

# Verminderde toegang tot kinderopvang vergroot genderongelijkheid

Tot februari dit jaar hing de hoeveelheid kinderopvangsubsidie af van het aantal gewerkte uren van de minst werkende ouder. Dit ‘urenplafond’ werd in 2012 ingevoerd en is nu weer afgeschaft. Welk effect had de invoering in 2012 op de arbeidsparticipatie, en wat leert ons dat over de gevolgen van minder toegankelijke kinderopvang?

## IN HET KORT

- De invoering van het urenplafond in 2012 heeft kinderopvang minder toegankelijk gemaakt en genderongelijkheid vergroot.
- De arbeidsparticipatie van de geraakte moeders nam met tien procent af, en het kinderopvanggebruik met vijftig procent.
- De invoering van het urenplafond heeft ruw geschat 2.500 banen gekost, bijna uitsluitend onder moeders.

## HANS VAN KIPPERSLUIS

Hoogleraar aan de Erasmus Universiteit Rotterdam

## HONGLIANG ZHANG

Universitair Hoofddocent aan de Zhejiang Universiteit, China

Subsidies voor kinderopvang zijn een belangrijk instrument dat ouders in staat stelt om arbeid en zorg voor kinderen te combineren (Tweede Kamer, 2011a). Het demissionaire kabinet had bij hun start een nieuw stelsel gepresenteerd, en wilde 2,2 miljard euro extra gaan investeren om een hoge, inkomensafhankelijke vergoeding van 95 procent voor alle werkende ouders mogelijk te maken (Coalitieakkoord, 2021).

Onderdeel van de hervorming was ook het afschaffen van de koppeling tussen de gewerkte uren van de minst werkende ouder en de hoeveelheid kinderopvangsubsidie (urenplafond). Deze koppeling is per 22 februari 2023 al losgelaten (Rijksoverheid, 2022).

In dit artikel onderzoeken we welke effecten de invoering van het urenplafond in 2012 had op arbeids-

participatie van ouders. Het kwantificeren van de effecten bij de invoering van het urenplafond helpen om een verwachting te vormen over de effecten van het afschaffen ervan. We focussen daarbij op genderongelijkheid op de arbeidsmarkt, omdat recente studies een aanzienlijke en permanente daling van de arbeidsparticipatie en het inkomen van vrouwen laten zien na het krijgen van hun eerste kind (Adema et al., 2021). Deze zogenaamde *child penalty* is niet constant over de tijd en tussen landen (Kleven et al., 2019), wat de vraag oproept in hoeverre publiek beleid, zoals kinderopvangsubsidies, genderongelijkheid kan beïnvloeden.

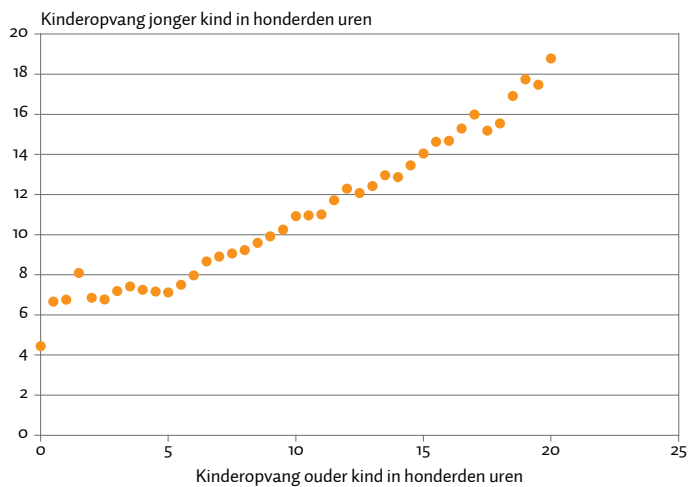
Naast het evalueren van een unieke hervorming die de kinderopvangsubsidies minder genereus maakte (Michiels et al., 2015), is dit artikel ook een nuttige case om te kijken hoe gezinnen omgaan met een situatie waarin kinderopvang minder toegankelijk wordt. De kinderopvangsector wordt namelijk geplaagd door personeelstekorten, zodat het een enorme uitdaging wordt om aan de verwachte grotere vraag naar kinderopvang te kunnen voldoen, met lange wachtlijsten als gevolg (ABF Research, 2022). Wanneer kinderopvang wegvalt of verminderd toegankelijk wordt, wat zijn dan de gevolgen voor genderongelijkheid op de arbeidsmarkt?

## Kinderopvangsubsidies in Nederland

In 2005 is in Nederland de Wet kinderopvang aangenomen. Onder deze wet betalen ouders zelf de kosten van kinderopvang, maar krijgen ze een inkomensafhankelijke subsidie als beide ouders werkzaam zijn. Onder dit systeem was er een positieve prikkel tot werken – zolang beide ouders minimaal een uur per week werkzaam waren (of een opleiding volgden) was het aantal uren waarop men op kinderopvang recht had vrijwel ongelimiteerd.

## Gemiddeld aantal uren kinderopvang van ouder en jonger kind binnen gezin<sup>1</sup>

FIGUUR 1



<sup>1</sup>Op tweejarige leeftijd

Data: CBS | ESB

In de nasleep van de financiële crisis werd dit systeem echter financieel onhoudbaar geacht, en tussen 2010 en 2013 zijn er een aantal maatregelen genomen om de kosten van de kinderopvang te beperken – en om een oneigenlijk gebruik van kinderopvang tegen te gaan (Staatsblad, 2011; Tweede Kamer, 2011a).

Zo maakte het urenplafond in 2012 het maximum-aantal gesubsidieerde uren kinderopvang gelijk aan 140 procent (voor kinderen tot vier jaar) of 70 procent (voor kinderen van vier tot twaalf jaar) van het aantal gewerkte uren van de minst werkende ouder. Vóór 2012 gebruikte ongeveer tien procent van de tweejarigen meer kinderopvanguren dan onder deze nieuwe regels maximaal was toegestaan: voor hen had deze bezuiniging dus gevolgen.

Het urenplafond kan een prikkel zijn voor minder arbeidsparticipatie: als een gezin ruim kinderopvang gebruikt en een van de twee ouders werkt slechts enkele uren per week, dan kan het voordelig zijn als die ouder stopt met werken en de kinderen zelf opvangt.

### Methode en data

Om de effecten van het urenplafond te bepalen, kijken we uitsluitend naar ouders met een gezamenlijk inkomen van maximaal 90.000 euro. Er zijn in de periode 2012–2013 ook wijzigingen in het subsidietarief doorgevoerd die eventueel verstorend zou kunnen werken. De reducties in het subsidietarief raakten voornamelijk

de hogere-inkomensgroepen, en het tarief was daarmee grotendeels onafhankelijk van de uren-hervorming uit 2012. De gezinnen met een inkomen onder de 90.000 euro ondervonden nauwelijks een verlaging van het subsidietarief (een gevoeligheidsanalyse inclusief deze groep toont vrijwel identieke resultaten).

Om te bepalen voor welke ouders het nieuwe urenplafond bindend is, moeten we weten hoeveel uur kinderopvang de ouders gebruiken zouden hebben als de hervorming niet had plaatsgevonden. Dit valt echter niet in de data te observeren. We gebruiken daarom het aantal uren kinderopvang van de oudere broers en zussen op tweejarige leeftijd, als een voorspeller voor het aantal uren kinderopvang van de jongere broer of zus. De aanname hierbij is dat ouders die een bepaald aantal kinderopvanguren gebruikten voor een eerder kind, waarschijnlijk voor een volgend kind een vergelijkbaar aantal uren willen gebruiken. Figuur 1 laat zien dat er inderdaad een sterke samenhang is tussen het aantal uren kinderopvang van de oudere en jongere kinderen van dezelfde ouders in de periode vóór 2012.

De groep waarvoor het urenplafond mogelijk bindend is, bestaat uit gezinnen met een kind tussen de één en drie jaar na 2012, van wie een oudere broer of zus op tweejarige leeftijd voorafgaande aan 2012 meer kinderopvang gebruikte dan toegestaan onder de nieuwe regels. Een natuurlijke controlegroep wordt gevormd door gezinnen waarvan de oudere broer of zus minder kinderopvang gebruikte dan toegestaan.

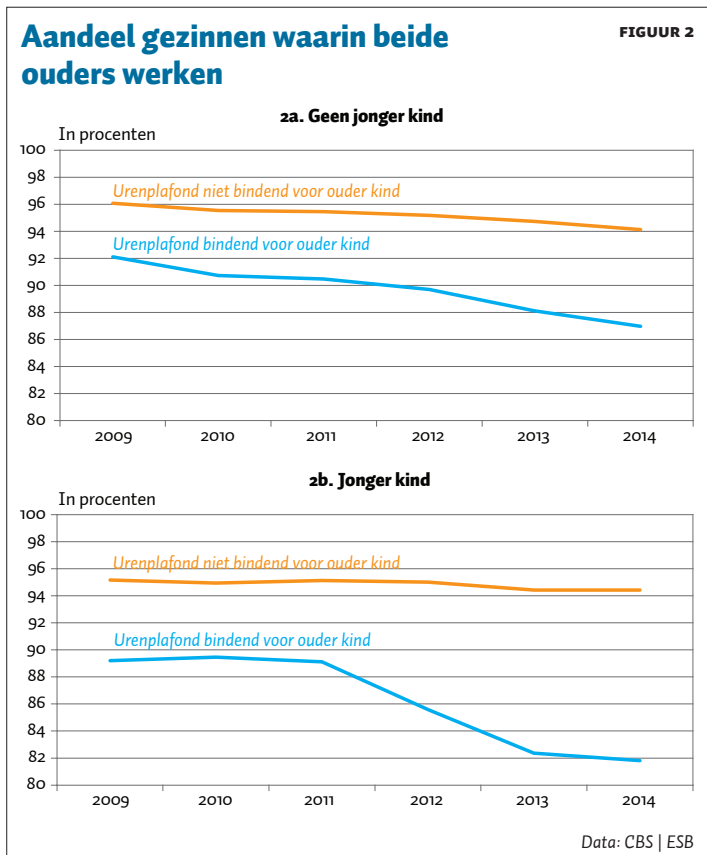
De voorspelde treatment-groep (*intention-to-treat*) is echter geselecteerd op basis van een relatief hoog aantal uren kinderopvang in verhouding tot het aantal gewerkte uren, en de controlegroep daarentegen juist niet. Hierdoor hebben deze groepen een verschillende trend in arbeidsparticipatie, en is een standaard *difference-in-differences*-analyse niet toepasbaar.

Onze empirische strategie is daarom een *triple difference*-strategie waarbij gezinnen zónder een jonger kind als extra controlegroep worden ingezet. Een deel van deze gezinnen heeft ook een ouder kind dat op tweejarige leeftijd meer kinderopvanguren gebruikte dan werd toegestaan onder de nieuwe regelgeving, en heeft derhalve een vergelijkbare arbeidsmarktdynamiek als onze treatment-groep. Echter, deze gezinnen hebben geen jonger kind en zijn dus niet of nauwelijks beïnvloed door de hervorming in 2012, hetgeen hen tot een plausibele extra controlegroep maakt.

Figuur 2 illustreert onze empirische strategie. Gezinnen zonder jonger kind worden niet geraakt

door de hervorming. In lijn met de verwachting zien we onder de groep voor wie het urenplafond waarschijnlijk wel bindend zou zijn dan ook geen trendbreuk in 2012 in het aandeel gezinnen waarin beide ouders werken (figuur 2a). Het aantal gezinnen waarin beide ouders werken neemt wel sterk af vanaf 2012 voor gezinnen met een jonger kind voor wie het urenplafond waarschijnlijk bindend is (figuur 2b). Tegelijk is er geen verandering onder gezinnen met een jonger kind voor wie het urenplafond waarschijnlijk niet bindend is. Het verschil tussen de verschillen in figuur 2a en 2b (*triple difference*) geeft het *intention-to-treat* effect van het invoeren van het urenplafond. Gecombineerd met de relatie tussen kinderopvanggebruik tussen oudere en jongere kinderen (figuur 1), kan vervolgens het causale effect van het urenplafond vastgesteld worden.

Voor de analyse gebruiken we gekoppelde administratieve data van het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) in de periode 2007–2014. We beperken onze steekproef tot gezinnen waarin beide ouders werkzaam waren toen het oudere kind twee jaar oud was, en gezinnen met een leeftijdsverschil van drie jaar tussen de kinderen, zodat de beslissingen op tweejarige leeftijd voor het oudere kind niet waren beïnvloed door zwangerschap of geboorte van het jongere kind. Het resultaat is een steekproef van 224.684 ouder-kind-combinaties met een totaal van 602.704 ouder-kind-jaar-observaties.



**Regressieresultaten: Effect urenplafond op arbeidsparticipatie en kinderopvanggebruik** TABEL 1

Afhankelijke variabele	Coefficiënt
Beide ouders werken	-0,116***
Moeder werkzaam	-0,099***
Vader werkzaam	-0,023
Moeder werkuren	
Alle moeders	-17,013
Onder werkzame moeders	48,064
Vader werkuren	
Alle vaders	89,095
Onder werkzame vaders	-16,890
Moeder belastbaar inkomen	-605,132
Vader belastbaar inkomen	-716,616
Kinderopvanggebruik	-0,233***
Kinderopvang uren	
Alle gezinnen	-540,352***
Onder gebruikers	-376,569***

\*\*\* Significat op eenprocentniveau

Noot: We controleren verder voor tijdsdummy's, een dummy voor het hebben van een jonger kind, en een dummy voor of het oudere kind meer kinderopvang gebruikte dan toegestaan onder de nieuwe regels. Ook controleren we voor alle tweezijdige interacties. Eventuele driezijdige interacties tussen controlevariabelen, de dummy voor jonger kind en tijdsdummy's worden geselecteerd op basis van post double selection lasso (Belloni et al., 2014). De standaardfouten worden geclusterd op gezinsniveau.

Data: CBS | ESB

**Regressieresultaten**

Tabel 1 geeft de causale effecten weer van de invoering van het urenplafond op de ouders van wie wij voorspellen dat ze blootgesteld werden aan de nieuwe regels. Gezinnen waarvoor het urenplafond bindend is hebben een 11,6 procentpunt lagere kans om beiden werkzaam te zijn als gevolg van de hervorming in 2012. Dit effect komt volledig door moeders die minder gaan werken. In ongeveer tien procent van de gezinnen die onder de hervorming in 2012 vielen, is de moeder helemaal uitgetreden uit het arbeidsproces. Op het aantal gewerkte uren en belastbaar inkomen zien we geen statistisch significant effect.

Voor de effecten op kinderopvang zijn we genoodzaakt om een difference-in-differences-analyse toe te passen omdat onze extra controlegroep zonder jonger kind per definitie geen kinderopvang gebruikt. We vinden dat kinderopvanggebruik met ongeveer 23,3 procentpunt, oftewel 50 procent, afneemt onder ouders voor wie het urenplafond bindend is. Het effect op aan-

tal uren kinderopvang is een afname van zo'n 540 uur (54 procent) inclusief niet-gebruikers, en een reductie van zo'n 375 uur (38 procent) onder gezinnen die kinderopvang blijven gebruiken.

We observeren alleen gesubsidieerde kinderopvang in plaats van daadwerkelijke kinderopvang, waardoor een deel van de gevonden effecten op gebruik mechanisch kunnen zijn. Theoretisch gezien kan de afname in gesubsidieerde kinderopvang namelijk volledig gecompenseerd worden door een toename van niet-gesubsidieerde kinderopvang (die wij niet observeren), zodat totaal kinderopvanggebruik gelijk blijft. Een analyse van een subgroep waarvoor we zowel gesubsidieerde kinderopvang op basis van registers als gerapporteerde kinderopvang observeren op basis van de EU-SILC-enquête, suggereert dat deze verschillen klein zijn.

In extra analyses (hier niet getoond) laten we zien dat de effecten het sterkst zijn voor de gezinnen die het meest waarschijnlijk zijn getroffen door de hervorming. Ook laten placebo-toetsen die de hervorming artificieel terugzetten naar 2011 geen enkel significant effect op onze uitkomsten zien. Dit geeft vertrouwen in de aannames van onze empirische strategie.

**Maatschappelijke kosten en baten**

Om een gevoel te krijgen voor de maatschappelijke kosten en baten, maken we een aantal grove schattingen. De baten nemen de vorm aan van besparingen voor de overheid. Het totale pakket aan maatregelen in de kinderopvang leidde volgens cijfers van het CBS tot een besparingen op kinderopvangsubsidies van zo'n 450 miljoen euro tussen 2011 en 2012. Een schatting van welk deel van deze besparing is toe te schrijven aan het urenplafond is te maken als we uitgaan van circa 500.000 gezinnen met kinderen in de leeftijdscategorie 1-3 in die periode, met ongeveer de helft die kinderopvang gebruikt. Onze treatment-groep omvat ongeveer tien procent van de kinderopvanggebruikers. Dus voor ongeveer 25.000 gezinnen was het urenplafond bindend. Onze resultaten impliceren een afname van gemiddeld 540 uur tegen een maximaal uurtarief van 6,36 euro. Dit leidt tot een geschatte besparing van zo'n 85 miljoen door het urenplafond alleen.

Een simpele interpretatie van de hervorming in 2012 is dat oneigenlijk gebruik van kinderopvangsubsidies is teruggedrongen – de hervorming had immers vooral invloed op gezinnen waarbij de minst werkende partner relatief weinig uren maakte voor het aantal uren

kinderopvang dat er werd gebruikt. Zo bezien lijkt de maatregel effectief.

Echter, de overheid motiveerde de hervorming van 2012 als een bezuinigingsmaatregel zonder negatieve gevolgen voor arbeidsparticipatie (Tweede Kamer, 2011b), terwijl er wel degelijk een niet te verwaarlozen negatief effect was op arbeidsparticipatie. Deze effecten vormen de maatschappelijke kosten van de maatregel. Volgens dezelfde grove schattingen van het aantal gezinnen voor wie het urenplafond bindend was, en met een effect van tien procent op arbeidsparticipatie, komt dit dan neer op een jaarlijks verlies van zo'n 2.500 banen voor moeders door de hervorming van 2012. Elke 34.000 euro aan besparingen voor de overheid heeft dus geleid tot één baan minder voor moeders.

Daarnaast is genderongelijkheid in deze groep met een kwetsbare arbeidsmarktpositie toegenomen. Volledige uittreding uit de arbeidsmarkt kan langdurige gevolgen hebben voor het menselijk kapitaal en de toekomstige aantrekkelijkheid op de arbeidsmarkt (Mincer en Ofek, 1982; Adda et al., 2017).

Verder betekent een afname van vijftig procent van het kinderopvanggebruik onder ouders met een kwetsbare arbeidsmarktpositie dat jaarlijks ongeveer 12.500 kinderen niet langer kinderopvang gebruikten. Er is bewijs dat kinderopvang in elk geval voor kinderen van ouders met een lagere sociaal-economische positie een positief effect heeft op de ontwikkeling van het kind (Elango et al., 2015; Gruber et al., 2023).

## Lessen voor de toekomst

De resultaten laten zien dat een minder toegankelijke kinderopvang arbeidsparticipatie verlaagt en genderongelijkheid vergroot. Gezien de verwachte personeelstekorten in de kinderopvang is deze toename in genderongelijkheid mogelijk een voorbode van wat ons komende jaren te wachten staat als de kinderopvang minder toegankelijk wordt.

Nu het urenplafond weer wordt losgelaten kan worden verwacht dat het aantal vrouwen die deelneemt aan de arbeidsmarkt licht toeneemt, waardoor de genderongelijkheid licht afneemt. Ook zal de vraag naar kinderopvang naar verwachting toenemen met zo'n 10.000 kinderen. Deze schattingen zijn echter omgeven door veel onzekerheid omdat de effecten van de invoering van het urenplafond wellicht niet symmetrisch zijn, en er in de nabije toekomst nog grotere wijzigingen in het kinderopvangstelsel gepland staan.

## Literatuur

- ABF Research (2022) *Arbeidsmarktprognoses kinderopvang*. Rapport 22242.
- Adda, J., C. Dustmann en K. Stevens (2017) The career costs of children. *Journal of Political Economy*, 125(2), 293–337.
- Adema, Y., S. Rabaté en S. Rellstab (2021) Inkomens moeders halveert bijna na komst kinderen. *ESB*, 106(4796), 195–197.
- Belloni, A., V. Chernozhukov en C. Hansen (2014) Inference on treatment effects after selection among high-dimensional controls. *The Review of Economic Studies*, 81(2), 608–650.
- Coalitieakkoord (2021) *Omzien naar elkaar, vooruitkijken naar de toekomst: Coalitieakkoord 2021–2025 – VVD, D66, CDA en ChristenUnie*. Te vinden op [www.kabinetformatie.nl](http://www.kabinetformatie.nl).
- Elango, S., J.L. Garcia, J.J. Heckman en A. Hojman (2015) Early childhood education. In: R. Moffitt (red.), *Economics of means-tested transfer programs in the United States*, Volume 2, p. 235–297. Chicago: University of Chicago Press.
- Gruber, J., T. Kosonen en K. Huttunen (2023) *Paying moms to stay home: Short and long run effects on parents and children*. NBER Working Paper, 30931.
- Kleven, H., C. Landais, J. Posch et al. (2019) Child penalties across countries: Evidence and explanations. *AEA Papers and Proceedings*, 109, 122–126.
- Michiels, J., B. Huynen en H.-J. Dirven (2015) Arbeidsdeelname niet gedaald bij toegenomen kosten kinderopvang. *ESB*, 100(4703), 92–94.
- Mincer, J. en H. Ofek (1982) Interrupted work careers: Depreciation and restoration of human capital. *The Journal of Human Resources*, 17(1), 3–24.
- Rijksoverheid (2022) *Kinderopvangtoeslag niet meer afhankelijk van gewerkte uren (internetconsultatie)*. Rijksoverheid Nieuwsbericht, 23 februari.
- Staatsblad (2011) Besluit van 16 september 2011. *Staatsblad van het Koninkrijk der Nederlanden*, 2011(424).
- Tweede Kamer (2011a) *Brief van de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid en Staatssecretaris van Financiën*, 31322, nr. 123.
- Tweede Kamer (2011b) *Brief van de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid en Staatssecretaris van Financiën*, 31322, nr. 137.