

Kinderopvang verbetert inkomenspositie vrouwen

H. Maassen van den Brink en W. Groot*

Het verzorgen van kinderen is één van de obstakels voor vrouwen om betaald werk te kunnen verrichten en economische zelfstandigheid te verkrijgen. In dit artikel wordt nagegaan in hoeverre (gesubsidieerde) kinderopvang de inkomenspositie van vrouwen verbetert. Dat blijkt het geval te zijn. Met name gebruikers van kinderdagverblijven zijn in staat hun economische zelfstandigheid te vergroten. Het individuele rendement op kinderopvang is soms zelfs zo hoog dat kleine veranderingen in de prijs het gebruik nauwelijks beïnvloeden. De opbrengst van een eventuele prijsverhoging voor sommige gebruikers kan worden benut om meer kinderopvangplaatsen te creëren.

Veel vrouwen zijn economisch niet zelfstandig. Ze hebben geen eigen inkomen, of een inkomen uit een kleine deeltijdbaai, dat te laag is om van te leven. Om de economische zelfstandigheid van vrouwen te bevorderen, is het dus niet alleen noodzakelijk dat de arbeidsdeelname van (gehuwde) vrouwen toeneemt, maar ook het aantal uren dat zij werken.

Het bevorderen van de economische zelfstandigheid (van iedere burger) is een van de hoofddoelstellingen van het sociaal-economisch beleid. Daarnaast vergroot een grotere arbeidsdeelname ook het draagvlak voor de financiering van de sociale zekerheid en de overheidsuitgaven, en zal, naarmate vrouwen vaker en langer actief zijn op de arbeidsmarkt het beloningsverschil tussen mannen en vrouwen afnemen.

Het verzorgen van kinderen is één van de obstakels voor vrouwen om economisch zelfstandig te kunnen worden. Kinderopvang stelt vrouwen in staat om te blijven werken als er kinderen komen, en zo een zeer onvoordelige onderbreking van de loopbaan te voorkomen. Dit is voor de overheid reden om kinderopvang te subsidiëren. Deze stellingname roept twee vragen op. In de eerste plaats: in hoeverre bevordert kinderopvang de arbeidsdeelname en de economische zelfstandigheid van vrouwen? En in de tweede plaats: wat is het individuele en maatschappelijke rendement van kinderopvang?

Dit artikel begint met enkele feitelijke gegevens over de economische zelfstandigheid van Nederlandse vrouwen. Vervolgens wordt de arbeidsdeelname en het inkomen onderzocht van vrouwen die wel en geen gebruik maken van kinderopvang. Kinderopvang heeft een individueel, en een maatschappelijk rendement. Kennis hiervan maakt het mogelijk de vraag naar de effectiviteit van subsidiëring van kinderopvang te behandelen.

Empirie

Iemand is economisch zelfstandig als het eigen arbeidsinkomen voldoende is om in het eigen levensonderhoud te kunnen voorzien. De grens hiervoor leggen we bij een netto-maandinkomen van 1400 gulden; ongeveer het netto wettelijk minimumloon en het sociaal minimum voor een gezin. Individen met een netto maandinkomen tussen 800 en 1400 gulden, bij voorbeeld uit een kleine deeltijdbaai, beschouwen we als marginaal economisch zelfstandig. Een absolute grens tussen economische zelfstandigheid en niet zelfstandigheid is – naar onze mening – overigens niet te geven.

Als de voorafgaande omschrijving van economische zelfstandigheid als maatstaf wordt genomen, dan blijkt dat de positie van vrouwen nog altijd slecht is. In tabel 1 is voor drie jaren – 1985, 1988 en 1992 – de verdeling van vrouwen en gehuwde vrouwen tussen 18 en 65 jaar naar netto maandinkomen weergegeven. Uit de tabel blijkt dat in 1985 en 1988 ruim 71% van alle vrouwen niet economisch zelfstandig was, terwijl dat in 1992 nog altijd voor 63% van

* De eerste auteur is wetenschappelijk medewerker bij de Nederlandse Organisatie voor Wetenschappelijk Onderzoek (NWO) en bij de vakgroep Micro-economie van de Universiteit van Amsterdam. De tweede auteur is universitair docent bij de vakgroep economische vakken aan de Rijksuniversiteit Leiden.

Dit artikel is gedeeltelijk gebaseerd op H. Maassen van den Brink en W. Groot, *Obstakels, vrouwen tussen arbeidsmarkt en gezin*, Amsterdam University Press, 1994, en op twee rapporten – *De relatie tussen arbeidsdeelname en het gebruik van kinderopvangvoorzieningen* en *Het rendement van kinderopvang* – geschreven in opdracht van de Directie Jeugdbeleid van het Ministerie van WVC.

de vrouwen gold. Tussen 1985 en 1992 is het percentage vrouwen met een inkomen van meer dan 1400 gulden wel toegenomen. De ontwikkeling van het aandeel economisch zelfstandige vrouwen onder gehuwden en samenwonenden is vergelijkbaar met die onder alle vrouwen, alleen is het percentage economisch zelfstandigen onder gehuwden en samenwonenden nog altijd lager.

Een belangrijke reden voor de geringe economische zelfstandigheid van vrouwen is, dat zij bij deelname aan het arbeidsproces met grotere belemmeringen worden geconfronteerd dan mannen. Zo worden vrouwen in de meeste gevallen als de belangrijkste verzorgers van kinderen gezien. Als er kinderen komen, verminderen vrouwen hun arbeidsdeelname en daalt hun eigen inkomen, gemiddeld met ruim 50%!¹ Wanneer er de mogelijkheid is om gebruik te maken van kinderopvang, hoeven vrouwen om de kinderen te verzorgen hun baan niet op te geven. Leidt het gebruik van kinderopvang inderdaad tot een hogere participatie van vrouwen? En hebben deze vrouwen, na aftrek van de kosten van kinderopvang, inderdaad een betere inkomenspositie?

Kinderopvang, arbeidsdeelname en de inkomenspositie van vrouwen

In tabel 2 zijn de arbeidsdeelnamegraden van vrouwen met kinderen beneden vier jaar, de gemiddelde waarden van enkele inkomenscategorieën en de gemiddelde waarden van de uitgaven aan kinderopvang naar type kinderopvang weergegeven.

Arbeidsdeelname

Als betaald werkende vrouwen veel gebruik van kinderopvang maken, is dit een indicatie voor het belang ervan: kennelijk is het moeilijk om zonder kinderopvang aan het arbeidsproces deel te nemen. Hoe zit het met het gebruik van kinderopvang door betaald werkende vrouwen?

Het arbeidsaanbod blijkt een significante invloed op het gebruik van betaalde en onbetaalde kinderopvang te hebben, maar niet op het gebruik van peuterspeelzalen. Naarmate de vrouw meer uren betaald werkt, neemt het gebruik van betaalde en onbetaalde kinderopvang toe. Als de vrouw één uur (extra) betaalde arbeid verricht neemt het gebruik van betaalde kinderopvang met ongeveer één uur en een kwartier toe en het gebruik van niet betaalde kinderopvang met vier en half uur.

Een toename van het aantal uren betaald werk leidt dus tot een sterkere toename van het aantal uren dat van kinderopvang gebruik gemaakt wordt. Voor (bijna) alle uren dat vrouwen met kinderen betaald werken, moet dus kinderopvang moet worden gevonden. Dit wijst op het grote belang van kinderopvang voor betaald werkende vrouwen.

Omgekeerd kan ook gekeken worden naar de mate waarin de gebruiksters van kinderopvang betaald werk verrichten. Is dit in hoge mate het geval, dan is kinderopvang niet alleen van groot belang voor vrouwen die de arbeidsmarkt op willen, maar voorziet kinderopvang ook op een effectieve manier in deze behoefte. Wanneer daarentegen ook niet-be-

Tabel 1. Percentages vrouwen 18-65 jaar die geheel of gedeeltelijk economisch zelfstandig zijn, 1985-1992

	1985		1988		1992	
	allen	gehuwden	allen	gehuwden	allen	gehuwden
Netto-maandinkomen						
geen inkomen	60,4	65,8	60,6	63,9	53,5	56,3
< f 800	11,2	12,1	10,4	11,4	9,7	10,8
f 800 - f 1400	12,0	10,4	11,4	10,7	13,1	13,0
> f 1400	16,4	11,7	17,6	14,0	23,7	19,9
totaal	100	100	100	100	100	100

Bron: berekeningen op basis van OSA-Arbeidsmarktsurveys 1985, 1988, 1992. Bij de berekeningen is geen rekening gehouden met de invloed van inflatie. Hierdoor wordt de toename tussen 1985 en 1992 van het aantal vrouwen dat economisch zelfstandig is, enigszins overschat.

taald werkende vrouwen van kinderopvang gebruik maken, dan komt subsidie-geld voor kinderopvang terecht bij vrouwen die dit niet gebruiken om de arbeidsmarkt op te gaan.

De arbeidsdeelnamegraad onder gebruikers van kinderopvang is precies tweemaal zo hoog als onder vrouwen die geen gebruik maken van kinderopvang: 46% en 23%. Uitgesplitst naar type kinderopvang is de arbeidsdeelnamegraad het hoogst onder gebruikers van gesubsidieerde kinderopvang: van de vrouwen die gebruik maken van gesubsidieerde kinderdagverblijven neemt 74% deel aan het arbeidsproces. Een toename van het gebruik van kinderopvang met één uur leidt tot een toename van het arbeidsaanbod met een gelijke hoeveelheid (één uur).

De invloed van gebruik van kinderopvang op arbeidsdeelname blijkt groter te zijn dan de invloed van arbeidsdeelname op het gebruik van kinderopvang. Niet tijdens alle uren dat gebruik wordt gemaakt van kinderopvang, verrichten vrouwen betaald werk. Er zijn ook nog noodzakelijke brengen ophaaltijden van kinderen, en reistijden van en naar het werk.

Inkomen

Leidt hogere arbeidsparticipatie van vrouwen (inderdaad) tot een hoger inkomen? Uit de gegevens in tabel 2 blijkt dat het gemiddelde inkomen van vrouwen die gebruik maken van kinderopvang bijna dubbel zo hoog is als van vrouwen die geen gebruik maken van kinderopvang (103 gulden netto per week tegen 56 gulden). Het hogere inkomen van de vrouwen gaat niet ten koste van dat van hun echtgenoten: het gemiddeld huishoudinkomen is onder gebruikers van kinderopvang bijna 25% hoger dan onder niet gebruikers.

Er blijken grote verschillen te bestaan tussen de gebruikers van verschillende soorten kinderopvang. Zo is de mate van economische zelfstandigheid gemiddeld het hoogst is onder vrouwen die gebruik maken van kinderdagverblijven en het laagst onder vrouwen die geen gebruik maken van kinderopvang. Gemiddeld verdienen vrouwen die gebruik maken

1. Voor details zie *Het rendement van kinderopvang*, Rapport Ministerie van WVC, Directie Jeugdbeleid.

Tabel 2. Arbeidsdeelname, inkomen en kosten van kinderopvang (in gulden per week) voor gebruikers (vrouwen met kinderen jonger dan vier jaar) van verschillende typen kinderopvang

	Gebruikt geen kinder- opvang	Gebruikt kinder- opvang	Gebruik naar type kinderopvang:					
			1. Kinderdagverblijf gesubs- sidieerd	partic- ulier	2. Peuter- speel- zaal	3. Oppas en gast- ouder	4. Niet betaalde opvang	
arbeidsdeelnamegraad	0,23	0,46	0,69	0,74	0,66	0,45	0,54	0,38
arbeidsinkomen vrouw	56,30	103,33	215,00	197,28	242,82	81,25	130,25	71,71
totaal gezinsinkomen	581,70	716,42	818,63	741,75	932,43	703,63	751,78	675,32
uitgaven aan kinderopvang	0	35,37	111,44	122,73	88,81	43,86	55,70	0
arbeidsinkomen vrouw als fractie van het gezinsinkomen	0,14	0,14	0,24	0,25	0,25	0,12	0,16	0,10
uitgaven aan kinderopvang als fractie van het inkomen van de vrouw	0	0,28	0,50	0,53	0,40	0,35	0,35	0

van kinderdagverblijven anderhalf tot twee en half maal zo veel als vrouwen die gebruik maken van andere kinderopvangvoorzieningen. Dit komt waarschijnlijk doordat het gebruik van een (duur) kinderdagverblijf alleen lonend is als vrouwen tijdens deze uren een hoog inkomen kunnen verdienen. Hoger opgeleide vrouwen met een hoger inkomen maken relatief meer gebruik van kinderdagverblijven.

Het aandeel van het inkomen van de vrouw in het totale gezinsinkomen is gemiddeld het hoogst onder vrouwen die gebruik maken van kinderdagverblijven, en is het laagst onder vrouwen die gebruik maken van niet betaalde kinderopvang.

Het gebruik van kinderopvang blijkt dus samen te gaan met een relatief hoog inkomen voor de vrouw. Compenseert kinderopvang nu de inkomensachteruitgang voor vrouwen als gevolg van kinderen? Een vergelijking tussen de positieve inkomenseffecten van kinderopvang en de negatieve inkomenseffecten van de aanwezigheid van kinderen leidt tot de conclusie dat gebruik van particuliere of gesubsidieerde kinderdagverblijven en van betaalde oppas/gastouder de negatieve inkomenseffecten van kinderen (meer dan) compenseert, maar dat gebruik van peuterspeelzalen (in relatie tot betaald werken) en van niet betaalde kinderopvang het negatieve inkomenseffect van kinderen niet volledig compenseert.

Prijs

Betaald werk heeft een grote invloed op het gebruik van kinderopvang. De prijs van kinderopvang heeft geen significante invloed het gebruik van de verschillende kinderopvangsoorten. De prijs van kinderopvang is ook niet van invloed op het arbeidsaanbod. Deze conclusie komt overeen met onze bevindingen in eerder onderzoek². Een mogelijke oorzaak van het ontbreken van prijseffecten is dat de gemiddeld prijs die voor kinderopvang wordt betaald vrij laag is. Ook is de variatie in prijzen voor verschillende kinderopvangarrangementen vrij gering. Een andere mogelijke oorzaak is dat de overheidsbijdrage aan de prijs voor gesubsidieerde kinderopvang er toe leidt dat prijseffecten geringer worden.

Het rendement van kinderopvang

Individueel rendement

De hogere arbeidsinkomsten doordat vrouwen betaalde arbeid kunnen verrichten gedurende de tijd dat gebruik wordt gemaakt van kinderopvang, moeten worden afgewogen tegen de kosten van kinderopvang. Op basis van de afweging van de baten van kinderopvang (het hogere arbeidsinkomen) en de kosten ervan wordt het individuele rendement van kinderopvang bepaald³.

Gemiddeld wordt ongeveer 5% van het huishoudinkomen aan kinderopvang uitgegeven. Dit lijkt niet zo hoog. Als aandeel van het inkomen van de vrouw zijn de uitgaven aan kinderopvang echter wel aanmerkelijk. Zo bedragen de uitgaven aan kinderdagverblijven gemiddeld 50% van het inkomen van de vrouw.

Vrouwen die meer geld uitgeven aan kinderopvang, hebben een hoger inkomen: een toename van de uitgaven aan kinderopvang met één gulden gaat gepaard met een toename van het inkomen met 9%. Dit wijst op een hoog individueel rendement van kinderopvang. Het is tevens een verklaring voor de geringe invloed van de prijs op het gebruik van kinderopvang.

Maatschappelijk rendement

Een deel van de kosten van kinderopvang wordt opgebracht door de overheid. Een deel van de opbrengsten vloeit er ook heen, in de vorm van hogere belastingopbrengsten. Door de totale kosten (de kosten

2. Zie W. Groot en H. Maassen van den Brink, *Arbeidsmarktparticipatie en kinderopvang*, *ESB*, 29 juli 1992, blz. 731-734.

3. De data gebruikt in het onderzoek zijn ontleend aan de enquête Vrouwen over Werk 1991/1992. Hiervoor is een telefonische en een schriftelijke enquête gehouden onder een aselechte steekproef uit de Nederlandse bevolking. Ten behoeve van het onderzoek zijn vrouwen met kinderen beneden vier jaar geselecteerd. Voor details van het onderzoek en de gehanteerde onderzoeksmethoden, zie de publicaties genoemd in voetnoot * en H. Maassen van den Brink, *Female Labor Supply, Child Care and Marital Conflict*, Amsterdam University Press, 1994.

voor de ouders en de overheidssubsidies) af te wegen tegen de totale baten (het totale extra bruto arbeidsinkomen als gevolg van gebruik van kinderopvang), wordt het maatschappelijk rendement berekend.

De geschatte bijdrage van vrouwen met kinderen beneden vier jaar aan het bruto nationaal inkomen is iets meer dan f 8 mrd per jaar. De geschatte extra bijdrage aan het bruto nationaal inkomen door het gebruik van kinderopvang is ruim f 4,2 mrd per jaar. De geschatte extra belastingopbrengst door gebruik van kinderopvang is ruim f 1,3 mrd per jaar.

De bijdrage aan het bruto nationaal inkomen van vrouwen die gebruik maken van gesubsidieerde kinderopvang is ongeveer f 1,2 mrd. De extra bijdrage van gebruik van gesubsidieerde kinderopvang aan het bruto nationaal inkomen is ruim f 845 mln. De extra belastingopbrengst door gebruik van gesubsidieerde kinderopvang is f 262 mln. De overheidsbijdrage aan gesubsidieerde kinderopvang bedroeg in 1992 ruim f 322 mln.

De overheidsbijdragen aan kinderopvang zijn hoger zijn dan de extra belastinginkomsten die door betaald werkende, van kinderopvang gebruik makende vrouwen worden opgebracht. Het maatschappelijk rendement van kinderopvang is dus lager dan het individuele rendement.

Subsidies voor kinderopvang

Is dat lagere maatschappelijke rendement nu een reden om met de subsidiëring van kinderopvang te stoppen? Nee, het motief voor subsidiëring was het vergroten van de arbeidsdeelname en de economische zelfstandigheid van vrouwen. Wanneer dit bereikt wordt, zijn de subsidies voor kinderopvang effectief. De resultaten van ons onderzoek wijzen op een positief effect van gesubsidieerde kinderopvang op de arbeidsparticipatie en de economische zelfstandigheid van vrouwen met jonge kinderen.

Het budget voor kinderopvang kan in principe op twee manieren worden besteed. De eerste mogelijkheid is om de prijs van kinderopvang zo laag mogelijk te houden. In het meest extreme geval betekent dit dat kinderopvang gratis wordt aangeboden. Het nadeel hiervan is dat slechts weinig kinderopvangplaatsen kunnen worden gecreeërd, zodat slechts een beperkte groep ouders van de subsidie profiteert. Dit betekent dat het effect van de subsidie op de arbeidsparticipatie van vrouwen veel geringer dan nu zal zijn (slechts weinig vrouwen kunnen hun kind op een gesubsidieerde plaats kwijt), terwijl voor deze vrouwen en hun gezin het individuele rendement van gebruik van kinderopvang juist veel hoger wordt (de kosten zijn gering, terwijl wel van het extra arbeidsinkomen geprofiteerd wordt). Uiteraard zullen er al gauw lange wachtlijsten voor de (goedkope) gesubsidieerde kinderopvang ontstaan.

De tweede beleidsmogelijkheid is om het budget te gebruiken om zoveel mogelijk kinderopvangplaatsen te creeëren, door per kinderopvangplaats slechts een geringe bijdrage in de kosten te geven. Het totale budget wordt dan over veel kinderopvangplaatsen uitgesmeerd, en (relatief) veel ouders profiteren van

de subsidie. Het effect op de arbeidsparticipatie zal veel groter zijn omdat vrouwen die betaald willen werken, van de kinderopvang gebruik kunnen maken. Zij moeten hiervoor echter een flinke prijs betalen. Voor met name laag geschoolde vrouwen met een laag verwacht loon kan dit betekenen, dat de keuze om te gaan werken en van kinderopvang gebruik te maken niet meer rendabel is. Het positieve effect op de arbeidsparticipatie komt dan vooral terecht bij vrouwen met een hoger inkomen. Omdat zij ook meer belasting betalen, kan dit wel een hoger maatschappelijk rendement opleveren.

Uit de onderzoeksuitkomsten blijkt dat kinderopvang een positief effect heeft op de arbeidsparticipatie en de inkomenspositie van vrouwen. Het individuele rendement voor de vrouwen is hoog, terwijl de prijs van kinderopvang geen significante invloed heeft op het gebruik. De beschikbaarheid van kinderopvang vormt eerder een beperking. Dit wijst er op dat verbeteringen in de effectiviteit van de subsidies voor kinderopvang vooral in de richting van een grotere beschikbaarheid van kinderopvang gezocht moeten worden. Een lagere subsidie per plaats betekent een hogere prijs voor de gebruikers, maar dat lijken velen wel te kunnen opbrengen.

Economische effectiviteit hoeft echter, naar ons oordeel, niet het enige criterium te zijn waarop subsidiëring van kinderopvang beoordeeld dient te worden. Subsidies voor kinderopvang dragen bij aan het verkleinen van de maatschappelijke ongelijkheid tussen vrouwen en mannen. Dit kan worden gezien als een bijdrage aan de vergroting van de maatschappelijke welvaart⁴.

Henriëtte Maassen van den Brink
Wim Groot

4. Voor een uitgebreidere discussie hierover, zie: H. Maassen van den Brink, De Nederlandse emancipatie index 1985-1992, in *Emancipatie en Economie*, Uitgeverij Spinhuis, Amsterdam, 1995, blz. 7-28.