



## UvA-DARE (Digital Academic Repository)

### De economische waarde van kinderopvang

Maassen van den Brink, H.; Groot, W.J.N.

**Publication date**  
1995

**Published in**  
Jeugd en Samenleving

[Link to publication](#)

#### **Citation for published version (APA):**

Maassen van den Brink, H., & Groot, W. J. N. (1995). De economische waarde van kinderopvang. *Jeugd en Samenleving*, 1995(oktober), 14-24.

#### **General rights**

It is not permitted to download or to forward/distribute the text or part of it without the consent of the author(s) and/or copyright holder(s), other than for strictly personal, individual use, unless the work is under an open content license (like Creative Commons).

#### **Disclaimer/Complaints regulations**

If you believe that digital publication of certain material infringes any of your rights or (privacy) interests, please let the Library know, stating your reasons. In case of a legitimate complaint, the Library will make the material inaccessible and/or remove it from the website. Please Ask the Library: <https://uba.uva.nl/en/contact>, or a letter to: Library of the University of Amsterdam, Secretariat, Singel 425, 1012 WP Amsterdam, The Netherlands. You will be contacted as soon as possible.



UB Groningen  
UvA Keur  
Broerstraat 4  
9700 AN Groningen

A078474329 ISN: 683309

RAPDOC (R)

**OPGEHAALD**

NCC/IBL

**Verzoeken te behandelen voor:** 11-05-2005 **Ingediend door:** 0004/9999  
**Datum en tijd van indienen:** 27-04-2005 17:46 **Datum plaatsen:** 27-04-2005  
17:46 **Type aanvrager:** UKB **I.D.:** UVA KEUR (UB GRONINGEN)

**PPN: 800740483**

Jeugd en samenleving Stichting Jeugd en Samenleving, Utrecht 1971 Utrecht  
Stichting

**Gewenst:** 1995-00-00 **Deel:** 25 **Nummer:** 10 **Electronisch leveren (LH=N)****Auteur:**

Groot, W.

**Titel van artikel:**

De economische waarde van kinderopvang

**Pagina's:**

14-24

**Opmerking:**

arno ID: 6648

**LEEUEW**

P0450

Jrg. 1(1971)-26 no. 5(1996)

- |   |   |
|---|---|
| 1. <input type="radio"/> origineel gestuurd | 6. <input type="radio"/> niet beschikbaar       |
| 2. <input type="radio"/> fotokopie gestuurd | 7. <input type="radio"/> uitgeleend             |
| 3. <input type="radio"/> overige            | 8. <input type="radio"/> wordt niet uitgeleend  |
| 4. <input type="radio"/> nog niet aanwezig  | 9. <input type="radio"/> bibliografisch onjuist |
| 5. <input type="radio"/> niet aanwezig      | 10. <input type="radio"/> bij de binder         |

**Fakturen zenden aan:** Rijksuniversiteit Groningen  
Bibliotheek, Uitleenbureau  
Postbus 559  
9700AN Groningen

## De economische waarde van kinderopvang

De positie van vrouwen op de arbeidsmarkt is nog altijd slechter dan die van mannen. Vrouwen zijn daardoor in mindere mate economisch zelfstandig dan mannen. Een belangrijke oorzaak van deze ongelijkheid is dat vrouwen op de arbeidsmarkt met grotere obstakels worden geconfronteerd dan mannen.<sup>1</sup> Om de achterstandspositie van vrouwen te verkleinen en hun economische zelfstandigheid te vergroten voert de overheid een beleid gericht op gelijke kansen van vrouwen en mannen op de arbeidsmarkt.

Een belangrijke factor die de arbeidsparticipatie van vrouwen - en daarmee hun economische zelfstandigheid - belemmert, wordt gevormd door beperkingen in vervanging in de zorg voor kinderen. De hoofdoorzaak van de geringe economische zelfstandigheid van vrouwen is gelegen in de aanwezigheid van kinderen. Vrouwen zijn nog altijd de belangrijkste verzorgsters van kinderen in het huishouden. Als er kinderen komen, verminderen vrouwen hun arbeidsdeelname. Hierdoor daalt hun eigen inkomen en vermindert hun economische zelfstandigheid. Uit berekeningen blijkt dat een kind tot een inkomensachteruitgang leidt van ruim 50 procent.<sup>2</sup> Kinderopvang kan een belemmering voor vrouwen op de arbeidsmarkt wegnemen en daarmee de gelijkheid van kansen voor vrouwen en mannen op de arbeidsmarkt vergroten. De vraag is op welke wijze kinderopvang het beste kan worden georganiseerd om deze doelstelling te realiseren.

In dit artikel geven we een economische evaluatie van het overheidsbeleid ten aanzien van kinderopvang. Hiervoor gebruiken we twee criteria uit de welvaartstheorie: *rechtvaardigheid* en *doelmatigheid*. Enerzijds onderzoeken we in hoeverre het overheids-



beleid bijdraagt aan de toegankelijkheid van de kinderopvang en aan gelijke kansen voor vrouwen met jonge kinderen. Anderzijds bekijken we of het kinderopvangbeleid doelmatig is, dat wil zeggen of het bijdraagt aan bevordering van arbeidsdeelname en economische zelfstandigheid van vrouwen met jonge kinderen. Onze analyses hebben alleen betrekking op de economische aspecten van kinderopvang.<sup>3</sup> Pedagogische, sociale en onderwijskundige aspecten van kinderopvang laten we buiten beschouwing, maar moeten in een volledige evaluatie van kin-

deropvangmaatregelen betrokken worden.

De opzet van dit artikel is als volgt. Na een toelichting op de criteria van rechtvaardigheid en doelmatigheid geven we een samenvatting van het recent onderzoek naar de

ticulieren. En tweede onderscheid is dat tussen *gesubsidieerde* en *niet-gesubsidieerde* kinderopvang. Bij de gesubsidieerde kinderopvang neemt de overheid een deel van de kosten voor haar rekening. In de niet-gesubsidieerde kinderopvang draaien de gebruikers zelf op voor de volledige kosten. Volgens het SGBO (1994) financiert de overheid 62 procent van de kosten van gesubsidieerde kinderopvang. Dit was in 1992 een bedrag van ruim 322 miljoen gulden. Volgens het CBS (1993) dekten overheidssubsidies in 1992 48 procent van de kosten (CBS 1993, p.9). Het verschil tussen die percentages kunnen we voor een deel toeschrijven aan het feit dat het CBS ook peuterspeelzalen in de berekeningen betreft.

Subsidies zijn een vorm van overheidsbemoeyenis met kinderopvang. Een tweede vorm van overheidsbemoeyenis is regelgeving over en controle op kwaliteit. In het algemeen zijn er twee motieven voor overheidsbemoeyenis met kinderopvang: doelmatigheidsoverwegingen en rechtvaardigheidsoverwegingen.

### *Rechtvaardigheid*

Wat het rechtvaardigheidsargument betreft gaat het om twee vormen van gelijkheid: gelijkheid van toegang van kinderopvangvoorzieningen en gelijkheid van het daadwerkelijke gebruik van kinderopvang. Er zijn twee toegangsbelemmeringen voor het gebruik van kinderopvang: de prijs en de beschikbaarheid van kinderopvangplaatsen. Deze toegangsbarrières zijn niet voor iedereen even hoog. De prijs van kinderopvang zal voor laag opgeleide vrouwen met een laag inkomen een grotere belemmering vormen dan voor vrouwen met een hoog inkomen. Hoog opgeleide vrouwen kunnen ook over betere contacten beschikken om een kinderopvangplaats te bemachtigen. Ook zullen werkgevers eerder bereid zijn voor hun hoog opgeleid personeel een bedrijfsopvangplaats te regelen dan voor het lager personeel. De toegankelijkheid van kinder-



Foto: Marcel van den Bergh

doelmatigheid van kinderopvang.<sup>4</sup> Vervolgens evalueren we op grond van rechtvaardigheids- en doelmatigheidsoverwegingen de verschillende manieren waarop de overheid zich met de kinderopvang bemoeit.

### *Doelmatigheid en rechtvaardigheid*

In Nederland bestaat er een grote verscheidenheid aan kinderopvang. Er is *formele* kinderopvang georganiseerd door overheids- en particuliere instellingen en *informele* kinderopvang georganiseerd door par-

opvang is dus niet voor iedereen gelijk.

Als kinderopvang leidt tot een groter aanbod van arbeid en daardoor tot een hoger inkomen, wordt de inkomensongelijkheid tussen vrouwen goter. Immers: gebruikers van kinderopvang vergroten dan hun inkomen ten opzichte van niet-gebruikers. Deze ongelijkheid wordt nog groter naarmate hoger opgeleide vrouwen met hoge inkomens betere toegang hebben tot kinderopvang dan laag opgeleide vrouwen.

### *Doelmatigheid*

Het doelmatigheidsargument voor de subsidiëring van kinderopvang is gebaseerd op de notie dat bij de afwezigheid van overheidssubsidies er minder van kinderopvang gebruik wordt gemaakt dan (sociaal) wenselijk is. Overheidssubsidies verlagen de kosten van de kinderopvang voor gebruikers, en door de kosten te verlagen neemt het gebruik toe.

Voor het bepalen van het (sociaal) wenselijke gebruik van kinderopvang moeten we kijken naar de doelstellingen van het overheidsbeleid. Een van de belangrijkste doelstellingen van het sociaal-economisch beleid is het vergroten van de economische zelfstandigheid. Economische zelfstandigheid houdt in dat elke volwassen burger zelf in staat is te voorzien in zijn of haar eigen levensonderhoud. Voor het vergroten van de economische zelfstandigheid moet de arbeidsdeelname toenemen. Subsidies voor kinderopvang kunnen hieraan bijdragen.

Vergroting van de arbeidsdeelname alleen is niet voldoende om economische zelfstandigheid van vrouwen te bereiken. Het inkomen in kleine deeltijdbanen is vaak onvoldoende voor economische zelfstandigheid. Voor het bereiken van de doelstelling van economische zelfstandigheid is het dan ook noodzakelijk dat niet alleen de arbeidsdeelname van (gehuwde) vrouwen toeneemt, maar ook het aantal uren dat vrouwen werken. Verder moeten de extra arbeidsinkomsten, die worden verworven doordat

vrouwen gebruik maken van kinderopvang, worden afgewogen tegen de kosten die voor kinderopvang moeten worden gemaakt. Zo'n kosten-baten analyse moet voor vrouwen positief uitvallen, wil gebruik van kinderopvang rendabel zijn.

Een grotere arbeidsdeelname bevordert niet alleen de economische zelfstandigheid, het vergroot ook het draagvlak voor de financiering van de sociale zekerheid en de overheidsuitgaven. Betaald werkende vrouwen betalen sociale premies en belastingen. Tegenover de uitgaven voor kinderopvangsubsidies staan extra belastinginkomsten voor de overheid, als het gebruik van gesubsidieerde kinderopvang daadwerkelijk leidt tot meer arbeidsaanbod.

Op grond hiervan kunnen we de doelmatigheidsoverwegingen van overheidssubsidies voor kinderopvang onderscheiden in drie vragen:

1. Leidt de subsidie tot vergroting van de arbeidsdeelname van vrouwen met jonge kinderen?
2. Bevordert kinderopvang de economische zelfstandigheid van vrouwen (het individuele rendement van kinderopvang)?
3. In hoeverre worden door de subsidiëring van kinderopvang de belastingopbrengsten vergroot (het sociale rendement van kinderopvang)?

### *Arbidsdeelname en het rendement van kinderopvang*

De eerste vraag die we in deze paragraaf willen beantwoorden is: in hoeverre bevordert kinderopvang door derden de arbeidsdeelname van vrouwen? Hierbij kijken we naar de directe wederzijdse relatie tussen kinderopvang en arbeidsaanbod. De grotere arbeidsdeelname die het gevolg is van gebruik van kinderopvang leidt tot een verbetering van de inkomenspositie van vrouwen. De tweede vraag die wordt beantwoord is in hoeverre de inkomenspositie van vrouwen die gebruik maken van kinderopvang beter is dan de inkomenspositie van vrouwen die

geen gebruik maken van kinderopvang. Ten slotte bekijken we de verhouding tussen de overheidssubsidies voor kinderopvang en de extra overheidsinkomsten in de vorm van extra belastingopbrengsten, opgebracht door betaald werkende vrouwen die gebruik maken van kinderopvang.

In tabel 1 is een aantal gegevens te vinden over vrouwen met kinderen beneden 4 jaar die al of niet gebruik maken van kinderopvang. De gegevens zijn ook uitgesplitst naar de verschillende typen kinderopvang. De tabel geeft voor iedere categorie aan welk percentage vrouwen betaalde arbeid verricht, wat het inkomen en het totale gezinsinkomen is, en hoeveel er uitgegeven wordt aan kinderopvang.<sup>5</sup>

De arbeidsdeelnamegraad onder alle gebruikers van kinderopvang (ongeacht het opvangarrangement waarvan gebruik wordt gemaakt) is precies tweemaal zo hoog als onder vrouwen die geen gebruik maken van kinderopvang (46 tegenover 23 procent). Uitgesplitst naar type kinderopvang is de arbeidsdeelnamegraad het hoogst onder gebruikers van gesubsidieerde kinderopvang (74 procent).

De invloed van gebruik van kinderopvang op arbeidsdeelname blijkt groter te zijn dan andersom. Dit komt waarschijnlijk omdat voor (bijna) alle uren dat vrouwen met kinderen betaald werken kinderopvang moet worden gevonden. Echter: niet tijdens alle uren dat gebruik wordt gemaakt van kinderopvang verrichten vrouwen betaald werk.

**TABEL 1**

**Arbeidsdeelnamegraad en gemiddelde waarden van inkomenscategorieën en uitgaven aan kinderopvang (beide in guldens per week) naar type kinderopvang onder vrouwen met kinderen beneden 4 jaar**

	Gebruikt geen kinderopvang	Gebruikt kinderopvang	Gebruik naar type kinderopvang					
			Kinderopvangverlof		Particulier	Opvang en gastouder	Niet betaalde kinderopvang	
			Totaal	Gesubsidieerd	Particulier			
Arbeidsdeelnamegraad	0.23	0.46	0.69	0.74	0.66	0.45	0.54	0.38
Arbeidsinkomen vrouw	56.31	103.33	215.00	197.28	242.82	81.25	130.28	71.74
Totaal gezinsinkomen	581.75	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
Uitgaven aan kinderopvang als fractie van het totale gezinsinkomen	0	0.05	0.16	0.19	0.10	0.08	0.08	0
Verskil tussen arbeidsinkomen vrouw en uitgaven aan kinderopvang	56.31	67.96	103.57	74.54	154.01	37.39	74.54	56.39

Hierdoor is het gebruik van kinderopvang wel groter dan de arbeidsdeelname, maar de relatieve toename van het gebruik van kinderopvang is kleiner dan de relatieve toename van de arbeidsdeelname.

#### *Kinderopvang en inkomen*

Uit de gegevens blijkt dat het gemiddeld inkomen onder vrouwen die gebruik maken van kinderopvang bijna dubbel zo hoog is als onder vrouwen die geen gebruik maken van kinderopvang (f 103,- netto per week tegen f 56,- per week). Het gemiddeld huishoudinkomen is onder gebruikers van kinderopvang bijna 25 procent hoger dan onder niet gebruikers.

Een belangrijke conclusie die uit de tabel te trekken valt is dat de mate van economische zelfstandigheid gemiddeld het hoogst is onder vrouwen (betaald werkenden en niet betaald werkenden) die gebruik maken van kinderdagverblijven en het laagst onder vrouwen die geen gebruik maken van kinderopvang. Zowel het inkomen van de vrouw zelf als het totale huishoudinkomen is gemiddeld het hoogst onder vrouwen die gebruik maken van kinderdagverblijven, en het laagst onder vrouwen die geen kinderopvang gebruiken. Vrouwen die gebruik maken van kinderdagverblijven verdienen gemiddeld f 215,- netto per week. Dit is bijna viermaal zoveel als het gemiddeld inkomen onder vrouwen die geen gebruik maken van kinderopvang. Het inkomensverschil tussen gebruikers van kinderdagverblijven en gebruikers van andere vormen van kinderopvang is eveneens aanzienlijk. Gemiddeld verdienen vrouwen die gebruik maken van kinderdagverblijven anderhalf tot tweeënhal maal zo veel als vrouwen die gebruik maken van andere kinderopvangvoorzieningen. Dit komt waarschijnlijk enerzijds doordat hoger opgeleide vrouwen met een hoger inkomen relatief meer gebruik maken van kinderdagverblijven, en anderzijds doordat gebruik van kinderdagverblijven de arbeidsdeelname meer bevordert dan andere kinderopvangmogelijkheden.

Het aandeel van het inkomen van de vrouw in het totale gezinsinkomen is gemiddeld het hoogst onder vrouwen die gebruik maken van kinderdagverblijven en het laagst onder vrouwen die gebruik maken van niet betaalde kinderopvang. Het aandeel van het inkomen van de vrouw in het totale huishoudinkomen varieert van 10 procent onder vrouwen die gebruik maken van niet betaalde kinderopvang tot 25 procent onder vrouwen die gebruik maken van gesubsidieerde kinderdagverblijven.

Voor een deel is het inkomensverschil tussen gebruikers van kinderdagverblijven enerzijds en niet gebruikers en gebruikers van andere kinderopvangvoorzieningen anderzijds, waarschijnlijk een gevolg van het feit dat de hogere inkomensgroepen meer (uren) gebruik maken van kinderdagverblijven dan lagere inkomensgroepen. Hetzelfde geldt voor hoger opgeleiden. Belangrijker is echter dat gebruik van kinderdagverblijven vrouwen in staat stelt betaald te werken en daardoor economische zelfstandigheid te verwerven.

#### *Individueel rendement*

De hogere arbeidsinkomsten van vrouwen die kinderopvang gebruiken, moeten worden afgewogen tegen de kosten van kinderopvang. Op basis van de afweging van de baten (het hogere arbeidsinkomen) en de kosten wordt het individuele rendement van kinderopvang bepaald.

Gemiddeld wordt ongeveer 5 procent van het huishoudinkomen aan kinderopvang uitgegeven. Dit is inclusief niet betaalde kinderopvang. 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 procent van het inkomen van de vrouw.

Uitgaven aan kinderopvang hebben een significant positieve invloed op het inkomen. Naarmate meer wordt uitgegeven aan kinderopvang, is het inkomen van de vrouw hoger. Belangrijker is in dit geval echter de



Foto: Marcel van den Bergh

grootte van het effect. Het marginale effect van uitgaven aan kinderopvang op het inkomen is ongeveer 0.09. Dit betekent dat een toename van de uitgaven aan kinderopvang met één gulden het inkomen met 9 procent doet toenemen. Het individuele rendement van kinderopvang is dus hoog.

#### *Maatschappelijk rendement*

Een deel van de kosten van kinderopvang wordt opgebracht door de overheid. Voor de samenleving zijn daarnaast ook voordelen verbonden aan kinderopvang. De maatschappelijke opbrengst van kinderopvang is gelegen in de hogere belastingopbrengst die het gevolg is van de hogere arbeidsinkomsten van vrouwen die gebruik maken van kinderopvang. Door de totale kosten (de kosten 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. Om een inschatting te kunnen maken van het maatschappelijk rendement hebben we ook

de macro-economische effecten van kinderopvang berekend.

Uit de berekeningen blijkt dat de geschatte bijdrage van vrouwen met kinderen beneden 4 jaar aan het bruto nationaal inkomen iets meer dan 8 miljard gulden per jaar bedraagt. De geschatte *extra* bijdrage aan het bruto nationaal inkomen door het gebruik van kinderopvang - dat wil zeggen het deel van het nationaal inkomen dat kan worden toegeschreven aan het gebruik van kinderopvang - is ruim 4,2 miljard gulden per jaar. Dit bedrag is berekend door het inkomen van vrouwen die gebruik maken van kinderopvang te vergelijken met dat van vrouwen die geen gebruik maken van kinderopvang. De geschatte extra belastingopbrengst door gebruik van kinderopvang is ruim 1,3 miljard gulden per jaar.

De bijdrage aan het bruto nationaal inkomen van vrouwen die gebruik maken van gesubsidieerde kinderopvang is ongeveer 1,2 miljard gulden. Dit is het gezamenlijk inkomen dat wordt verdiend door gebruikers van gesubsidieerde kinderopvang. Een deel hier-



van valt direct aan dat gebruik toe te schrijven. Deze extra bijdrage aan het nationaal inkomen door het gebruik van gesubsidieerde kinderopvang bedraagt ruim 845 miljoen gulden. De extra belastingopbrengst door gebruik van gesubsidieerde kinderopvang is 262 miljoen gulden. Dit is minder dan de overheidsbijdrage aan gesubsidieerde kinderopvang.

*Evaluatie van subsidie van kinderopvangregelingen op grond van economische criteria*

Tabel 2 bevat een evaluatie van de verschillende (mogelijke) kinderopvangmaatregelen op grond van de doelmatigheids- en rechtvaardigheidscriteria. Deze evaluatie geeft een antwoord op de vraag hoe we verschillende manieren van overheidssubsi-

die van kinderopvangmaatregelen moeten beoordelen. De evaluatie is mede gebaseerd op de resultaten van het hiervoor weergegeven economisch onderzoek. We veronderstellen dat er een vast bedrag voor overheids-ondersteuning van kinderopvang beschikbaar is (behalve voor de situatie van volledige marktwerking waarbij de overheid zich niet bemoeit met kinderopvang). De regelingen verschillen in de wijze waarop dit bedrag wordt besteed.

De eerste kolom vermeldt een aantal kinderopvangmaatregelen. De verschillende financieringsstelsels kunnen we uitzetten op een schaal die loopt van volledige collectieve voorziening door de overheid tot volledige vrije marktwerking. De meeste van deze maatregelen hebben ooit deel uitgemaakt van het overheidsbeleid of zijn dat nog. Dit

TABEL 2

Evaluatie Kinderopvangregelingen op grond van economische criteria

Criterium:	Doelmatigheid			Rechtvaardigheid	
	Individueel rendement	Sociaal rendement	Vergroting arbeidsdeelname	Toegankelijkheid	Rechtvaardige uitkomst
Subsidie overheid van kindplaatsen	+	+/-	+	+/-	-
Subsidie overheid middels belastingfaciliteiten voor:					
formele opvang	+	-	+	-	+
informele opvang	-	+	+	+/-	+
Subsidie overheid tbv bedrijfsopvang	+	+	+/-	-	-
Volledige marktwerking	-	+	-	+/-	-
Subsidiëring via gemeentelijke overheden	+	+/-	+/-	-	-
Volledige bedrijfsopvang (niet gesubsidieerd)	+/-	+	-	-	-
Public private partnership (combinatie 1 en 3)	+	+	+	-	-
Vouchers/dienstenchèques	-	-	-	+	+

Notatie: + voordelig kenmerk van de regeling; - nadelig kenmerk van de regeling; +/- kenmerk van de regeling is zowel een voor- als een nadeel.

geldt bijvoorbeeld voor de subsidiëring van kindplaatsen in kinderdagverblijven. De enige maatregel die naar ons weten nog nooit eerder aan de orde is geweest en gerealiseerd, is die van *kinderopvangvouchers*. Het idee van vouchers komt oorspronkelijk voort uit het onderwijs. Het betreft een soort knipkaartsysteem dat gebruikers van onderwijs naar believen aan onderwijs kunnen besteden op zelf bepaald moment. Zo'n systeem zou ingevoerd kunnen worden ten behoeve van het gebruik van kinderopvangvoorzieningen. Elk kind van 8 weken oud zou bijvoorbeeld een bepaalde hoeveelheid geld in de vorm van vouchers ter beschikking hebben. Deze vouchers kunnen op elk gewenst tijdstip gebruikt worden om diensten in de vorm van kinderopvang te kopen.

Om zo'n vouchermaatregel vergelijkbaar te houden met de overige maatregelen binnen deze evaluatie is er vanuit gegaan dat er een vast budget beschikbaar is voor kinderopvang. Dat betekent dat de vouchers niet gratis worden verstrekt, maar slechts recht geven op een korting bij gebruik van een kinderopvangvoorziening.<sup>6</sup>

In de tweede, derde en vierde kolom staan de criteria die betrekking hebben op de doelmatigheidsaspecten van kinderopvang. In de vijfde en zesde kolom worden de criteria genoemd die betrekking hebben op rechtvaardigheid, namelijk toegankelijkheid en rechtvaardigheid van uitkomst van de maatregel. De evaluatie betreft een theoretische voorspelling van het verwachte effect van een maatregel, in het geval er (nog) geen empirisch onderzoek heeft plaatsgevonden.

*Subsidie van kindplaatsen*

Zoals we hiervoor al constateerden heeft subsidiëring door de overheid van kinderopvangplaatsen een hoog individueel rendement. Zoals bleek in de vorige paragraaf leidt een toename van de uitgaven aan kinderopvang met één gulden tot een inkomensstijging van 9 procent. De economische zelfstandigheid is ook het hoogst onder vrouwen die gebruik maken van gesubsidi-

eerde kinderdagverblijven.

Ook het maatschappelijk rendement van subsidiëring van kinderopvangplaatsen is hoog (+): de baten van gebruik van kinderopvang voor de overheid (de extra belastingopbrengsten) overtreffen de lasten (de overheidssubsidies) aanzienlijk. Het maatschappelijk rendement is echter laag (-) als we alleen kijken naar de gebruikers van gesubsidieerde kinderdagverblijven. Voor deze opvangcategorie zijn de overheidsuitgaven hoger dan de opbrengsten. De totale maatschappelijke opbrengsten van gesubsidieerde kinderopvang (de extra bijdrage aan het bruto nationaal inkomen) zijn echter wel hoger dan de totale maatschappelijke kosten (de overheidsuitgaven plus de uitgaven aan gesubsidieerde kinderopvang door de ouders zelf). De totale maatschappelijke baten van gesubsidieerde kinderopvang zijn 845 miljoen gulden. De totale maatschappelijke kosten worden doorsgbo (1994) geschat op 519 miljoen gulden. Volgens onze berekeningen bedragen de totale maatschappelijke kosten (exclusief de bijdrage van bedrijven) 579 miljoen gulden per jaar.

Ook bleek uit voorgaande evaluatie dat de doelstelling van bevordering van de arbeidsparticipatie van vrouwen ruimschoots wordt gehaald (+). In dit opzicht is deze vorm van overheidssubsidie zeer efficiënt.

Wat betreft de toegankelijkheid van de voorziening moeten we constateren dat deze voor gesubsidieerde kinderopvang beperkt is vanwege gebrek aan gesubsidieerde opvangplaatsen (-), maar zeer toegankelijk door de relatief gunstige prijs- en tariefbepalingen (+). Daarentegen moeten we vaststellen dat het met name gezinnen met hogere inkomens zijn die gebruik maken van deze gesubsidieerde voorzieningen. Op het aspect van een rechtvaardige inkomensverdeling scoort subsidiëring door de overheid van kinderopvangplaatsen een (-). Bovendien, gezinnen die geen toegang hebben tot gesubsidieerde opvang maar gebruik moeten maken van andere vormen van opvang, verdienen gemiddeld minder waardoor de

inkomensongelijkheid tussen gebruikers van gesubsidieerde opvang en gebruikers van andere vormen van opvang verder toeneemt.

### *Belastingfaciliteiten*

Een tweede mogelijke wijze van subsidiëring is door middel van belastingfaciliteiten. We kunnen denken aan een regeling waarbij de kosten van kinderopvang kunnen worden afgetrokken van de belasting. Of aan ontheffing van het betalen van BTW voor kinderopvang. Of aan een extra belastingforfait voor vrouwen met jonge kinderen. De eerste regeling kan zich beperken tot belastingaftrek voor formele kinderopvang (kinderdagverblijven) of zich uitstrekken tot aftrek voor alle vormen van kinderopvang (inclusief oppas).

Het verschil tussen directe subsidiëring van kinderopvang en belastingfaciliteiten is dat in het eerste geval kinderopvangplaatsen worden gesubsidieerd en in het tweede geval gebruikers van kinderopvangplaatsen.

Het subsidiëren van kinderopvang door middel van een belastingaftrek voor de kosten van formele kinderopvang scoort positief op drie punten: het bevorderen van economische zelfstandigheid van vrouwen (+), toegankelijkheid van de voorziening (+) en een rechtvaardige uitkomst (+/-). Door de belastingaftrek te koppelen aan gebruik van formele kinderopvang voor betaald werkende vrouwen wordt economische zelfstandigheid van vrouwen bevorderd. Alleen betaald werkende vrouwen profiteren in dit geval immers van de subsidie. Het individueel rendement is hoog als de maatregel alleen ten goede komt aan betaald werkende vrouwen (+).

Het sociaal rendement is waarschijnlijk hoger bij invoering van een belastingaftrek voor kinderopvangfaciliteiten dan bij het direct subsidiëren van kinderopvangplaatsen. De regeling is gekoppeld aan betaalde arbeid en geeft daardoor een hoger maatschappelijk rendement. Er is een directe relatie tussen het bedrag dat de overheid subsidieert en de opbrengst die de overheid er voor terug



krijgt in de vorm van belasting op arbeid.

In principe kan bij subsidiëring van de gebruiker iedereen gebruik maken van welke vorm van formele kinderopvang dan ook, en zullen er geen wachtlijsten meer zijn voor gesubsidieerde kinderopvangplaatsen. De toegankelijkheid tot voorzieningen is dus groot (+). Over het algemeen profiteren vanwege de progressie in het belastingstelsel de hogere inkomens meer van zo'n belastingmaatregel dan de lagere inkomens (-). Als een belastingaftrek wordt ingericht op een wijze die de hogere inkomens niet bevoordeeld, zou dit vanuit het oogpunt van een rechtvaardiger inkomensverdeling een plusplunt betekenen (+).

Als de overheid ertoe overgaat alle vormen van gebruik van informele kinderopvang te subsidiëren door een belastingmaat-



Foto: Marcel van den Bergh

regel dan is de toegankelijkheid van de kinderopvang groot (+). Deze maatregel subsidieert het gebruik van alle vormen van kinderopvang - zowel de formele als de informele. Uit empirisch onderzoek blijkt dat de hogere inkomens meer gebruik maken van formele vormen van kinderopvang. Een belastingmaatregel voor het gebruik van informele vormen van kinderopvang zou in dat geval de lagere inkomensgroepen ten goede komen. Dit bevordert een rechtvaardiger inkomensverdeling (+). Subsidieering van informele opvang door een belastingmaatregel doet bovendien meer recht aan de individuele voorkeuren die ouders hebben ten aanzien van kinderopvang. De keuzemogelijkheden tussen formele en informele opvang worden erdoor vergroot (+).

Het individueel rendement van subsidië-

ring van informele kinderopvang is laag (-). Uit het empirisch onderzoek blijkt dat de inkomenseffecten voor gebruikers van informele opvang laag zijn. De inkomenseffecten zijn het hoogst onder vrouwen die gebruik maken van een gesubsidieerd kinderdagverblijf of betaalde oppas/gastouder. In vergelijking met vrouwen die geen gebruik maken van kinderopvang is hun inkomen ongeveer 115 procent hoger. De inkomenseffecten van informele opvang en van peuterspeelzalen zijn minder groot, de inkomenseffecten van peuterspeelzaal en niet betaalde kinderopvang liggen tussen de 18 procent en 21 procent. Het gemiddeld bruto jaarincome van vrouwen die gebruik maken van kinderdagverblijven is aanzienlijk hoger dan van vrouwen die van andere vormen van kinderopvang gebruik maken.

De gemiddelde bijdrage aan inkomstenbelasting is onder vrouwen die gebruik maken van kinderdagverblijven anderhalf tot vijf maal zo groot als de bijdrage van vrouwen die geen gebruik maken van kinderopvang of van een andere opvangmogelijkheid dan kinderdagverblijven.

Subsidieering van informele kinderopvang door middel van een belastingmaatregel is dus minder doelmatig dan subsidieering van alleen formele kinderopvang, zowel wat het individueel (-) als wat het maatschappelijk rendement betreft (-).

#### *Subsidieering bedrijfsplaatsen*

Bij subsidieering door de overheid van bedrijfsplaatsen (waardoor de kosten van een kindplaats voor een bedrijf worden verlaagd) komt de subsidie direct ten goede aan werkende vrouwen. Om deze reden is dit een efficiënte maatregel. Het individuele rendement en het maatschappelijk rendement van een dergelijke maatregel zijn waarschijnlijk hoog (+). De maatregel is direct gekoppeld aan betaalde arbeid. Een indirect effect van deze maatregel is dat het de binding van vrouwen met het bedrijf vergroot. Dit kan de carrièremogelijkheden voor vrouwen in het bedrijf verbeteren.

Er zijn echter nadelen aan bedrijfsopvang verbonden. Vrouwen kunnen de directe binding met het bedrijf als een nadeel beschouwen. De doelstelling van economische zelfstandigheid van vrouwen wordt verwezenlijkt voor die vrouwen die een bedrijfsplaats kunnen bemachtigen (+). Een (groot) deel van de vrouwelijke beroepsbevolking zal waarschijnlijk van deze maatregel zijn uitgesloten (-). Op het criterium van rechtvaardigheid van de maatregel scoort deze maatregel dus laag (-). De toegankelijkheid van de voorziening is verder beperkt. Er vindt waarschijnlijk een selectie voor gebruik van opvangplaatsen plaats door de werkgever. Werkgevers zullen bedrijfsopvangplaatsen aanbieden aan vrouwen die voor het bedrijf het meest produktief of waardevol zijn. Dit zullen, bijvoorbeeld, voornamelijk fulltime werkende vrouwen zijn, of hoger opgeleide vrouwen in hogere functies. Lager opgeleide vrouwen kunnen op die manier uitgesloten worden van bedrijfsopvang.

#### *Volledige marktwerking*

Bij de variant van volledige marktwerking trekt de overheid zich terug uit de kinderopvang en laat alles over aan de markt van vraag en aanbod. Het individuele rendement bij volledige marktwerking is lager dan in het geval van gesubsidieerde kinderopvang (-), omdat gebruikers van kinderopvang nu zelf de volledige kosten van kinderopvang moeten betalen. De doelstelling van economische zelfstandigheid van vrouwen zal minder goed worden verwezenlijkt. Zoals uit de onderzoeksresultaten blijkt, is vooral de economische zelfstandigheid van vrouwen die geen kinderopvang gebruiken laag.

Het sociaal rendement is bij volledige marktwerking hoger dan bij subsidiëring van kindplaatsen (+). De extra belastingopbrengsten voor de overheid door gebruik van kinderopvang zijn altijd positief, de kosten voor kinderopvang zijn bij volledige marktwerking voor de overheid nul.

De toegankelijkheid van de voorziening is aan de ene kant hoog, doordat er bij

volledige marktwerking geen sprake meer is van rantsoenering (+). De prijs van kinderopvang wordt echter hoger en de voorziening wordt alleen toegankelijk voor degenen die het kunnen betalen (-). Van een rechtvaardige uitkomst is geen sprake meer (-). Alleen de hogere inkomensgroepen die veel verdienen en een hoge prijs willen betalen maken nog gebruik van kinderopvang.

#### *Gemeentelijke subsidie*

Het individueel en het sociaal rendement van subsidiëring van kinderopvang door gemeentelijke overheden vertoont grote overeenkomsten met subsidiëring door de rijksoverheid. Ook hier gelden de voor- en nadelen die al genoemd zijn, als het gaat om subsidiëring van formele of informele opvangplaatsen. Het individueel rendement is hoog, het sociaal rendement is laag als het alleen de groep gebruikers van gesubsidieerde instellingen betreft. Bij de realisatie van de doelstelling van economische zelfstandigheid van vrouwen en het criterium 'rechtvaardigheid' moeten we enkele kanttekeningen plaatsen. In die gemeenten waar veel vrouwen betaalde arbeid verrichten zal een grotere druk worden uitgeoefend om subsidies aan kinderdagverblijven te verstrekken. In die gemeentes is subsidiëring efficiënt. In gemeenten met een lage arbeidsparticipatie van vrouwen, zijn die noodzaak en druk niet aanwezig. Dat betekent voor het criterium rechtvaardige inkomensverdeling dat de inkomensongelijkheid tussen gemeenten waar veel vrouwen betaalde arbeid verrichten en gemeenten waar een lage participatiegraad van vrouwen bestaat de inkomensongelijkheid toeneemt (-). Ook de toegankelijkheid van de voorzieningen zal tussen dergelijke gemeenten verschillen (+/-). In gemeenten waar niet veel vrouwen betaald werken zullen weinig faciliteiten voor kinderopvang bestaan (-). Ook de prijs- en tariefbepalingen zullen tussen deze gemeenten verschillen, waardoor de doelmatigheidsuitkomsten ook zullen verschillen. Dat subsidiëring door gemeentelijke overheden dergelijke nadeli-

ge effecten heeft op doelmatigheid en rechtvaardigheid wordt bevestigd in een Zweeds empirisch onderzoek (Gustafsson 1995). Ook voor Nederland zijn dergelijke effecten gevonden (Van Dijk e.a. 1994).

#### *Volledige bedrijfsopvang*

De effecten van maatregelen van volledige bedrijfsopvang, zonder subsidiëring door de overheid, vertonen overeenkomsten met de maatregelen van subsidiëring van bedrijfsplaatsen door de overheid. De gebruikers hiervan vormen waarschijnlijk een selecte groep die voor de werkgever het meest aantrekkelijk zijn om kinderopvang aan te bieden. Het bedrijf bepaalt de selectiecriteria. De toegankelijkheid is beperkt (-), evenals de rechtvaardigheid van de uitkomsten (-).

#### *Public Private Partnership*

Met Public Private Partnership wordt het huidige kinderopvangbeleid van de overheid aangeduid. Het betreft een verdeling in kosten tussen overheid, gebruikers en bedrijfsleven. Een evaluatie van deze regeling betreft de combinatie van de overheidsmaatregelen om kindplaatsen en bedrijfsplaatsen te subsidiëren. Het individueel en sociaal rendement van deze maatregel is hoog. Voor bedrijfsplaatsen bestaat een directe relatie tussen gebruik van kinderopvang en betaalde arbeid. Vrouwen die geen betaalde arbeid verrichten zijn van bedrijfsplaatsen uitgesloten. De doelstelling van economische zelfstandigheid wordt gediend, omdat belemmeringen worden weggenomen om betaalde arbeid te gaan verrichten. De negatieve evaluaties op grond van toegankelijkheid blijven gelden, de prijs is laag (+), maar er is sprake van rantsoenering (-). Hogere inkomens maken vaker gebruik dan lagere inkomens, de werkgever kan selecteren op werknemers die uit het oogpunt van produktiviteit het meest interessant zijn. De toegang tot een bedrijfsopvangplaats kan gekoppeld zijn aan een bepaalde functie binnen een bedrijf. Lager opgeleide vrouwen en deeltijdwerkers kunnen op die manier min-

der kans hebben op deelname aan kinderopvangvoorzieningen. Ook de kosten kunnen voor deze groepen vrouwen een belemmering zijn voor de toegankelijkheid.

#### *Dienstencheques*

Vouchers (dienstencheques), die recht geven op een korting op de prijs van het gebruik van kinderopvangvoorzieningen, zullen een gering effect hebben op de economische zelfstandigheid van vrouwen, indien het gebruik van de vouchers kindgerelateerd is. Is het gebruik van vouchers arbeidsgerelateerd - en zijn de vouchers alleen te gebruiken als de moeder betaald gaat werken - dan is het effect op economische zelfstandigheid hoger. In het geval van kindgerelateerde vouchers is het individueel en sociaal rendement laag (-). Er kan gebruik worden gemaakt van kinderopvangvoorzieningen zonder dat er betaalde arbeid wordt verricht. Er is een grote toegankelijkheid tot voorzieningen en iedereen kan profiteren van een subsidie (+).

Bij een kindgerelateerd volledig kosteloos vouchersysteem wordt kinderopvang een basisvoorziening, analoog aan het onderwijssysteem. Dat betekent dat de leeftijdsgrens van het reguliere onderwijs verlaagd zou worden, en onderwijs (kinderopvang) gratis aangeboden wordt. Het is de duurste, maar ook de eenvoudigste oplossing. Het sociaal rendement is laag (de kosten zijn hoog voor de overheid en de samenleving als geheel), het individueel rendement is hoog (de prijs van kinderopvang is nul). De componenten van rechtvaardigheid naar toegankelijkheid en een rechtvaardige inkomensverdeling zijn hoog. Met name voor de lagere inkomens wordt de toegankelijkheid groter.

#### *Conclusie*

Uit de evaluatie van de kinderopvangregelingen zal duidelijk zijn geworden dat alle regelingen zowel positieve als negatieve aspecten hebben. Als de doelmatigheid van de

regeling hoog is op de drie aspecten - individueel rendement, maatschappelijke rendement en bijdrage aan bevordering van de arbeidsdeelname - dan wordt in de meeste regelingen de toegankelijkheid en de rechtvaardigheid van de uitkomsten kleiner. Het maatschappelijk rendement is het hoogst voor subsidiëring door de overheid van bedrijfsplaatsen, bij een volledige marktwerking en bij volledige bedrijfsopvang. Het maatschappelijke rendement is gemiddeld voor subsidiëring door de overheid van kinderopvangplaatsen, bij subsidiëring door middel van belastingfaciliteiten en subsidiëring door gemeentelijke overheden. Het maatschappelijk rendement is laag voor subsidiëring door middel van vouchers en door belastingmaatregelen voor informele opvang. Het individueel rendement is met name hoog daar waar sprake is van subsidie van kinderopvangplaatsen. Ook de doelstelling van bevordering van de arbeidsdeelname wordt door middel van subsidies beter gerealiseerd.

In alle gevallen is er sprake van een 'afruil' tussen doelmatigheid/efficiency en rechtvaardigheid. Voor een goed kinderopvangbeleid moeten we tussen beide aspecten een duidelijke afweging maken. De resultaten van het economische onderzoek naar arbeidsparticipatie en kinderopvang en naar het individueel en sociaal rendement van kinderopvang zijn daarbij onmisbaar.

#### Noten

1. Voor een uitwerking hiervan zie *Maassen van den Brink en Groot* 1994.

2. Voor details, zie *Groot en Maassen van den Brink* 1994.

3. Dit artikel is gebaseerd op Maassen van den Brink e.a. (1995), *Kinderopvang tussen markt en overheid*. Amsterdam, Welboombladen.

4. Dit is gebaseerd 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.

5. De data gebruikt in het onderzoek zijn ontleend aan de enquête 'Vrouwen over Werk 1991/1992'. Deze enquête betreft een telefonische en een schriftelijke enquête 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 publicatie genoemd in noot 1 en *Maassen van den Brink* 1994.

6. Een alternatieve mogelijkheid zou kunnen zijn dat vouchers gratis door de overheid worden verstrekt. In feite betekent dit dat kinderopvang als een (gratis) basisvoorziening wordt aangeboden door de overheid.

#### Literatuur

CBS (1993), 'Kinderopvang: "Gebruik en Gebruikers"', in: *Sociaal Culturele Berichten* 1993-11. Voorburg/Heerlen, Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS).

Dijk, L. van, e.a. (1994), 'Day care Supply by Dutch Municipalities', in: *European Journal of Population* 9, p.315-330.

Groot, W., en H. Maassen van den Brink (1994), *Het rendement van kinderopvang*. Rapport Ministerie van wvc, Directie Jeugdbeleid. Rijswijk.

Gustafsson, S. (1995), 'Kinderopvang en arbeidsparticipatie in Zweden', in: H. Maassen van den Brink e.a., *Kinderopvang tussen markt en overheid*. Amsterdam, Welboombladen.

Maassen van den Brink (1994), *Female Labor Supply, Child Care and Marital Conflict*. Amsterdam, Amsterdam University Press.

Maassen van den Brink, H. e.a. (1995), *Kinderopvang tussen markt en overheid*. Amsterdam, Welboombladen.

Maassen van den Brink, H., en W. Groot (1994), *Obstakels, vrouwen tussen arbeidsmarkt en gezin*. Amsterdam, Amsterdam University Press.

SBG0 (1994), *Kinderopvang in gemeenten*. Den Haag, Vereniging van Nederlandse Gemeenten, Afdeling Sociaal-Geografisch en Bestuurlijk Onderzoek.