voor alle werkende ouders tot 96 procent te vergoeden. Oftewel, 'bijna gratis' kinderopvang voor alle werkende ouders. Het is nog onduidelijk of deze ambitie ook gerealiseerd zal worden nu het kabinet gevallen is. De verkiezingen en het formatieproces gaan ongetwijfeld opnieuw discussie opleveren of 'bijna gratis' kinderopvang gewenst is, en of dit de investering waard is.

In de discussies wordt vaak naar de landen om ons heen. Landen zoals Zweden bijvoorbeeld, waar de kinderopvang bijna gratis is voor ouders en de verlofregelingen in het eerste jaar ruim zijn, waardoor het voor ouders makkelijker wordt om beiden te werken. De kosten worden hier door de samenleving als geheel gedragen.

Gaat 'gratis' kinderopvang inderdaad samen met meer arbeidsparticipatie? Op basis van een internationale vergelijking van de kinderopvangstelsels in Nederland, Zweden, Denemarken, Engeland, Duitsland en Frankrijk zetten we in dit artikel verschillende financieringsvormen voor gratis kinderopvang uiteen – en kijken we naar de arbeidsparticipatie in die landen.

Vergelijking ouderbijdrage

Ouders in alle landen om ons heen betalen een eigen bijdrage die in al deze landen inkomensafhankelijk is. De mate waarin verschilt wel per land.

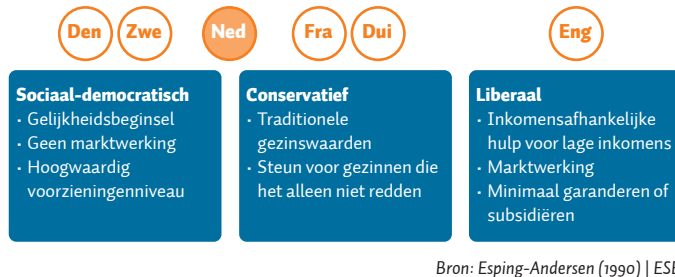
Gezinnen met de laagste inkomens betalen in Nederland nu een kleine eigen bijdrage van ongeveer vier procent. Deze eigen bijdrage loopt op tot zeventig procent van de kosten voor de opvang van het eerste kind wat betreft de hogere inkomens. Vanaf het tweede en volgende kind betalen ouders een lagere bijdrage, en is deze, ook voor de hogere inkomens, ongeveer de helft van de eigen bijdrage voor het eerste kind. Als er 'gratis' kinderopvang komt, dan vervalt deze inkomensafhankelijke bijdrage en zullen alle (werkende of studerende) ouders een bijdrage van ongeveer vier procent van de kosten voor de opvang gaan betalen.

In Zweden hebben kinderen van drie tot vijf jaar recht op minimaal vijftien uur per week gratis voorschoolse opvang. Buiten deze uren betalen ouders een inkomensafhankelijke bijdrage per kind. Deze bijdrage wordt iets minder bij het tweede of derde kind. Los van het aantal kinderen en uren mag de bijdrage maximaal drie procent van het huishoudensinkomen van de ouders beslaan, ongeacht de hoogte van de totale kosten voor de kinderopvang.

Gratis voorschoolse opvang is vanaf 2010 ook in Engeland beschikbaar. Voor het aanbod van deze vijftien

Type verzorgingsstaat bepaalt inrichting kinderopvang

FIGUUR 1



Bron: Esping-Andersen (1990) | ESB

Bruto binnenlands product, belastingdruk en kinderopvangkosten ouders

TABEL 1

	Den.	Zwe.	Eng.	Ned.
Bbp per capita, in duizenden dollars	65,71	56,36	47,32 ¹	56,30
Belastingdruk, als percentage van het bbp)	45,7%	44,4%	34,1%	38,6%
Besteding gezinsinkomen aan kinderopvang (gemiddeld)	niet bekend	3%	30%	20%

¹ Bbp per capita voor Engeland is Verenigd Koninkrijk

Data: IMF (oktober 2022); OESO | ESB

uur – of dertig uur in geval van specifieke doelgroepen – wordt er geen eigen bijdrage gevraagd, want de overheid bekostigt deze uren. Naast bekostigde uren kunnen sommige ouders in aanmerking komen voor andere regelingen, waaronder heffingskortingen en kinderopvangcheques. Toch dekken deze kortingen en cheques niet honderd procent van de kosten buiten de vijftien uur. Ouders die de maximale financiële ondersteuning krijgen, betalen in Engeland daardoor toch minimaal zelf dertig procent van de kosten van kinderopvang.

In Denemarken betalen ouders die gebruikmaken van publiek georganiseerde opvang maximaal 25 procent van de variabele kosten, zoals personeelskosten en andere direct met de opvang samenhangende kosten. De huisvestingskosten – die per stad kunnen verschillen en voor rekening komen van de gemeente – worden niet bij de ouders in rekening gebracht.

De bijdrage van Deense ouders is inkomensafhankelijk, maar tot een inkomen dat ongeveer vergelijkbaar is met het Nederlandse modale inkomen (bruto 40.000 euro per jaar) betalen ouders geen bijdrage. In het geval van private kinderopvang betalen ouders de vraagprijs minus de financiële bijdrage van de overheid, die afhan-

kelijk is van het inkomen. Het is vastgelegd in de wet dat gemeenten ouders steun moeten verlenen. De werking van de bijdrage verschilt dus afhankelijk van privaat of publiek georganiseerde opvang, en private aanbieders bepalen zelf hoeveel ouders moeten bijdragen.

Kinderopvang kost wel wat

Ondanks de lagere kosten voor ouders in de Scandinavische landen zullen de kosten voor de kinderopvang, linksom of rechtsom betaald moeten worden. Hoe lager de bijdrage van de ouders, en de kinderopvang bijna gratis voor hen wordt, hoe hoger de kosten voor andere partijen zijn. Wanneer de overheid de kosten betaalt, komen deze (deels) bij de ouders terug via de belastingdruk.

Uiteindelijk is de cultuur of het type verzorgingsstaat waar men met elkaar voor staat, bepalend voor hoe ouders vanuit de overheid ondersteund worden (figuur 1). Dit model met de drie archetypes van de verzorgingsstaat van Esping-Andersen (1990) is weliswaar wat oud, maar laat een mooi beeld zien van wat de mogelijke basis is voor de keuzes die er gemaakt worden.

In het Angelsaksische model (het liberale type verzorgingsstaat) zijn de collectieve voorzieningen beperkt. De kinderopvang in Engeland wordt vergoed voor het meest kansarme deel van de bevolking. De Scandinavische landen in de vergelijking zijn een voorbeeld van een sociaal-democratische verzorgingsstaat. In dit model zorgt de staat voor sterk herverdelende voorzieningen en uitkeringen, die ervoor zorgen dat iedereen een gelijke kans heeft.

In het algemeen is de belastingdruk in landen met weinig collectieve voorzieningen laag, en is deze andersom hoog in landen met ruime voorzieningen. Dat blijkt uit een vergelijking tussen de financiering van de voorzieningen tussen de landen aan de hand van het bbp per hoofd van de bevolking, de belastingdruk (de mate waarin de heffingen drukken op het besteedbaar inkomen) en de besteding van dat inkomen aan de kosten (dus wat ouders in totaal zelf moeten betalen) van kinderopvang (tabel 1). De lagere kosten voor ouders in Zweden en Denemarken gaan dus samen met hogere publieke lasten.

Vrouwen werken meer in Scandinavië

De lagere kosten voor ouders lijken ook samen te gaan met hogere arbeidsparticipatie. Op basis van OESO-cijfers zien we dat Zweden de hoogste arbeidsparticipatie heeft van vrouwen in de leeftijd van 25 tot 54 jaar (88,2 procent versus 83,5 procent Denemarken, 85,1 procent

Nederland en 82,9 procent VK) en dat dit patroon ook geldt voor vrouwen in dezelfde leeftijd met kinderen. Ook als de kinderen ouder worden is de arbeidsparticipatie van vrouwen hoger in de Scandinavische landen. Een belangrijk detail hierbij is ook dat moeders in de Scandinavische landen meestal voltijdsbanen hebben, en dat dit in Nederland voor iets meer dan een derde van de vrouwen geldt. Voor het VK is dit ongeveer fifty-fifty.

Voor een zuivere beoordeling hebben we ook gekeken naar de mate van deeltijdwerken van alle vrouwen in deze leeftijd. Dan zien we dat er in Zweden en Denemarken weinig verschil is tussen alle vrouwen en de groep moeders met minimaal één kind tussen de nul en veertien jaar. In het VK is de gemiddelde arbeidsparticipatie van alle vrouwen gemiddeld duidelijk hoger vergeleken met de subgroep vrouwen met kinderen (70,4 procent voltijds versus 53,5 procent vrouwen met kinderen). Vrouwen in Nederland werken in het algemeen meer in deeltijd (49,2 procent voltijds alle vrouwen versus 37,6 procent voltijds werkende vrouwen met kinderen). Dit beeld bevestigt wat vaak wordt gesteld: Nederlandse vrouwen nemen niet per se minder deel aan het arbeidsproces, maar wel vaker in deeltijd, dan vrouwen in andere landen.

Impact kabinetsvoorstel beperkt

Toch zal het kabinetsplan waarschijnlijk niet gaan leiden tot meer arbeidsparticipatie van vrouwen. Verschillende studies over toeslagen en arbeidsparticipatie suggereren dat de arbeidsparticipatie in Nederland niet substantieel toeneemt als er een verandering is in de toeslagen, ook niet als die ‘bijna gratis wordt’ (CPB, 2019; 2020). De toename van de arbeidsparticipatie hangt vooral af van de initiële kosten die ouders maken voor kinderopvang, en de mate waarin de kosten lager worden door de hervorming. Voor de laagste inkomens in Nederland wordt de kinderopvang al tot 96 procent vergoed, voor de hoogste inkomens zou de gratis kinderopvang dus de meeste zoden aan de dijk moeten zetten. Uit een studie van het CPB (2020) blijkt echter dat er in Nederland voor ouders ook andere prikkels zijn die maken dat een besluit tot meer werken wel of niet genomen wordt. Vrij vertaald lijkt de *work-life balance* voor hogere inkomens ertoe te leiden dat kinderen wél naar de opvang gaan, maar dat ouders de tijd aan andere activiteiten dan werk besteden. Misschien is de welvaart in Nederland dusdanig hoog dat een deel van de ouders zich dit kunnen permitteren.

Het CPB haalt in dezelfde notitie een onderzoek aan dat in Noorwegen is uitgevoerd, waar na hervormingen in de kinderopvang in het vorige decennium (lees: de kosten verlaagd), moeders die samenwonen met een partner wel meer zijn gaan werken. Sterker, evenals in Zweden is het in Noorwegen de norm dat beide ouders buitenshuis werken. Op basis hiervan lijkt het dat de cultuur in Nederland dan toch meer van invloed is op de keuze van – vooral moeders – om deeltijds te gaan werken.

Conclusie

Het doel van de investering van het kabinet in (bijna) gratis kinderopvang is om voor werkende ouders voor kinderopvang de toegankelijkheid te verhogen en de kosten te verlagen, en zo de arbeidsparticipatie van jonge ouders te verhogen. Voor ouders in Nederland met hogere inkomens betekent de ruimere vergoeding dat zij minder kosten zullen hoeven te maken voor opvang.

De kosten van de kinderopvang van ouders lijken inderdaad samen te hangen met de arbeidsparticipatie. In Zweden en Denemarken besteden ouders een kleiner deel van hun inkomen aan kinderopvang en ligt de arbeidsparticipatie voor vrouwen hoger dan in Nederland. Nederlandse ouders scoren niet het hoogst op arbeidsparticipatie, maar toch is deze score wel aanzienlijk (85,1 procent).

Toch is onwaarschijnlijk dat de ruimere vergoeding in Nederland veel zal bijdragen aan de arbeidsparticipatie. De hogere inkomens lijken namelijk niet zo gevoelig voor deze financiële prikkel. De hogere vergoeding voor de kinderopvang is dus niet de *silver bullet* waarmee het doel van het verhogen van de arbeidsparticipatie wordt bereikt. Daarvoor zijn mogelijk fundamentele veranderingen nodig in de werkcultuur in Nederland.

Literatuur

CPB (2019) *Arbeidsparticipatie en gewerkte uren tot en met 2060*. CPB achtergronddocument. December 2019.

CPB (2020) *Doorrekening scenario's kindvoorzieningen*. CPB Notitie. December 2020.

Esping-Andersen, G. (1990) *The three worlds of welfare capitalism*. Princeton: Princeton University Press.