

Vergaderjaar 2008–2009

31 874

Wijziging van de Wet kinderopvang in verband met een herziening van het stelsel van gastouderopvang

Nr. 10

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN ONDERWIJS, CULTUUR EN WETENSCHAP

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 29 april 2009

Hierbij bied ik u een analyse aan waarin het SCP, conform het verzoek van de vaste commissie voor Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, nadere gegevens verstrekt over de eventuele gevolgen van de maatregelen zoals vermeld in het wetsvoorstel Kinderopvang (Kamerstuk nr. 31 874).

De staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap,
S. A. M. Dijkema

Eventuele gevolgen (op de arbeidsparticipatie van ouders) van de voorgestelde maatregelen in het wetsvoorstel Kinderopvang

Sociaal en Cultureel Planbureau
14 april 2009

Het SCP is door de themadirectie Kinderopvang gevraagd gegevens te leveren met betrekking tot de mogelijke gevolgen van de nieuwe voorstellen in het wetsvoorstel Kinderopvang. Allereerst wordt in algemene zin ingegaan op de relatie tussen kinderopvang en de arbeidsparticipatie van vrouwen. De notitie vervolgt met een beschrijving van mogelijke verklaringen voor de sterke groei van de formele opvang de afgelopen jaren. De afsluitende paragraaf zoomt in op de verwachte gevolgen van het wetsvoorstel.

Kinderopvang en de arbeidsparticipatie van vrouwen

Kinderopvang wordt gezien als een belangrijk instrument om de arbeidsparticipatie van vrouwen te verhogen. Deze relatie is echter minder hecht dan vaak verondersteld. Ten eerste heeft tweederde van de vrouwelijke potentiële beroepsbevolking (15–64 jaar) geen jonge kinderen (0–12 jaar) waarvoor kinderopvang zou kunnen worden ingeschakeld. De arbeidsdeelname van deze vrouwen, die (nog) geen kinderen hebben, of al «uit» de kleine kinderen zijn, is zowel qua participatie als uren nauwelijks hoger dan die van de moeders (Portegijs ea 2008), en wordt uiteraard niet (meer) beïnvloed door kinderopvangregelingen.

Ten tweede blijkt dat ook lang niet alle vrouwen die wél kinderen in de kinderopvang leeftijd hebben, gebruik willen maken van formele kinderopvang. Uit een onderzoek onder moeders van kinderen van 0–12 jaar in 2004 blijkt dat slecht 44% van hen formele kinderopvang een goede optie vindt. De overigen willen hun kind uitsluitend toevertrouwen aan een familielid of bekende (85% van de moeders vindt deze informele opvang een goede optie) en 9% vindt zelfs dat niet wenselijk (Portegijs ea 2006). In 2004 maakte dan ook maar 13% van de moeders met een kind van 0–12 jaar gebruik van formele kinderopvang. Vaker bleken ouders informele opvang in te schakelen (26% van de moeders maakte uitsluitend gebruik van informele opvang, en nog een 5% had naast formele opvang ook informele opvang). Met name grootouders spelen een grote rol in de opvang van hun kleinkinderen. Voor deze informele opvang bleken ouders doorgaans niets, of slechts een zeer lage uurprijs te betalen.

Tevens bleek uit vornoemd onderzoek dat veel ouders in staat blijken beiden te werken zonder gebruik van formele opvang. Zo had in 2004 23% van de tweeverdieners met een nog niet naar schoolgaand kind geen formele of informele opvang, en in gezinnen met een jongste kind op de basisschool was dat zelfs 57%. Deze ouders combineren zorg en werk doordat één van hen, doorgaans de vrouw, in deeltijd werkt, en zij haar werktijden afstemt op de schooltijden van de kinderen, op de werktijden van haar partner, of thuis of in de avonduren werkt.

Formele kinderopvang is dus een belangrijk voorwaarde voor een deel van de ouders van jonge kinderen om beiden te kunnen werken. Maar niet alle ouders kiezen voor deze oplossing, en voor de arbeidsdeelname van vrouwen zonder jonge kinderen heeft het uiteraard geen enkel direct effect.

Verklaringen voor groei formele opvang

Sinds het uitkomen van bovengenoemd onderzoek in 2006 is er veel veranderd. Het gebruik van formele opvang is enorm gestegen. Het aandeel kinderen met een kinderopvangtoeslag in de dagopvang is tussen

2005 en 2008 toegenomen met 44%, in de bso met 97% en in de gastouderopvang met maar liefst 417% (bron: OCW). Volgens het CPB is deze sterke groei, bovenop de trendmatige groei, voor een deel te verklaren door de sterk afgenomen ouderbijdrage, waardoor kinderopvang voor ouders financieel aantrekkelijker is geworden. Daarnaast is sprake van twee vormen van boekhoudkundige groei, geen feitelijke uitbreiding van opvang dus, maar opvang die voorheen buiten de criteria voor overheidstoeslag vielen (CPB 2008). Zij zien geen aanleiding te veronderstellen dat er sprake is van een cultuuromslag ten aanzien van formele kinderopvang. Tegelijkertijd blijkt uit de Emancipatiemonitor 2006 dat het aandeel vrouwen en mannen dat formele kinderopvang goed vindt voor een kind sinds 2004 iets is toegenomen (Cloin 2006). Ook de door de motie Van Aartsen Bos afgedwongen nauwere samenwerking tussen scholen en instellingen voor buitenschoolse opvang sluit aan bij de wensen van ouders en kan het vertrouwen in deze opvangvorm hebben vergroot (Gilsing 2007).

Eén van de vormen van boekhoudkundige groei waarop het CPB duidt, is de stijging van de gastouderopvang. Deze is volgens hen voor een belangrijk deel toe te schrijven aan substitutie van informele naar formele opvang. Sinds invoering van de wet Kinderopvang in 2005 draagt de overheid ook bij aan de opvangkosten in de gastouderopvang (voor die tijd werd alleen de bemiddelingskosten die het gastouderbureau in rekening bracht vergoed). Aanbieders van informele opvang kunnen, als zij de opvang via een gastouderbureau regelen, de overheidstoeslag innen, zelfs als de opvang voorheen gratis plaatsvond. De schattingen hoe vaak dit is gebeurd lopen uiteen. Volgens het CPB is ongeveer 85% van de groei van de gastouderopvang in 2006 en 2007 hierop terug te voeren (CPB 2008). Volgens Research voor beleid werden slechts zo'n 30% van de nieuwe kinderen in de gastouderopvang voorheen door dezelfde persoon informeel opgevangen. Zij constateren verder dat deze formalisering van voorheen informele opvang slechts tot een zeer minimale verhoging van de arbeidsdeelname van de ouders heeft geleid (Research voor Beleid 2008).

Verwachte gevolgen van het wetsvoorstel

Het wetsvoorstel kinderopvang beoogt dit niet productieve gebruik van kinderopvangsgelden in te dammen, door een onderscheid te maken tussen minicrèches (vergelijkbaar met voorheen de gastouderopvang) en thuisopvang. Voor deze laatste vorm van zeer kleinschalige opvang (maximaal 4 kinderen) stelt de overheid geen kwaliteitseisen en de maximale uurprijs waarover de kinderopvangtoeslag wordt berekend is lager dan bij de minicrèche. Aan het SCP is gevraagd een inschatting te maken van de gevolgen hiervan voor de arbeidsparticipatie van vrouwen. Alvorens in te gaan op deze vraag is het belangrijk om vast te stellen dat het grootste deel van de verstrekkers van informele opvang nog steeds, net als voor de wet Kinderopvang, informeel en onbetaald kinderen van familieleden of vrienden opvangen. Zelfs als de hoge schatting van het CPB klopt en 85% van de groei van de gastouderopvang is toe te schrijven aan formalisering van voorheen informele opvang, dan gaat het nog maar om ongeveer 13% van alle informele opvang¹. Gaan we uit van de inschatting van Research voor Beleid, dan komen we op slechts 5% van de aanbieders van informele opvang die nu als gastouder hetzelfde kind opvangen. Opvang uit liefde en betrokkenheid bij jonge kinderen en ouders, zonder dat daar een prijskaartje aan hangt, komt dus nog steeds zeer veel voor. Het ligt niet voor de hand dat het wetsvoorstel consequenties heeft voor deze voor veel ouders zo belangrijke opvangvorm.

Het wetsvoorstel zou allereerst gevolgen kunnen hebben voor de arbeidsparticipatie van vrouwen als het zou betekenen dat aanbieders van gastouderopvang door de lagere overheidsbijdrage besluiten niet langer

¹ Berekening: In 2004 zijn 2623 000 kinderen 0–12 jaar (Cloin en Souren 2009). 31% van alle gezinnen met kinderen van 0–12 jaar maakt in dat jaar gebruik van informele opvang (Portegijs ea 2006); zo'n 810 000 kinderen. Het aantal kinderen dat opgevangen wordt door een gastouder is sinds 2005 met 125 000 toegenomen, waarvan naar schatting (door CPB) 85% voorheen informeel werd opgevangen: 106 000 kinderen. Dat zou betekenen dat zo'n 13% van alle informeel opgevangen kinderen in 2004 na invoering van de wet Kinderopvang door dezelfde persoon formeel werd opgevangen.

kinderen te willen opvangen. Gezien het feit dat zowel gastouders als aanbieders van informele opvang dit tot 2005 deden zonder enige overheidstoelage, is dit niet erg waarschijnlijk. Ook na de wetwijziging is de overheidsbijdrage bovendien nog steeds hoger dan voor invoering van de wet Kinderopvang in 2005. De effecten van het wetsvoorstel op het aanbod aan opvang zijn dus naar verwachting klein.

Het wetsvoorstel zou ook consequenties kunnen hebben voor de arbeidsparticipatie van vrouwen als het tot gevolg zou hebben dat de opvang voor hun duurder wordt, en arbeidsparticipatie dus minder lonend. Ook hier geldt dat de overheid tot 2005 helemaal niet bijdroeg in de opvangkosten van de gastouderopvang. Vergeleken met die situatie is de voorgestelde overheidstoelage in het wetsvoorstel nog steeds hoger. De nu voorgestelde verlaging van de overheidsbijdrage betekent ook niet per definitie dat daarmee de opvangkosten van de ouders omhoog gaan. De iets lagere overheidstoelage voor opvang in de aanstaande minicreche zal mogelijk tot gevolg hebben dat de ouders een groter deel van de opvangkosten zullen moeten betalen. Maar ook is denkbaar dat ouders hetzelfde bedrag blijven betalen en de gastouder per opvanguur minder verdient. In het wetsvoorstel wordt immers gemotiveerd waarom de opvangkosten in de gastouderopvang lager zijn dan in kinderdagverblijven. Of het wetsvoorstel financiële gevolgen zal hebben voor ouders die gebruik maken van de inmiddels geformaliseerde diensten van familieleden of bekenden, is ook de vraag. Door zich in te schrijven als gastouder hebben aanbieders van de informele opvang recht gekregen op de overheidsbijdrage, maar dat betekent nog niet dat sindsdien ook de ouders een rekening gepresenteerd kregen voor diensten die voorheen grotendeels gratis werden verricht. Ook nu deze bijdrage van de overheid lager wordt, is niet te verwachten dat voor deze niet commerciële, familiäre hulp ineens wel kosten in rekening worden gebracht bij de ouders. Bovendien blijkt dat ouders bij de keuze voor kinderopvang zich vooral laten leiden door het vertrouwen dat zij hebben in opvang, en dat eventuele kosten bij de keuze om wel of niet gebruik te maken van een opvangvorm van ondergeschikt belang zijn (Portegijs ea 2006). Ook uit veel ander onderzoek blijkt dat de kosten van formele kinderopvang kleine effecten hebben op de arbeidsparticipatie van vrouwen, zowel wat betreft participatie als arbeidsduur. Bij de informele opvang, bij uitstek een «vertrouwensproduct» is dat effect naar verwachting nog geringer.

Het SCP verwacht dus dat de gevolgen van het wetsvoorstel voor de arbeidsparticipatie van moeders niet groot zal zijn.

Literatuur

Cloin & Hermans «Onbetaalde arbeid en de combinatie van arbeid en zorg». In: Portegijs ea 2006 Emancipatiemonitor 2006. SCP-publicatie 2006/22.

CPB 2008 Een analyse van de groei van de formele kinderopvang in het recente verleden en in de nabije toekomst. CPB Notitie 14 mei 2008
Gilsing (2007) Liefst zoals thuis. Ouders en kinderen over buitenschoolse opvang. SCP werkdokument 133 Portegijs ea 2006 Hoe het werkt met kinderen. Moeders over kinderopvang en werk. SCP-publicatie 2006/5
Portegijs ea 2008 Nederland deeltijdland. Vrouwen en deeltijdwerk. SCP-publicatie 2008/4.

Research voor Beleid 2008 Groei van kinderopvang. Een onderzoek naar oorzaken.