

Effect kinderopvangtoeslag op arbeidsparticipatie van moeders

Als gevolg van de invoering van de Wet kinderopvang zijn de kinderopvangkosten voor ouders in 2008 gehalveerd ten opzichte van 2004. Dit heeft geleid tot een stijging van het arbeidsaanbod van moeders van vijf procent. Het opheffen van de restricties op het aanbod van buitenschoolse opvang heeft een urenstijging van het arbeidsaanbod van moeders teweeggebracht van ongeveer negen procent.

Tot 2005 bestonden drie soorten formele kinderopvang naast elkaar: gesubsidieerde opvang, bedrijfsopvang en particuliere opvang. Particuliere kinderopvang werd volledig betaald door de ouders zelf. Gesubsidieerde en bedrijfsopvang werden deels gefinancierd door een subsidie aan de aanbieder van opvang, van respectievelijk de gemeente en de werkgever. Daarnaast ontving de aanbieder een inkomensafhankelijke bijdrage van de ouders. De beschikbaarheid van gesubsidieerde en bedrijfsopvang werd dus sterk bepaald door de beperkte budgetten van de gemeente en de werkgever, met als gevolg lange wachlijsten vanwege een tekort aan kinderopvang.

Om vraag en aanbod beter op elkaar af te stemmen, is op 1 januari 2005 de Wet kinderopvang van kracht geworden. Sinds 2005 betalen ouders altijd zelf de volledige marktprijs. De subsidie van de overheid en de werkgever wordt sindsdien betaald aan de ouders, in plaats van aan de aanbieder van opvang, in de vorm van een inkomensafhankelijke toeslag van de belastingdienst. De toeslag is afhankelijk van de prijs van kinderopvang en de hoogte ervan is gebonden aan een door de overheid vastgesteld maximum uurtarief.

Sinds de invoering van de wet is het gebruik van formele kinderopvang sterk gestegen. De overheidsuitgaven voor kinderopvang zijn toegenomen van naar schatting 632 miljoen euro in 2005 tot 2,1 miljard euro in 2008. Door het gebruik van kinderopvang kan de arbeidsparticipatie stijgen, wat resulteert in meer toegevoegde waarde in een land. Bovendien zorgt een hogere arbeidsparticipatie voor een toename van belasting- en premieontvangsten en voor besparingen op uitkeringen, waardoor belastingtarieven omlaag kunnen.

Ontwikkeling gebruik en arbeidsparticipatie

Als gevolg van de Wet kinderopvang zijn de kosten van kinderopvang tussen 2004 en 2008 voor ouders gehalveerd (Berden en Kok, 2009). Daarnaast zijn restricties op het aanbod die voor 2005 bestonden weggefallen, enerzijds door het openeinde-karakter

van de Wet kinderopvang en anderzijds door het uitvoeren van de motie-Van Aartsen-Bos vanaf het schooljaar 2007–2008, die scholen verplicht buitenschoolse opvang te regelen wanneer ouders hierom vragen. De ontwikkeling in het gebruik van kinderopvang is in kaart gebracht door middel van twee enquêtes in 2004 en in 2008 onder ouders met kinderen in de leeftijd van nul tot en met twaalf jaar (Berden en Kok, 2009). Ouders hebben onder meer vragen beantwoord over het gebruik van kinderopvang voor het oudste kind. Het resultaat hiervan staat vermeld in figuur 1.

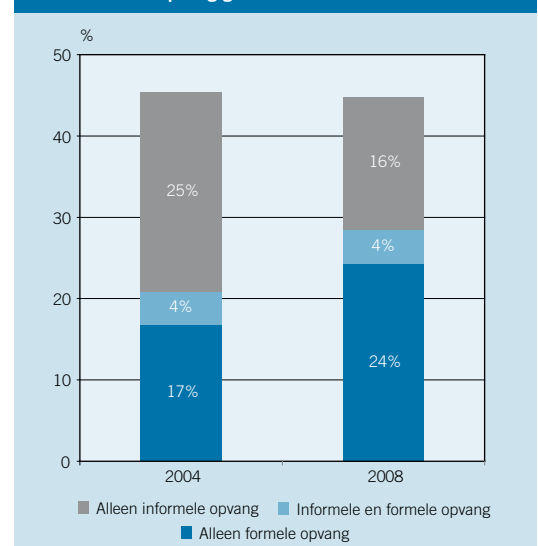
Uit figuur 1 komt naar voren dat het totale opvanggebruik in de periode 2004–2008 gelijk is gebleven. Alleen voor ouders van wie het oudste kind vier tot en met zeven jaar oud is, is het gebruik licht gestegen (Berden en Kok, 2009). Er heeft een verschuiving plaatsgevonden van informele naar formele opvang. In 2008 maakt een groter deel van de ouders gebruik van formele opvang voor hun oudste kind. Het aantal werkende moeders is tussen 2004 en 2008 gestegen met tien procentpunt. De netto arbeidsparticipatie van Nederlandse vrouwen zonder kinderen in de leeftijd van 20 tot en met 55 jaar is daarentegen in diezelfde periode vrijwel constant gebleven (CBS statline).

Aanbod van arbeid

Om na te gaan hoe het opheffen van de beperkingen op het aanbod en de halvering van de kinderopvangkosten voor ouders precies van invloed zijn geweest

Figuur 1

Percentage ouders dat formele of informele opvang gebruikt voor het oudste kind.



CAROLINE D.A. BERDEN

Onderzoeker bij SEO
Economisch Onderzoek

LUCY M. KOK

Clusterhoofd bij SEO
Economisch Onderzoek

op het arbeidsaanbod van moeders, is een arbeidsaanbodmodel geschat, beschreven door Heckman (1974). Dit model verklaart het arbeidsaanbod uit het verschil tussen het nettoloon dat iemand kan verdienen op de arbeidsmarkt, het marktloon, en het loon dat iemand minimaal wilt verdienen, het reserveringsloon. Zo zal iemand pas gaan werken wanneer het marktloon hoger is dan het reserveringsloon. De hoogte van het reserveringsloon voor moeders wordt bepaald door de waarde van vrije tijd en onbetaalde arbeid (Killingsworth en Heckman, 1986). Een belangrijke aanname in het model is dat de moeder haar keuze om te participeren maakt nadat haar partner zijn arbeidsuren heeft bepaald. Voor de schattingen is alleen de groep moeders met een werkende partner gebruikt; moeders met een niet-werkende partner zijn buiten beschouwing gelaten. Het aantal uren dat de partner werkt is namelijk gebruikt als proxy voor zijn inkomen. Bij een niet-werkende partner kan wel sprake zijn van inkomen, bijvoorbeeld uit de VUT of WAO, waardoor het aantal gewerkte uren geen goede benadering van het inkomen is. De resultaten zijn volgens de verwachting. De arbeidsparticipatie van vrouwen stijgt met het opleidingsniveau, omdat een hoger opleidingsniveau leidt tot een hoger nettoloon (Berden en Kok, 2009). Hoe meer uren de partner werkt, hoe hoger het reserveringsloon en hoe lager de participatie van de vrouw (tabel 1). Thuiswonende kinderen beïnvloeden de participatie van moeders negatief omdat ze een verhoging van het reserveringsloon veroorzaken. Daarbij geldt, hoe jonger het kind, hoe lager de kans dat de moeder participeert op de arbeidsmarkt. Op basis van de geschatte coëfficiënten voor leeftijd van de vrouw blijkt dat moeders van rond de 35 jaar een hogere kans hebben te participeren dan moeders die jonger of ouder zijn. Dit heeft mogelijk te maken met het carrièrepad en de verdien capaciteit van vrouwen. Het innemen van een goede positie binnen een bedrijf kost tijd. Wanneer deze positie is bereikt, is het minder waarschijnlijk dat moeders stoppen met werken. Oudere moeders beschikken mogelijk over voldoende middelen om minder te werken.

Voor het aanbod van kinderopvang is het aantal potentieel binnen tien minuten bereikbare kindplaatsen per kind gebruikt (Berden en Kok, 2009). Uit de schattingsresultaten komt naar voren dat een hogere capaciteit van de buitenschoolse opvang, voor kinderen van vier jaar en ouder, het reserveringsloon verlaagt en daarmee een hogere kans op arbeidsparticipatie tot gevolg heeft. Een stijging van het aantal gewogen kindplaatsen per kind bij de buitenschoolse opvang met tien procent leidt tot een stijging van de arbeidsparticipatie van moeders in uren van 0,6 procent. Uit cijfers van het CBS volgt dat het aantal kindplaatsen per kind bij de buitenschoolse opvang tussen 2004 en 2008 met 155 procent is toegenomen. Hieruit volgt een toename van negen procent van het aantal gewerkte uren van moeders van wie het oudste kind vier jaar of ouder is. Chevalier en Viitanen (2002) laten ook zien dat een stijging van het aantal beschikbare plaatsen leidt tot een stijging van de arbeidsparticipatie een periode later.

Voor kinderen onder de vier jaar is een dergelijk effect niet gevonden. De potentiële kosten van kinderopvang voor 2004 en 2008 zijn berekend als de kosten per maand van een dag kinderopvang in de week (Ministerie van VWS, 2004; Ministerie van OCW, 2008). Hierbij is rekening gehouden met het huishoudinkomen, het totaal aantal kinderen en de leeftijd van de kinderen. Uit de schattingsresultaten blijkt dat een groter absoluut verschil in kinderopvangkosten tussen 2004 en 2008 leidt tot een lager reserveringsloon en daarmee tot een hogere kans op participatie. De daling van de kinderopvangkosten van vijftig procent heeft naar schatting geleid tot een stijging in het aantal gewerkte uren van moeders van vijf procent.

De gevonden urenelasticiteit is daarmee gelijk aan $-0,1$. De halvering van de kosten voor kinderopvang voor ouders heeft geleid tot zo'n vijf procent stijging in het aantal gewerkte uren van moeders. De openeinde-financiering die werd ingevoerd met ingang van de Wet kinderopvang en het uitvoeren van de motie-Van Aartsen-Bos is voor moeders van wie het oudste kind vier jaar of ouder is belangrijker geweest en heeft gezorgd voor een toename van de arbeidsparticipatie in uren van naar schatting negen procent.

Tot slot

De vraag is of de positieve welvaartseffecten als gevolg van een toename in de arbeidsparticipatie wel opwegen tegen de kosten. De halvering van de ouderbijdrage en de uitbreiding van de capaciteit van kinderopvang heeft niet alleen geleid tot een stijging van de participatie, maar ook tot sterke substitutie van informele voor formele opvang. Veel moeders werkten al en hebben hun informele opvang vervangen door formele opvang. Hierdoor staat de stijging van de arbeidsparticipatie van moeders niet in verhouding tot de stijging van het gebruik van formele opvang.

Tabel 1

Belangrijkste schattingsresultaten voor het reserveringsloon.

	Coëfficiënt
Intercept	1,472***
Leeftijd van de vrouw	-0,547***
Leeftijd van de vrouw (kwadraat)	0,078***
Aantal thuiswonende kinderen 0-3 jaar	0,093***
Aantal thuiswonende kinderen 4-7 jaar	0,063***
Aantal thuiswonende kinderen 8-12 jaar	0,049*
Kindplaatsen per kind bij buitenschoolse opvang	-0,490**
Kosten van een dag kinderopvang	-0,001**
Gewerkte uren van de partner	0,136**
Dummy voor 2008	0,054*
Gewerkte uren per week van de vrouw	0,561***

* Significant op tienprocent-niveau; ** significant op vijfprocent-niveau; *** significant op éénprocent-niveau.

Bron: SEO Economisch Onderzoek ouderenquête 2004 en 2008

LITERATUUR

- Berden, C. en L. Kok (2009) *Participatie-effect kinderopvangtoeslag*. Amsterdam: SEO Economisch Onderzoek.
- Chevalier, A. en T. Viitanen (2002) The causality between female labour force participation and the availability of childcare. *Applied Economics Letters*, 9(14), 915-918.
- Heckman, J.J. (1974) Shadow prices, market wages and labor supply. *Econometrica*, 42(4), 679-694.
- Killingsworth, M.R. en J.J. Heckman (1986) Female labor supply, a survey. In: Ashenfelter, O. en R. Layard (red.) *Handbook of labor economics, Volume 1*. Amsterdam: North Holland.
- Ministerie van OCW (2008) *Kinderopvangtoeslagtabel 2008*. Den Haag: Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap.
- Ministerie van VWS (2004) *Ouderbijdragetabel 2004*. Den Haag: Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport.