



Sociaal en Cultureel Planbureau

Beleidssignalement

Het gebruik van kinderopvang door ouders met lagere inkomens



Beleidssignalement

Het gebruik van kinderopvang door ouders met lagere inkomens

Anne Roeters
Freek Bucx

Sociaal en Cultureel Planbureau
Den Haag, juni 2016

Het Sociaal en Cultureel Planbureau is ingesteld bij Koninklijk Besluit van 30 maart 1973.

Het Bureau heeft tot taak:

- a wetenschappelijke verkenningen te verrichten met het doel te komen tot een samenhangende beschrijving van de situatie van het sociaal en cultureel welzijn hier te lande en van de op dit gebied te verwachten ontwikkelingen;
- b bij te dragen tot een verantwoorde keuze van beleidsdoelen, benevens het aangeven van voor- en nadelen van de verschillende wegen om deze doeleinden te bereiken;
- c informatie te verwerven met betrekking tot de uitvoering van interdepartementaal beleid op het gebied van sociaal en cultureel welzijn, teneinde de evaluatie van deze uitvoering mogelijk te maken.

Het SCP verricht deze taken in het bijzonder bij problemen die het beleid van meer dan één departement raken.

De minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport is als coördinerend minister voor het sociaal en cultureel welzijn verantwoordelijk voor het door het SCP te voeren beleid. Over de hoofdzaken hiervan heeft hij/zij overleg met de minister van Algemene Zaken; van Veiligheid en Justitie; van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties; van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap; van Financiën; van Infrastructuur en Milieu; van Economische Zaken; en van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.

© Sociaal en Cultureel Planbureau, Den Haag 2016

SCP-publicatie 2016-24

Opmaak: SCP

Figuren: Mantext, Moerkapelle

ISBN 978 90 377 0803 5

NUR 740

Voor zover het maken van reprografische verveelvoudigingen uit deze uitgave is toegestaan op grond van artikel 16h Auteurswet 1912 dient men de daarvoor wettelijk verschuldigde vergoedingen te voldoen aan de Stichting Reprorecht (Postbus 3060, 2130 KB Hoofddorp, www.repro-recht.nl). Voor het overnemen van (een) gedeelte(n) uit deze uitgave in bloemlezingen, readers en andere compilatiewerken (art. 16 Auteurswet 1912) kan men zich wenden tot de Stichting pro (Stichting Publicatie- en Reproductierechten Organisatie, Postbus 3060, 2130 KB Hoofddorp, www.cedar.nl/pro).

Sociaal en Cultureel Planbureau

Rijnstraat 50

2515 XP Den Haag

(070) 340 70 00

www.scp.nl

info@scp.nl

De auteurs van SCP-publicaties zijn per e-mail te benaderen via de website. Daar kunt u zich ook kosteloos abonneren op elektronische attendering bij het verschijnen van nieuwe uitgaven.

Inhoud

Samenvatting	5
1 Inleiding	5
1.1 Aanleiding en doel van het onderzoek	5
1.2 Aansluiting op eerder onderzoek naar kinderopvang	6
1.3 Afbakening	6
1.4 Aanpak	7
2 Ontwikkeling van de deelname en kosten van opvang	8
2.1 Deelname aan opvang	8
2.2 Kosten	10
2.2.1 Ontwikkelingen in de bijdrage van ouders	10
2.2.2 Ontwikkelingen in de uurprijzen	13
2.3 Samenvattend	14
3 Kunnen of willen? Voorkeuren van lagere en hogere inkomens	15
4 Verklaringen voor het al dan niet deelnemen aan kinderopvang	18
4.1 De mogelijke rol van de betaalbaarheid, wenselijkheid en noodzaak van opvang	18
4.2 De betaalbaarheid, wenselijkheid en noodzakelijkheid van kinderopvang	20
4.3 Een analyse van de deelname aan kinderopvang	21
5 Implicaties voor de arbeidsmarktparticipatie	22
6 Conclusie	23
Bijlagen	26
Bijlage 1 Schematisch overzicht van de wetenschappelijke literatuur	26
Bijlage 2 Tabellen voor BSO	31
Bijlage 3 Volledige tekst van de stellingen over opvang en werk in het ‘Krimp in de Kinderopvang’-onderzoek	35
Bijlage 4 Toelichting bij de regressieanalyse	36
Literatuurlijst	37

Samenvatting

De overheid streeft naar een toegankelijke kinderopvang ongeacht het inkomen van de ouders. In dit beleidssignaleмент blijkt dat kinderen van ouders van lage inkomensgroepen steeds minder naar de kinderopvang gaan. Ook bij de middeninkomens is een daling te zien in het gebruik ervan. Redenen voor het wel of niet afnemen van kinderopvang zijn divers. Ouders zelf noemen de kosten als voornaamste reden. Ook niet-financiële aspecten spelen een rol. Sommige ouders willen zelf voor hun kind te zorgen. Ook werkloosheid of arbeidsongeschiktheid van de ouder(s) en de niet-flexibele openingstijden van de kinderopvang spelen mee

Uit aanvullende analyses blijkt dat mensen die geen kinderopvang gebruiken minder waarde hechten aan betaald werk. Bovendien zijn ze er minder van overtuigd dat kinderopvang goed is voor hun kind. Er wordt daarnaast minder kinderopvang afgenomen als er familie in de buurt woont. Ook blijken ouders met lagere inkomens minder uren te werken en hun kinderen minder vaak naar de opvang te brengen.

Dit beleidssignaleмент laat zien dat de kosten van kinderopvang een belangrijke, maar niet enige, rol spelen. Er is dus meer nodig dan alleen het aanpakken van financiële barrières om kinderopvang voor iedereen even aantrekkelijk te maken.

1 Inleiding

1.1 Aanleiding en doel van het onderzoek

Kinderopvang wordt beschouwd als een belangrijk middel om de participatie van ouders op de arbeidsmarkt te vergroten, doordat het ouders kan helpen om arbeid en zorg te combineren (OESO 2007; Sociaal-Economische Raad (SER) 2016). Kwalitatief goede kinderopvang kan bovendien een instrument zijn om de ontwikkeling van kinderen te bevorderen en achterstanden te bestrijden (Unicef 2008; Sociaal-Economische Raad 2016). Het gebruik van kinderopvang onder ouders met lagere inkomens is echter laag, en bovendien lijkt het gebruik ervan binnen deze groep te dalen. Cijfers uit de *Beleidsdoorlichting Kinderopvang* van het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW) van eind 2015 laten zien dat de daling tussen 2014 en 2015 het sterkst was bij ouders met inkomens tussen 130% van het wettelijk minimumloon (WML) en modaal. In het derde kwartaal van 2015 lag de deelname bij deze groep 8,4% lager dan in het jaar ervoor.¹ Maar ook onder de allerlaagste inkomens (<130% WML) en de groep met een modaal tot anderhalf keer modaal inkomen nam de deelname aan kinderopvang af. Deze ontwikkelingen vormden voor minister Asscher begin februari 2016 aanleiding de achtergronden van deze verschillen te laten onderzoeken. Het Sociaal en Cultureel Planbureau heeft dit onderzoek, op verzoek van het ministerie van SZW, uitgevoerd. De uitkomsten van dit onderzoek worden in deze notitie gepresenteerd.

Meer inzicht in de deelname aan opvang is van belang, omdat kinderen met een achterstand in het bijzonder baat kunnen hebben van opvang (Heckman 2006; Unicef 2008; Melhuish 2015; Sociaal-Economische Raad 2016). Neuropsychologische en sociaal-wetenschappelijke studies hebben aangetoond dat kwalitatief goede kinderopvang de cognitieve en niet-cognitieve

¹ De cijfers van 2015 zijn gebaseerd op de opgaven van aanvragers die nog wijzigen als gevolg van het definitief vaststellen van inkomen en gebruik.

vaardigheden van kinderen kan verbeteren en eventuele achterstanden thuis kan compenseren. Op de lange termijn kan dit de kans op succes op school en de arbeidsmarkt vergroten (Barnett 2011; Melhuish et al. 2013; Putnam 2013; Havnes en Mogstad 2014; Akgündüz et al. 2015). Daarnaast is het inkomen dat ouders vergaren door meer uren te werken waardevol voor gezinnen met lage inkomens (Unicef 2008; Felfe en Lalive 2013). Opgemerkt dient te worden dat kinderen met een achterstand wel vaak in aanmerking komen voor voor- en vroegschoolse educatie (VVE). Dit is echter slechts voor een gering aantal uren per week. Het kabinet legt veel nadruk op het toegankelijk maken van de kinderopvang en heeft diverse maatregelen genomen om de deelname van ouders met lage inkomens te stimuleren. Zo ontvangen werkende ouders met een laag inkomen een hogere kinderopvangtoeslag en is aangekondigd dat alle peuters recht op twee dagdelen opvang krijgen, ongeacht of hun ouders werken of niet. Vanuit het oogpunt van de toegankelijkheid is het belangrijk meer zicht te krijgen op de geconstateerde lage (en lager wordende) deelname onder lage inkomens. De overheid zet met name in op de betaalbaarheid van kinderopvang, maar het is niet vastgesteld dat de lage inkomens hun keuzes enkel en alleen baseren op de kosten van opvang. Het doel van dit onderzoek is daarom ook na te gaan welke factoren de lage deelname onder lage inkomens kunnen verklaren. Er wordt dan niet alleen naar de kosten van opvang gekeken; ook opvattingen en alternatieven van ouders komen aan bod.

1.2 Aansluiting op eerder onderzoek naar kinderopvang

Tot op heden is er weinig onderzoek gedaan naar verschillen tussen gezinnen met hogere en lagere inkomens in de deelname aan kinderopvang. Er is wel een breed palet aan kennis beschikbaar over het gebruik van kinderopvang en de arbeidsmarkteffecten. De nadruk bij dit type onderzoek ligt met name op de invloed van de kosten van opvang en beleidsmaatregelen zoals wijzigingen in de kinderopvangtoeslag. De invloed van sociaal-culturele factoren, zoals opvattingen over kinderopvang, krijgt minder aandacht. Dit onderzoek bouwt direct voort op het *Krimp in de Kinderopvang*-rapport uit 2014 (Portegijs et al. 2014). Een uitgebreide selectie en bespreking van Nederlandse en internationale studies is te vinden in Bijlage 1, die is gebaseerd op de bijlage van het SER-advies 'Gelijk goed van start' uit januari 2016. De resultaten van deze onderzoeken zullen in het vervolg van deze notitie worden besproken.

1.3 Afbakening

Deze studie richt zich op de deelname van ouders aan kinderdagopvang (gericht op kinderen tot vier jaar) en buitenschoolse opvang (BSO) (voor kinderen in de basisschoolleeftijd). Dit zijn vormen van 'formele opvang' waarvoor ouders kinderopvangtoeslag kunnen ontvangen. (De definitie van formele opvang en andere centrale concepten is te vinden in het kader 1 op pagina 7) We richten ons met name op de opvang in kindercentra, maar besteden ook aandacht aan gastouderopvang. Peuterspeelzalen en VVE worden buiten beschouwing gelaten, omdat ouders hier geen kinderopvangtoeslag voor ontvangen. Ook de opvang tussen de middag wordt niet meegenomen. De getoonde cijfers hebben betrekking op de kinderdagopvang in kinderopvangcentra, tenzij anders is aangegeven. Om de leesbaarheid te vergroten zijn de tabellen voor de BSO opgenomen in Bijlage 2.

De nadruk in deze studie ligt op de vraag of ouders al dan geen kinderopvang gebruiken. Als we het over het gebruik van kinderopvang hebben, gaat het dus met name om de deelname aan kinderopvang en wordt er slechts beperkt ingegaan op het aantal uren opvang. Wij kozen hiervoor om zo meer op de achterliggende verklaringen te kunnen ingaan. Ook is het van belang te benadrukken dat er binnen de inkomensgroepen niet verder wordt gedifferentieerd. Dit betekent bijvoorbeeld dat er niet in het bijzonder naar eenoudergezinnen, ouders met een

migrantenachtergrond en LHBT-ouders wordt gekeken. Het is echter waarschijnlijk dat er tussen deze groepen eveneens verschillen bestaan en dat de conclusies van dit onderzoek niet per definitie van toepassing zijn op alle ouders met lage inkomens.

Kader 1

Gebruikte definities

- *Formele kinderopvang*: In de Wet Kinderopvang wordt formele opvang omschreven als de opvang door derden tegen betaling van ouders. Binnen formele opvang wordt een onderscheid gemaakt tussen de opvang in kindercentra (kinderdagverblijven, crèches, peuterspeelzalen en buitenschoolse opvang) en gastouderopvang. Instellingen en individuen die formele opvang bieden, moeten aan wettelijke eisen voldoen en kunnen door de GGD worden gecontroleerd. Dit onderzoek richt zich alleen op vormen van opvang waarvoor ouders een kinderopvangtoeslag krijgen. De peuterspeelzalen blijven hierdoor bijvoorbeeld buiten beschouwing.
- *Informeel kinderopvang*: De opvang door vrienden, familie en een oppas of au-pair die zelf is ingehuurd. Bij informele opvang is de persoon die het kind opvangt niet officieel als aanbieder geregistreerd. Ouders krijgen voor deze vorm van opvang geen toeslag.
- *Ouderbijdrage kinderopvang*. Het bedrag dat ouders voor gebruikte kinderopvang betalen. Het totaalbedrag valt uiteen in twee delen. Het eerste deel is het aandeel dat ouders betalen tot aan de maximale uurtarief dat wettelijk is bepaald. Deze bijdrage is inkomensafhankelijk. Het tweede deel is het bedrag dat wordt betaald voor het deel van de uurprijs dat boven het maximale uurtarief uitkomt. Dit bedrag moeten ouders geheel zelf betalen.
- *Kinderopvangtoeslag*: Ouders krijgen een deel van de kosten van kinderopvang terug van de overheid. In de Wet Kinderopvang is vastgelegd dat de hoogte van de kinderopvangtoeslag afhankelijk is van de draagkracht van ouders en de kosten van kinderopvang per kind. De kosten per kind hangen af van het aantal uren opvang, de uurprijs (zoals bepaald door de instelling) en het type opvang.
- *Maximum uurtarief*: De kinderopvangtoeslag die ouders ontvangen, is gedeeltelijk gebaseerd op de uurprijs die zij voor kinderopvang betalen. In de Wet is Kinderopvang is echter een plafond vastgesteld: 'De uurprijs die bij de hoogte van de kinderopvangtoeslag, bedoeld in het eerste lid, in aanmerking wordt genomen gaat een bij algemene maatregel van bestuur vast te stellen bedrag niet te boven. Dat bedrag kan per opvangsoort verschillend worden vastgesteld.'

1.4 Aanpak

Het onderzoek bestaat uit vier onderdelen of bouwstenen. Allereerst wordt in paragraaf 2 in kaart gebracht hoe de deelname aan kinderopvang zich bij de verschillende inkomensgroepen in de periode 2012 tot 2015 heeft ontwikkeld. Daarnaast wordt onderzocht hoe de kosten van de kinderopvang zich in deze periode hebben gedragen. Zijn ouders uit lagere-inkomensgroepen (relatief) meer gaan betalen voor kinderopvang? En hoe heeft de uurprijs zich door de tijd ontwikkeld? Toenemende kosten zouden mogelijk een afname in de deelname aan opvang kunnen verklaren. De analyses in dit deel van het onderzoek zijn gebaseerd op cijfers van de Belastingdienst die door het ministerie van SZW geanalyseerd zijn.²

De tweede bouwsteen van het onderzoek (paragraaf 3) brengt in kaart in hoeverre het gebruik van kinderopvang door lagere-inkomensgroepen overeenkomt met hun voorkeuren. Zouden zij graag meer gebruik maken van kinderopvang of regelen zij de zorg voor kinderen liever op een andere manier? Deze bouwsteen richt zich niet op veranderingen in de tijd, maar gaat meer in op de achtergronden van de verschillen tussen de inkomensgroepen. De afstemming tussen

² De cijfers zijn geanonimiseerd en niet terug te herleiden tot individuen.

wensen en daadwerkelijk gebruik wordt in kaart gebracht aan de hand van het *Krimp in de Kinderopvang* (KiK)-onderzoek dat het SCP in 2013 onder jonge ouders heeft uitgevoerd. De derde bouwsteen (paragraaf 4) onderzoekt mogelijke verklaringen voor het lage gebruik door ouders met lagere inkomens. Zien deze ouders kinderopvang als minder betaalbaar of wenselijk? Of kunnen zij de zorg voor kinderen op een andere manier regelen? We geven een kort overzicht van de literatuur en presenteren uitkomsten op basis van het KiK-onderzoek. In de vierde en laatste bouwsteen (paragraaf 5) van het onderzoek wordt verder doordacht hoe de verschillen in de deelname zouden kunnen doorwerken op de arbeidsmarktparticipatie van ouders. De relatie tussen betaald werk en kinderopvang is complex omdat de causale richting moeilijk is te bepalen (Plantenga 2015). Het aantal werkuren van ouders kan een gevolg zijn van de deelname aan kinderopvang (ouders kunnen gemakkelijker werken als ze hun kinderen naar opvang kunnen brengen), maar eveneens een oorzaak (bij ouders die weinig werken, is het minder nodig om gebruik te maken van opvang). Het inkomen van gezinnen hangt ook af van het aantal uren dat wordt gewerkt: iemand met een voltijd baan verdient immers meer dan iemand met een deeltijd baan. In deze paragraaf beschrijven we wat er in de literatuur bekend is over het verband tussen het gebruik van opvang en de arbeidsmarktparticipatie.

2 Ontwikkeling van de deelname en kosten van opvang

2.1 Deelname aan opvang

Tabel 1 brengt in kaart welk aandeel van de 0- en 4-jarigen aan respectievelijk kinderdagopvang en BSO deelneemt. Er is gekeken naar het aantal ouders dat een kinderopvangtoeslag heeft aangevraagd en de deelname-aantallen zijn afgezet tegen het totale aantal baby's dat in het referentiejaar is geboren (voor dagopvang) en het totale aantal kinderen dat in dat jaar vier jaar is geworden (voor BSO).³ Het indexcijfer in de laatste kolom van de tabel geeft aan hoe de deelname zich tussen 2012 en 2014 heeft ontwikkeld. Zo betekent een index van 74 dat de deelname met 26% is gedaald ten opzichte van 2012. De gehanteerde inkomensgrenzen zijn te vinden in kader 2.

De cijfers in tabel 1 bevestigen het beeld dat in de *Beleidsdoorlichting Kinderopvang* naar voren kwam. De deelname aan kinderopvang door ouders met een lager inkomen ligt lager dan die met een hoger inkomen en is procentueel sterker gedaald. Ter illustratie: in 2012 ging 12% van de baby's van ouders uit de laagste-inkomensgroep naar de kinderdagopvang en in 2014 was dit 9%. Hoewel deze daling in absolute zin niet groot is (drie procentpunten) gaat het om een relatieve daling van 26% ten opzichte van 2012. Bij alle groepen is er sprake van een lichte daling, maar onder de hogere-inkomensgroepen liggen de deelnamecijfers hoger en is de relatieve afname zwakker. Hoewel de deelname van vierjarigen aan BSO over de hele linie hoger ligt, is er sprake van eenzelfde patroon, waarin de deelname onder hogere inkomens wederom hoger ligt en hun deelname minder sterk is afgenomen. Het is overigens goed verklaarbaar waarom de deelname voor baby's laag ligt: baby's gaan over het algemeen pas na een aantal maanden naar de opvang.

3 In de *Beleidsdoorlichting Kinderopvang* is gekeken naar het aantal ouders met kinderopvangtoeslag als percentage van alle werkende ouders.

Kader 2

Inkomensgrenzen analyses uurprijzen en instroom (Bouwsteen 1)

De indeling van de inkomensgroepen is gebaseerd op het verzamelinkomen op huishoudensniveau en sluit aan op de inkomensgrenzen die worden gebruikt bij periodieke publicatie van beleidsinformatie over kinderopvang die het ministerie van SZW publiceert. Andere publicaties gebruiken andere definities van een 'laag' inkomen. Zo gebruikt het SCP in de *Sociale Staat van Nederland* uit 2015 een grens die een stuk lager ligt. Om deze reden spreken we in deze notitie met name over 'lagere' inkomens.

inkomensgroep	omschrijving
1 ^e (laagste)	negatief tot 130% Wettelijk Minimum Loon
2 ^e	130% WML-modaal
3 ^e	Modaal - 1,5x modaal
4 ^e	1,5x modaal - 2x modaal
5 ^e	2x modaal - 3x modaal
6 ^e (hoogste)	3x modaal en hoger

Tabel 1

Ontwikkeling van de instroom in kinderdagopvang en BSO (inclusief gastouderopvang), verschillen naar inkomensgroep, 2012-2014 (in procenten)^a

	2012	2013	2014	Index 2014 t.o.v. 2012 (2012 = 100)
<i>1ste inkomensgroep (laagste)</i>				
aandeel 0-jarigen in dagopvang ^b	12	11	9	74
aandeel 4-jarigen in BSO ^c	19	17	13	72
<i>2de inkomensgroep</i>				
aandeel 0-jarigen in dagopvang	14	13	12	81
aandeel 4-jarigen in BSO	20	19	17	87
<i>3de inkomensgroep</i>				
aandeel 0-jarigen in dagopvang	24	22	22	88
aandeel 4-jarigen in BSO	29	28	27	94
<i>4de inkomensgroep</i>				
aandeel 0-jarigen in dagopvang	34	31	32	94
aandeel 4-jarigen in BSO	41	41	40	96
<i>5de inkomensgroep</i>				
aandeel 0-jarigen in dagopvang	41	38	38	93
aandeel 4-jarigen in BSO	53	51	51	96
<i>6de inkomensgroep^d</i>				
aandeel 0-jarigen in dagopvang	42	21	41	99
aandeel 4-jarigen in BSO	57	45	56	97

a De deelnamecijfers zijn gebaseerd op het aantal kinderen voor wie kinderopvangtoeslag is aangevraagd en de cijfers van de meest recente jaren kunnen nog worden bijgesteld. Tot nu toe werden de deelnamecijfers bij de definitieve vaststelling na verloop van tijd naar boven bijgesteld voor de lagere inkomens en naar beneden voor de hogere inkomens.

b Aandeel ten opzichte van het totaal aantal geboren kinderen.

c Aandeel ten opzichte van het totaal aantal 4-jarigen.

d De cijfers voor de 6de inkomensgroep in 2013 wijken af van het jaar ervoor en erna doordat de allerhoogste inkomens in 2013 geen toeslag ontvingen voor het eerste kind.

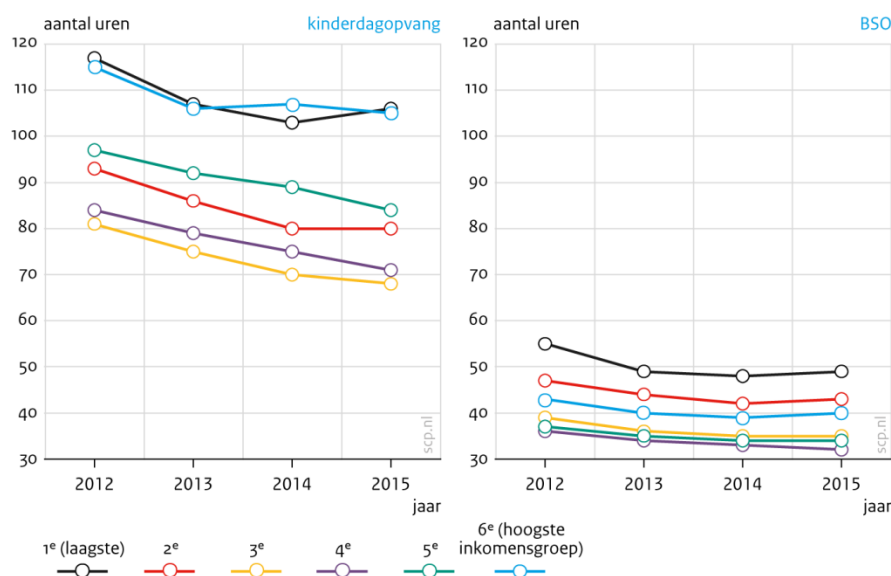
Bron: Belastingdienst (SZW-bewerking); CBS. Peildatum voor de deelnamecijfers is 31 december van het betreffende jaar.

Figuur 1 laat in aanvulling op tabel 1 de ontwikkeling in het aantal uren opvang per maand zien voor de ouders die gebruikmaken van kinderdagopvang. In tegenstelling tot de deelnamecijfers is het niet zo dat ouders met lagere inkomens minder uren opvang gebruiken. Het gebruik ligt bij de lage inkomens juist relatief hoog. Bij het bestuderen van gebruik van opvang is het dus relevant een onderscheid te maken tussen enerzijds deelname en anderzijds het aantal uren van de gebruikers. De inkomensverschillen lijken met name bij de deelname op te treden. Een

mogelijke verklaring voor het grote aantal uren gebruik bij de lagere inkomensgroepen is dat ouders die een (verplicht) inburgeringstraject volgen vaak deelnemen aan formele opvang. Als er naar de trend wordt gekeken, komt naar voren dat het aantal uren tussen 2012 en 2014 daalt en dat die daling in 2015 iets afzwakt.

Figuur 1

Totaal aantal uren kinderopvang per kind per maand, alle huishoudens die een kinderopvangtoeslag ontvangen, 2012-2015^a



a De deelnamecijfers zijn gebaseerd op het aantal kinderen voor wie kinderopvangtoeslag is aangevraagd en de cijfers van de meest recente jaren kunnen nog worden bijgesteld.

Bron: Belastingdienst (SZW-bewerking SZW). Peildatum is 31 december van het betreffende jaar.

2.2 Kosten

2.2.1 Ontwikkelingen in de bijdrage van ouders

Onderzoek naar het gebruik van kinderopvang laat zien dat kostenoverwegingen een grote rol spelen. In landen en regio's waar kinderopvang financieel toegankelijker is, ligt het gebruik hoger.⁴ Ook laat Nederlands onderzoek zien dat schommelingen in de kinderopvangtoeslag en de toegankelijkheid van opvang samengaan met variaties in gebruik (Berden en Kok 2011; Portegijs et al. 2014; Bettendorf et al. 2015). Om deze reden is het interessant te onderzoeken hoe de kosten van kinderopvang zich de laatste jaren hebben ontwikkeld. Het is wel belangrijk te beseffen dat het onmogelijk is om op basis van een vergelijking van trends te stellen dat de afname in gebruik volgt uit een eventuele verandering in de kosten.

De inkomensafhankelijke kinderopvangtoeslag zou er in theorie voor moeten zorgen dat kinderopvang voor alle ouders toegankelijk is, ongeacht hun inkomensniveau. De bezuinigingen zijn de laatste jaren geconcentreerd bij de hogere en middeninkomens (SZW 2015). Vanuit dit oogpunt lijkt het niet waarschijnlijk dat de afname in de deelname aan kinderopvang onder de lagere inkomens alleen is toe te schrijven aan een verhoging van de kosten in kinderopvang. Toch is er reden om de veronderstelling dat de financiële

⁴ Dit is onder andere het geval in Canada (Baker et al. 2008), Argentinië (Berlinski en Galiani 2007), Italië (Del Boca en Vuri 2007), Noorwegen (Havnes en Mogstad 2011), de Verenigde Staten (Lowe Vandell en Wolfe 2000) en het Verenigd Koninkrijk (Viitanen 2005). Zie Bijlage 1 voor een uitgebreid overzicht.

toegankelijkheid van kinderopvang niet is veranderd, nader te onderzoeken. De kinderopvangtoeslag is namelijk gestoeld op een maximumuurtarief, maar als ouders duurdere opvang kiezen, betalen ze in de praktijk meer. Aanbieders kunnen een uurtarief vragen dat boven het normbedrag ligt en deze extra kosten komen geheel voor rekening van de ouders. Om deze reden is het belangrijk naar de ontwikkeling van de *daadwerkelijke ouderbijdrage* te kijken. Indien deze de laatste jaren is gestegen, zou dat namelijk kunnen betekenen dat de financiële toegankelijkheid van kinderopvang wel degelijk is afgenomen.

Tabel 2

Ontwikkeling van de ouderbijdrage aan de kinderdagopvang (opvang in kindercentra) voor het eerste kind, 2012-2015 (naar inkomen in euro's per uur)^{a,b}

	2012	2013	2014	2015	index 2015 (2012 = 100) ^c
<i>1ste inkomensgroep (laagste)</i>					
bijdrage ouders					
voor het bedrag onder de maximale uurprijs	0,66	0,70	0,72	0,72	109
voor het bedrag boven de maximale uurprijs	0,14	0,15	0,15	0,15	107
totale bijdrage van ouders	0,8	0,85	0,87	0,87	109
<i>2de inkomensgroep</i>					
bijdrage ouders					
voor het bedrag onder de maximale uurprijs	1,09	1,20	1,24	1,26	116
voor het bedrag boven de maximale uurprijs	0,15	0,17	0,17	0,17	113
totale bijdrage van ouders	1,24	1,37	1,41	1,43	115
<i>3de inkomensgroep</i>					
bijdrage ouders					
voor het bedrag onder de maximale uurprijs	1,61	1,78	1,82	1,86	116
voor het bedrag boven de maximale uurprijs	0,15	0,16	0,16	0,16	107
totale bijdrage van ouders	1,76	1,94	1,98	2,02	115
<i>4de inkomensgroep</i>					
bijdrage ouders					
voor het bedrag onder de maximale uurprijs	2,43	2,68	2,58	2,65	109
voor het bedrag boven de maximale uurprijs	0,15	0,17	0,17	0,17	113
totale bijdrage van ouders	2,58	2,85	2,75	2,82	109
<i>5de inkomensgroep</i>					
bijdrage ouders					
voor het bedrag onder de maximale uurprijs	3,66	4,14	4,10	4,19	114
voor het bedrag boven de maximale uurprijs	0,17	0,19	0,19	0,19	112
totale uurprijs	3,83	4,33	4,29	4,38	114
<i>6de inkomensgroep (hoogste)</i>					
bijdrage ouders					
voor het bedrag onder de maximale uurprijs	4,19	5,86	5,41	5,52	132
voor het bedrag boven de maximale uurprijs	0,22	0,23	0,23	0,23	105
totale uurprijs	4,41	6,09	5,64	5,75	130

a Eigen bijdragen gewogen naar het aantal uren gebruik. De tarieven van huishoudens die meer uren gebruikmaken, wegen hierdoor zwaarder dan de tarieven van huishoudens die minder uren kinderopvang gebruiken. De tarieven zijn gebaseerd op hetgeen ouders zelf opgeven bij de Belastingdienst. Dit kan afwijken van de daadwerkelijke kosten.

b Gemiddelde over het hele jaar. De informatie van de Belastingdienst betreft opgaven van aanvragen die veelal nog wijzigen als gevolg van definitief vaststellen van inkomen en gebruik. Voor 2013 zijn vrijwel alle beschikkingen en onderliggende gegevens definitief en ook voor 2014 is door de Belastingdienst al ruim 90% vastgesteld. De cijfers voor 2015 zijn voorlopig omdat de belasting(toeslagen) nog niet definitief zijn.

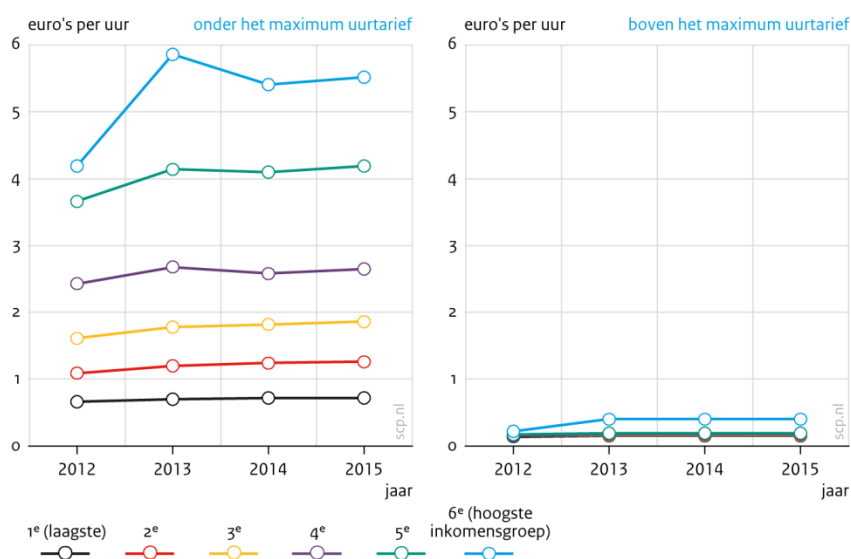
c Dit betreft de nominale stijging

Bron: Belastingdienst (SZW-bewerking)

Tabel 2 brengt de ontwikkeling van de ouderbijdrage aan kinderdagopvang in kaart en maakt een onderscheid tussen de verschillende inkomensgroepen. Figuur 2 geeft deze ontwikkeling grafisch weer. De tabel en het figuur voor BSO zijn te vinden in Bijlage 2. Ook is er in Bijlage 2 een tabel opgenomen met de bedragen voor de gastouderopvang. Omdat ouders alleen toeslag ontvangen voor de uurprijs tot en met het maximale uurtarief, is er een onderscheid gemaakt tussen de bijdrage boven en onder deze grens. Bij het bedrag onder het maximale uurtarief is de kinderopvangtoeslag verrekend. Omdat ouders geen geld terugkrijgen voor het bedrag boven dit uurtarief, geeft de bijdrage boven het maximale uurtarief de extra kosten weer die de kinderopvanginstellingen vragen. De tabellen beschrijven de kosten voor het eerste kind (bij latere kinderen wordt de toeslag aangepast). Bij het interpreteren van de cijfers is het belangrijk op te merken dat de tarieven gebaseerd zijn op de bedragen die ouders zelf bij de Belastingdienst hebben opgegeven. De door ouders ingevulde tarieven kunnen afwijken van de feitelijke tarieven, bijvoorbeeld doordat ze een wijziging in de prijs niet doorgeven. Ouders met hogere inkomens geven duidelijk meer uit aan kinderopvang dan ouders met lagere inkomens. Dit is logisch gezien de inkomensafhankelijke bijdrage. De bijdragen boven het maximum uurtarief laten zien dat ouders met hogere inkomens hun kinderen naar iets duurder centra brengen. Zo is de gemiddelde extra bijdrage in 2015 15 cent voor de eerste inkomensgroep en 23 cent voor de zesde.

Figuur 2

Ontwikkeling van de ouderbijdrage aan de kinderdagopvang voor het eerste kind, naar inkomen 2012-2015 (opvang in kindercentra, in euro's per uur)



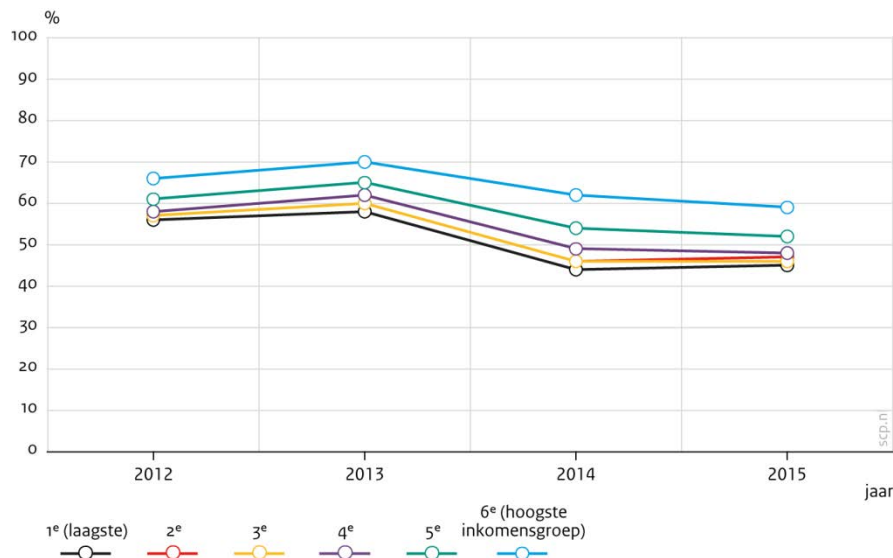
Bron: Belastingdienst (SZW-bewerking)

Alle groepen zijn tussen 2012 en 2015 meer gaan betalen, maar de stijging is het sterkst bij de hogere inkomens. Bij deze groep namen de kosten met ongeveer 30% toe. Bij de overige inkomens is het beeld minder eenduidig. De toename in de kosten bij de laagste inkomensgroep is met 9% relatief beperkt, maar ook bij de vierde inkomensgroep is er sprake van een stijging van 9%. De andere inkomensgroepen zijn ongeveer 15% meer gaan betalen. Het lijkt er dus op dat vooral de allerhoogste groep meer is gaan bijdragen, maar dat het verschil in de bijdrage van lage en midden-inkomens slechts zeer beperkt is toegenomen. Het beeld dat bij de BSO naar voren komt (tabel B2 in Bijlage 2) lijkt sterk op het beeld voor dagopvang. Het valt wel op dat de bijdrage aan de uurprijs boven het maximumtarief bij alle

groepen gedaald is. De daling is het sterkst bij de laagste-inkomensgroep (22%) en het zwakst bij de hoogste (4%). Extra analyses voor de gastouderopvang (resultaten beschikbaar op aanvraag) laten een beeld zien dat vooral overeenkomt met de ontwikkeling bij de BSO.

Figuur 3

Ontwikkeling van het aandeel kinderen in de kinderdagopvang voor wie ouders meer betalen dan het maximum uurtarief, 2012-2015 (opvang in kinderopvangcentra, in procenten)^a



a Peildatum: 31 december van het betreffende jaar. De tarieven kunnen in de maanden ervoor lager liggen. De cijfers zijn gebaseerd op hetgeen ouders zelf opgeven bij de Belastingdienst. Dit kan afwijken van de daadwerkelijke kosten.

Bron: Belastingdienst (SZW-bewerking)

Ten slotte laat figuur 3 zien voor welk aandeel van de kinderen ouders een hoger bedrag dan het maximum uurtarief betalen en hoe dit zich tussen 2012 en 2015 heeft ontwikkeld. Waar in 2012 een ruime meerderheid van de ouders een bedrag betaalde dat boven het maximum uurtarief lag, is dit aandeel in 2015 teruggelopen tot net op of onder de 50%. Deze afname is zichtbaar bij alle inkomensgroepen, maar het sterkst bij de laagste-inkomensgroep (een daling van ongeveer 20%) en het zwakst bij de hoogste inkomensgroep (een daling van 11%). Het verschil tussen de inkomensgroepen is hierdoor over de tijd toegenomen. Het patroon voor BSO lijkt erg op dat voor de dagopvang (zie figuur B2 in Bijlage 2). Wel is het verschil tussen de inkomens bij de BSO groter dan bij de kinderdagopvang en is de kloof tussen 2012 en 2015 sterker gegroeid.

2.2.2 Ontwikkelingen in de uurprijzen

In paragraaf 2.2.1 zijn cijfers over heel Nederland getoond. Het is echter mogelijk dat de uurprijzen zich regionaal verschillend hebben ontwikkeld. Tabel 3 beschrijft daarom de ontwikkeling in de uurprijzen van kinderopvangcentra in meer en minder stedelijke gebieden. Omdat er in stedelijke gebieden sprake is van zowel meer aanbod als meer vraag zouden de uurprijzen hier anders kunnen liggen.

Tabel 3

Ontwikkeling van de totale uurprijzen naar mate van stedelijkheid, kinderdagopvang^a (in euro's per uur)

	2012	2013	2014	2015	index 2015 tov 2012
maximum uurtarief ^b	6,36	6,46	6,70	6,84	108
daadwerkelijke uurprijs-totaal ^b	6,43	6,54	6,71	6,83	106
daadwerkelijk uurprijs naar regio ^b					
zeer sterk stedelijk	6,52	6,62	6,80	6,93	106
sterk stedelijk	6,45	6,57	6,73	6,85	106
matig stedelijk	6,42	6,52	6,67	6,79	106
weinig stedelijk	6,39	6,49	6,65	6,76	106
niet-stedelijk	6,33	6,42	6,56	6,68	106

a De tarieven zijn gebaseerd op hetgeen ouders zelf invullen bij de Belastingdienst. Dit kan afwijken van de daadwerkelijke kosten.

b Het maximum uurtarief wordt wettelijk bepaald en dient als basis voor de kinderopvangtoeslag, de daadwerkelijke uurprijs wordt bepaald door de aanbieder. Indien de daadwerkelijke uurprijs hoger ligt dan het maximum uurtarief, betalen de ouders deze extra kosten geheel zelf.

Bron: Belastingdienst (SZW-bewerking)

Ook in tabel 3 zijn de cijfers gebaseerd op de rapportages van ouders. De uurprijs die ouders opgeven, ligt zeer dicht bij het maximum uurtarief. Dus, hoewel een substantieel deel van de ouders meer betaalt dan het maximum uurtarief, is de hoogte van deze extra bedrage beperkt. De kleine verschillen in de uurprijs op maand- en jaarbasis kunnen overigens flink oplopen. De uurprijs van kinderdagopvang ligt hoger in gebieden die stedelijker zijn. De absolute en relatieve verschillen zijn echter klein. Een vergelijking van de jaren laat zien dat er sprake is van een prijsstijging van omstreeks 6%. Het maximum uurtarief is met 8% iets sterker gestegen. Hierdoor zijn de daadwerkelijke prijzen dicht bij het maximale uurtarief komen te liggen. In 2015 lag alleen het prijsniveau in de meest stedelijke gebieden nog boven het maximum uurtarief.

De tabel voor BSO is te vinden in Bijlage 2 (tabel B4). De verschillen tussen de maximale uurprijs en de opgegeven prijs zijn groter bij de BSO dan bij de kinderdagopvang. De verschillen tussen de gebieden zijn bij de BSO echter praktisch afwezig: alleen de prijzen in de niet-stedelijke gebieden liggen lager dan het maximum uurtarief. Cijfers over gastouderopvang (verkrijgbaar op aanvraag) laten zien dat de uurtarieven hier lager liggen. Ter illustratie: in de meest stedelijke gebieden was het uurtarief voor gastouder-kinderdagopvang in 2015 5,73 euro (tegen 6,93 euro voor de opvang in centra). De verschillen tussen de regio's en jaren zijn ongeveer even groot als bij de opvang in centra.

2.3 Samenvattend

De *Beleidsdoorlichting Kinderopvang* die SZW aan het eind van 2015 heeft uitgevoerd, liet zien dat de deelname aan kinderopvang onder lagere inkomens was gedaald. In dit onderzoek is op een iets andere manier naar de deelname gekeken, maar ook deze cijfers laten zien dat de deelname bij lagere inkomens terugloopt. Doordat de deelname van deze groep al laag was, is deze daling relatief sterk. Bij de hogere-inkomensgroepen loopt de deelname minder sterk terug. Er lijkt ook een verschuiving in de kosten van kinderopvang te hebben plaatsgevonden. Zowel de uurprijs als de ouderbijdrage zijn tussen 2012 en 2014 gestegen. Met name de hoogste inkomensgroep is meer gaan betalen. De veranderingen bij de lage en midden-inkomens liggen in dezelfde orde van grootte.

Het is mogelijk dat de daling in de deelname aan kinderopvang onder de lagere-inkomensgroepen is toe te schrijven aan de toename in de kosten. De lagere-inkomensgroep is

bij de bezuinigingen iets uit de wind gehouden en ook de stijging van het maximum uurtarief lijkt in het voordeel van de ouders te hebben gewerkt, maar de bijdrage aan opvang is wel degelijk gestegen. Zo is de totale ouderbijdrage van de laagste inkomensgroep tussen 2012 en 2015 met 9% gestegen. Bij de middengroepen, die eenzelfde stijging in de kosten hebben doorgemaakt, is de deelname aan opvang echter minder sterk gedaald en bij de hoogste inkomensgroep, wiens bijdrage het sterkst is gestegen, is de deelname niet veranderd. Het is mogelijk dat de impact van de kostenstijging bij de lage inkomens relatief groot is omdat het huishoudensbudget van deze gezinnen beperkt is. Deze bevindingen maken aannemelijk dat het gebruik van kinderopvang niet alleen afhangt van veranderingen in de kosten. Bij het interpreteren van de bevindingen is van belang dat veel van de getoonde gegevens gebaseerd zijn op rapportages van ouders en dat de cijfers over de meest recente jaren nog kunnen verschuiven. Het is onmogelijk vast te stellen of de ontwikkeling in het gebruik van kinderopvang daadwerkelijk samenhangt met (of zelfs veroorzaakt wordt door) de ontwikkeling in de kosten. In de periode die is onderzocht, hebben veel andere ontwikkelingen plaatsgevonden die het gebruik van kinderopvang onder de lage inkomensgroepen mogelijk hebben beïnvloed. Zo is de arbeidsmarktpositie van de lagere sociaaleconomische groepen verder verzwakt door de naweeën van de crisis en de flexibilisering en polarisatie van de arbeidsmarkt (Bovens et al. 2014; Vrooman et al. 2014; Chkalova et al. 2015). Hierdoor is de werkloosheid onder de lage inkomensgroepen toegenomen, wat consequenties heeft voor het recht op een kinderopvangtoeslag. Tot 2014 na drie maanden verviel dit recht na drie maanden. In 2015 en 2016 is dit (als tijdelijke maatregel) bijgesteld naar zes maanden. Daarnaast kan de toegenomen onzekerheid deze ouders hebben doen beslissen hun gebruik van kinderopvang terug te brengen. Om meer zicht te krijgen in de achtergronden van de geconstateerde inkomensverschillen wordt in het vervolg van deze notitie de aandacht verlegd van veranderingen over de tijd, naar de achtergrond en mogelijke verklaringen.

3 Kunnen of willen? Voorkeuren van lagere en hogere inkomens

Als ouders geen gebruikmaken van kinderopvang kan dit betekenen dat zij dit niet kunnen, maar ook dat zij dit niet willen. In het eerste geval willen de ouders wel deelnemen aan kinderopvang, maar is dit niet mogelijk, bijvoorbeeld omdat de kosten te hoog liggen. In het tweede geval willen de ouders bijvoorbeeld liever zelf voor hun kind zorgen of gebruikmaken van informele opvang. Op dit moment is het nog niet duidelijk of de lage deelname door de lagere-inkomensgroep een kwestie van willen of een kwestie van kunnen is. In deze paragraaf wordt nagegaan wat de voorkeuren van ouders zijn en beschreven welke verklaringen ouders zelf aandragen voor het niet-gebruiken van opvang. Het ‘Krimp in de Kinderopvang (KiK)’-onderzoek, dat het SCP in 2013 heeft uitgevoerd, biedt een unieke mogelijkheid om dit te onderzoeken. Meer informatie over de opzet van dit onderzoek is te vinden in kader 3.

Kader 3 De onderzoeksopzet van het ‘Krimp in de Kinderopvang’-onderzoek en de gebruikte inkomensgrenzen

- In 2013 zijn er enquêtes gehouden onder twee groepen ouders. De eerste groep bestaat uit ouders die in 2012 hun eerste kind hebben gekregen. Omdat de meeste ouders bij de geboorte van hun eerste kind de belangrijkste keuzes over het gebruik van kinderdagopvang maken, is deze groep zeer geschikt om na te gaan hoe deze keuze tot stand komt. De tweede groep is een groep ouders van wie hun eerste kind in 2012 vier jaar oud werd. Deze groep stond dus voor de keuze om al dan niet gebruik van buitenschoolse opvang te maken.
- Bij zowel de kinderdagopvang als de buitenschoolse opvang zijn zowel kindercentra als gastouderopvang meegenomen. In de analyses is hier geen onderscheid tussen gemaakt.

- De ouders die de vragenlijst hebben ingevuld, zijn in de inleidende brief gevraagd of (indien mogelijk) de moeder de vragenlijst zou willen invullen. Hier is voor gekozen omdat uit eerder onderzoek was gebleken dat het sowieso vaak de moeders zijn die dergelijke vragenlijsten invullen en het idee bestond dat kinderopvang belangrijker zou zijn voor de arbeidsmarktparticipatie van moeders. In ongeveer 9 van de 10 gevallen is het ook daadwerkelijk de moeder geweest die de vragenlijst heeft ingevuld.
- Bij het verzamelen van data is het moeilijk een groep respondenten te bereiken die een goede afspiegeling is van de Nederlandse bevolking. In het KiK-onderzoek was er dan ook sprake van een ondervertegenwoordiging van lager opgeleiden en allochtonen. Dit heeft ook zijn neerslag op de omvang van de inkomensgroepen. De groep lagere inkomens is relatief klein en de groep midden-inkomens is juist relatief groot. Door weging is gedeeltelijk voor de samenstelling van de steekproef gecontroleerd.

De inkomensgrenzen die in de analyses met de KiK-data zijn aangehouden, worden in onderstaande tabel samengevat. Deze grenzen zijn gebaseerd op het bruto-inkomen van het huishouden (het primair inkomen van beide partners verhoogd met ontvangen uitkeringen). Hoewel de grenzen zo dicht mogelijk bij de grenzen in het eerste deel van het onderzoek zijn gelegd, zijn er een aantal verschillen. Zo zijn de grenzen in het eerste deel van het onderzoek gebaseerd op het verzamelinkomen in plaats van op het bruto-inkomen. Ook is er voor gekozen de laagste en hoogste inkomensgroepen samen te voegen zodat er drie groepen ontstaan die voldoende groot zijn om ze onderling te vergelijken. Er is niet gecorrigeerd voor de gezinsgrootte en de aanwezigheid van de partner. Nog meer dan bij de analyses op de gegevens van de Belastingdienst is het belangrijk op te merken dat grens van de groep ‘lagere inkomens’ vrij hoog ligt. Hierdoor is het niet per definitie zo dat de lagere inkomensgroepen met grote financiële beperkingen moeten leven.

inkomensgroep KiK	omschrijving (grens bruto- inkomen)	corresponderende groep analyses paragraaf 2 ^a	grootte steekproef dagopvang	BSO
lagere-inkomens	negatief tot 130% van het wettelijk minimum loon (33.000)	1de inkomensgroep	158 (=13,5 %)	169 (=16,7%)
	130% WML-modaal (53.000)	2de inkomensgroep		
midden- inkomens	modaal - 1,5x modaal (103.000)	3de inkomensgroep	625 (=53,5 %)	543 (=53,8%)
	1,5x modaal - 2x modaal (146.000)	4de inkomensgroep		
hogere inkomens	2x modaal - 3x modaal (217.000)	5de inkomensgroep	385 (= 33,0%)	298 (=29,5%)
	3x modaal en hoger	6de inkomensgroep		

a De groepen komen niet geheel overeen doordat de SZW-data gebaseerd zijn op het verzamelinkomen en de KiK-data op het bruto-inkomen.

Hoewel dit onderzoek de meest geschikte gegevens bevat, is het belangrijk om twee kanttekeningen te maken. Allereerst gaat het hier om cijfers over 2013. In deze periode was het herstel van de kinderopvangsector nog niet begonnen en gingen er bijvoorbeeld nog veel centra failliet. Sinds die tijd is de kinderopvangtoeslag aangepast en wordt er ook meer ingezet op kwaliteitsverbetering. Ten tweede richtte het onderzoek zich op ouders die het jaar daarvoor hun eerste kind hadden gekregen of wier oudste kind vier jaar was geworden. De resultaten zijn dus niet per definitie van toepassing op ouders met kinderen van andere leeftijden. Voor de analyses op de KiK-data onderscheiden we drie inkomensgroepen: de groep ‘lagere inkomens’ omvat de inkomens tot modaal (de eerste en tweede inkomensgroep in de vorige analyses), de groep ‘midden inkomens’ de ouder die modaal tot 1,5 keer modaal verdienen (de derde groep in de vorige analyses) en de groep ‘hogere inkomens’ omvat alle inkomens hierboven. In kader 3 wordt deze keuze en indeling toegelicht.

Tabel 5 laat zien dat ongeveer twee op de drie ouders de kinderdagopvang op een manier geregeld hebben die overeenkomt met de gewenste opvang. Zo valt bijna een derde van de ouders met een midden-inkomen in de categorie 'heeft geen opvang en wil dit ook niet' en een op de drie ouders in de categorie 'heeft evenveel opvang als gewenst'. Er zijn echter grote verschillen tussen de inkomensgroepen. Onder de lagere-inkomens heeft de grootste groep geen opvang en wil dat ook niet. Bij de hogere-inkomens willen de meeste ouders juist wel gebruik maken van opvang en doen zij dit ook (met het gewenste aantal uren). De middengroep valt hier precies tussenin. Vergeleken met de andere ouders geven ouders met lagere inkomens relatief vaak aan dat ze geen opvang hebben, maar dat wel willen. In de andere categorieën is het aantal waarnemingen erg klein, waardoor de uitkomsten niet geheel betrouwbaar zijn. Ongeveer één op de tien ouders lijkt meer uren opvang te willen. Ook is er met name bij de midden- en hoge-inkomens nog een substantiële groep die juist meer opvang heeft dan ze zou willen. Over de precieze achtergrond hiervan is helaas weinig te zeggen.

Tabel 5

Gewenste en gerealiseerde kinderdagopvang naar inkomensgroep, 2013 (in procenten)^a

	inkomensgroep			totaal
	laag	midden	hoog	
wil/heeft geen formele opvang	48	31	14	31
uren opvang = gewenst	16 ^b	27	46	28
heeft geen opvang/wil wel opvang	21	16	11 ^b	16
uren opvang < gewenst	7 ^b	11	12 ^b	10
heeft meer opvang dan gewenst	8 ^b	16	17 ^b	14
totaal	100	100	100	100

a Een chi²-test toont aan dat de samenhang tussen inkomen en de categorie waarin ouders vallen significant is ($p < 0,05$).

b Het aantal waarnemingen ligt onder de 50. Percentages dienen daarom voorzichtig geïnterpreteerd te worden.

Bron: SCP/CBS (KiK '13) gewogen gegevens

Om een onderscheid te kunnen maken tussen 'willen' en 'kunnen' is het interessant te weten waarom de ouders die geen of weinig gebruikmaken van opvang dit niet (meer) doen. In het KiK-onderzoek zijn ouders hier direct naar gevraagd. Helaas zijn de groepen te klein om uitspraken te doen over verschillen tussen de inkomensgroepen. De groep ouders die aangaven geen formele opvang te hebben en dit ook niet te willen, gaven het vaakst aan dat ze de kosten van kinderopvang te hoog vonden en liever zelf voor hun kind zorgden (Portegijs et al. 2014: p. 33). De ouders die geen opvang hadden, maar dit wel wilden, gaven bijna allemaal aan dat ze kinderopvang te duur vonden. Daarnaast gaf bijna de helft aan dat hun partner werkloos of arbeidsongeschikt was. Ook de openingsuren lijken een knelpunt te zijn: een op de vier gaf aan dat de opvanguren niet aansluiten bij hun wensen. Deze laatste bevinding sluit aan bij eerder onderzoek dat heeft aangetoond dat het voor ouders die onregelmatig of buiten geldende kantoortijden werken moeilijk is om opvang te regelen (Verhoef et al. 2015). Dit is bijzonder interessant omdat ouders met een lage sociaal-economische status relatief vaak onregelmatige werkuren hebben (Akgündüz et al. 2015).

De cijfers voor BSO (zie Bijlage 2) laten ongeveer hetzelfde beeld zien. Wel is de groep ouders die geen opvang heeft en dit ook niet wil bij alle inkomensgroepen groter. Ook hier is opvang het minst populair bij de laagste-inkomens: ongeveer twee derde heeft geen opvang en wil dit niet (tegenover de helft van de midden-inkomens en een kwart bij de hoge-inkomens). Het aandeel ouders dat meer BSO wil dan ze nu hebben, is hoger bij de hogere-inkomensgroepen dan bij de midden en lage inkomens. Deze laatste bevinding moet met enige zorgvuldigheid

worden geïnterpreteerd, omdat het aantal waarnemingen bij de lage inkomens klein is. Samenvattend laat deze paragraaf zien dat het lage gebruik grotendeels overeenkomt met de voorkeuren van ouders. Echter, omdat veel ouders de kosten van de opvang aandragen als reden waarom ze geen opvang willen, lijkt de keuze om geen opvang te gebruiken toch niet geheel vrijwillig.

4 Verklaringen voor het al dan niet deelnemen aan kinderopvang

De literatuur biedt een aantal aanknopingspunten die de geringe deelname aan kinderopvang door de lage inkomensgroepen zouden kunnen verklaren. Onderzoeken naar kinderopvang richten zich vaak op de kosten van opvang, maar nemen ook andere factoren mee. Ouders maken minder gebruik van opvang als zij hier veel voor moeten betalen, maar ook als zij zelf hun begin- en eindtijden kunnen bepalen, informele opvang kunnen regelen of twijfels hebben over de wenselijkheid van kinderopvang (Portegijs et al. 2014; zie ook de tabel in Bijlage 1). Het gebruik van opvang ligt hoger in landen en regio's waar de kwaliteit van opvang hoger is (Lowe Vandell en Wolfe 2000; Del Boca en Vuri 2007; Del Boca 2015). Maar wat betekent dit voor de inkomensverschillen in het gebruik van opvang? Op basis van de literatuur is te verwachten dat de lage inkomensgroepen om tenminste drie redenen minder gebruik maken van kinderopvang. Het is waarschijnlijk dat zij kinderopvang als minder betaalbaar, wenselijk en noodzakelijk beschouwen.

In het vervolg van deze paragraaf worden deze verwachtingen eerst toegelicht na een korte literatuurstudie (paragraaf 4.1). Vervolgens wordt aan de hand van de KiK-data nagegaan of deze factoren inderdaad een rol spelen. Er wordt nagegaan of de ouders met hogere en lagere inkomens de betaalbaarheid en wenselijkheid van opvang inderdaad verschillend inschatten en of zij inderdaad minder behoefte hebben aan formele opvang (paragraaf 4.2). Vervolgens wordt geanalyseerd of deze factoren de lage deelname onder lage inkomens kunnen verklaren (paragraaf 4.3).

4.1 De mogelijke rol van de betaalbaarheid, wenselijkheid en noodzaak van opvang

Betaalbaarheid. De kinderopvangtoeslag is inkomensafhankelijk en zou daarmee de financiële toegankelijkheid van kinderopvang moeten garanderen. Immers, doordat de lagere-inkomensgroepen een groter aandeel van de kosten vergoed krijgen, zouden de kosten van kinderopvang voor deze groep niet zwaarder te dragen moeten zijn. Toch zou het zo kunnen zijn dat de kosten van kinderopvang voor lagere-inkomensgroepen zwaarder wegen. In een huishouden met een lager inkomen worden (extra) uitgaven waarschijnlijk zorgvuldiger gewogen en uitgegeven omdat deze zwaarder op het huishoudensbudget drukken. Hierdoor is het waarschijnlijk dat de eventueel extra kosten die bovenop het maximale uurtarief komen voor deze groep zwaarder wegen. Om dezelfde reden is het voor lagere-inkomensgroepen waarschijnlijk moeilijker om eventuele schommelingen in de prijs op te vangen. De relatief hoge inkomensonzekerheid kan voor de lagere-inkomensgroepen ook een reden zijn om de kosten van opvang zoveel mogelijk te vermijden. Samenvattend is te verwachten dat ouders met lagere inkomens kinderopvang als minder betaalbaar zien en dat hun deelname mede om deze reden lager ligt.

Wenselijkheid. Het is waarschijnlijk dat opvattingen van ouders over kinderopvang eveneens een rol spelen. Ouders kunnen kinderopvang om (tenminste) twee redenen als iets positiefs zien: omdat het goed is voor hun kinderen en omdat het hen in staat stelt om te werken. Ouders die

kinderopvang om een of beide redenen wenselijk vinden, zullen dan ook eerder geneigd zijn hun kind naar de opvang te brengen (Cloin 2010; Portegijs et al. 2014). Andersom zal het zo zijn dat ouders die vooral schadelijke effecten van kinderopvang zien en voor wie hun participatie op de arbeidsmarkt minder belangrijk is, er eerder voor kiezen om zelf voor de kinderen te zorgen of alternatieve opvang te regelen.

Er zijn twee redenen om aan te nemen dat ouders met lagere inkomens kinderopvang als minder wenselijk beschouwen. Allereerst is het mogelijk dat deze ouders de baten van kinderopvang voor kinderen lager inschatten, doordat zij in het algemeen minder vertrouwen hebben in instituties (Vrooman et al. 2014). Dit algemene gevoel zou ook kunnen neerslaan op kinderopvang en kunnen betekenen dat ouders met lagere inkomens zich meer zorgen maken over mogelijke negatieve effecten en misstanden in de opvang. Ten tweede is het denkbaar dat lagere-inkomensgroepen het minder belangrijk vinden dat kinderopvang hen in staat stelt om meer uren te werken. Vrouwen in de lagere-inkomensgroepen zijn over het algemeen lager opgeleid en lager opgeleide vrouwen zijn over het algemeen minder sterk op werk georiënteerd dan hoger opgeleide vrouwen (Portegijs et al. 2014). Daarnaast zijn de financiële voordelen van een kind naar de opvang sturen om zelf te werken kleiner voor ouders met een lager inkomen. Samenvattend is te verwachten dat ouders met lagere inkomens kinderopvang als minder wenselijk beschouwen en dat hun deelname mede om deze reden lager ligt.

Noodzaak. Het is eveneens mogelijk dat het voor ouders met lagere inkomens minder noodzakelijk is om gebruik te maken van kinderopvang, omdat zij meer toegang hebben tot informele zorg en omdat zij minder uren werken. Informele opvang is een belangrijk alternatief voor formele opvang: ouders die hun kinderen door de grootouders, vrienden of burens kunnen laten opvangen, hoeven geen of minder gebruik te maken van kinderopvang. Informele opvang is voor veel Nederlandse ouders een aantrekkelijk alternatief vanwege de lage kosten en veronderstelde voordelen voor kinderen (Portegijs et al. 2014). Mogelijk geldt dit nog sterker voor lagere inkomens doordat deze groep het meer vanzelfsprekend vindt om een beroep op familieleden te doen en zij vaker in de buurt van hun familie wonen (Te Riele en Kloosterman 2015).

Daarnaast kan het zo zijn dat de deelname aan kinderopvang onder lagere inkomens geringer is omdat de arbeidsmarktparticipatie van deze groep lager ligt. De opvangfunctie van kinderopvang is namelijk niet of minder relevant voor ouders die weinig uren of in het geheel niet werken omdat zij hun kinderen zelf kunnen opvangen en makkelijker informele opvang kunnen regelen voor de beperkte uren waarop gewerkt wordt (Merens en Van den Brakel 2014). Daarnaast is het zo dat als een of beiden ouders niet werkt, gezinnen geen recht hebben op een kinderopvangtoeslag (zie ook pagina 15). Aangezien de arbeidsmarktparticipatie van ouders in de lagere inkomensgroepen lager ligt (Cloin 2010) zou dit een verklaring voor de verschillen in het gebruik van kinderopvang kunnen zijn.⁵ Door naar de rol van de arbeidsmarktparticipatie te kijken wagen we ons op het complexe terrein van uitspraken over de richting van het verband tussen deelname aan opvang en arbeidsmarktparticipatie. We zijn daarom voorzichtig in onze uitspraken, maar zullen toch onderzoeken of het zo is dat ouders met lagere inkomens minder uren werken en hun kinderen minder vaak naar de opvang brengen.

⁵ Werkte in 2013 47% van de vrouwen met een vmbo-opleiding, de arbeidsmarktparticipatie van vrouwen met een wo-opleiding ligt dan op 85% (Merens en van den Brakel 2014: p. 66). Vrouwen met lagere inkomens werken eveneens substantieel minder uren. Bij mannen zijn de verschillen kleiner, maar eveneens aanwezig.

4.2 De betaalbaarheid, wenselijkheid en noodzakelijkheid van kinderopvang

Tabel 6 laat zien hoe de inkomensgroepen verschillen in hun opvattingen over de betaalbaarheid van opvang, de wenselijkheid van opvang en de noodzaak om formele opvang te regelen. Bij het interpreteren van de bevindingen moet men in gedachten houden dat het met name moeders zijn die de vragenlijst hebben ingevuld (zie kader 3): de percepties reflecteren dus vooral de percepties van vrouwen.

Het eerste dat opvalt, is dat een zeer ruime meerderheid van de ouders het eens is met de stelling dat kinderopvang bijna niet meer te *betalen* is. Ook vinden ongeveer twee van de drie ouders de toeslag onberekenbaar. De lagere inkomens schatten de betaalbaarheid echter niet heel anders in dan de midden en hogere inkomens. Ook zijn zij het niet vaker eens met de stelling dat de kosten onberekenbaar zijn. De stellingen met betrekking tot de *wenselijkheid* van opvang voor kinderen laten een gemengd beeld zien. Ouders met lagere en midden-inkomens zien minder voordelen van kinderopvang voor kinderen dan ouders met hoge inkomens. Zo vinden zes op de tien ouders met hoge inkomens dat een aantal dagen opvang goed is voor baby's, maar ligt dit aandeel iets boven de één op de drie bij de lagere inkomens. De stelling: 'Kinderopvang is een investering en mag wat kosten' wordt eveneens vaker door de hogere inkomens onderschreven. Toch zijn het juist de hogere inkomens die negatiever over opvang zijn gaan denken. Ouders met lagere en midden-inkomens zien zelfs vaker een verbetering van de kwaliteit. De inkomensverschillen zijn duidelijker bij de stellingen over betaalde arbeid. De lagere-inkomensgroepen hechten minder belang aan werk en als de kosten van opvang niet opwegen tegen het verdiende inkomen geven zij vaker aan dat het logisch is dat de moeder niet of minder werkt. Dit betekent overigens niet dat ouders uit de lagere-inkomensgroepen helemaal geen belang aan werk hechten: ongeveer 80% vindt het belangrijk financieel onafhankelijk te zijn en vindt betaald werk belangrijk voor de zelfontplooiing.

Tabel 6a

De veronderstelde betaalbaarheid en wenselijkheid van kinderdagopvang, aandeel dat het eens is met de stelling naar inkomensgroep, 2013 (in procenten, N = 1168)

	inkomensgroep		
	laag	midden	hoog
<i>de betaalbaarheid van opvang^a</i>			
kinderopvang is tegenwoordig bijna niet meer te betalen	79	82	86
je weet niet waar je aan toe bent qua kinderopvang-toeslag	68	68	65
<i>de wenselijkheid van opvang – m.b.t. de kinderen^a</i>			
het is goed voor ... een aantal dagen/week naar opvang te gaan			
baby's (0-1 jaar)	38	44	61
peuters (2-3 jaar)	78	82	88
kinderopvang is een investering en mag wat kosten	31	40	52
de kwaliteit van de kinderopvang is de afgelopen 2 jaar verbeterd	18	14	8
de bezuinigingen waren slecht voor het aanbod	64	70	74
ik ben negatiever over kinderopvang gaan denken	51	49	43
<i>de wenselijkheid van opvang – m.b.t. de arbeidsmarktparticipatie^a</i>			
moeders kunnen net zo goed thuisblijven als de kosten van kinderopvang net zo hoog zijn als haar inkomen	78	73	53
ook al zijn de kosten van kinderopvang hoog, het is beter om te blijven werken.	37	49	64
betaalde arbeid is belangrijk voor mijn zelfontplooiing	78	87	93
ik wil graag veel bereiken in mijn werk	67	66	78
het is belangrijk om financieel onafhankelijk te zijn	80	82	88

a Aandeel ouders dat het eens is met een bepaalde uitspraak. Deze stellingen zijn aan alle ouders voorgelegd, ook wanneer zij geen gebruik zeggen te (willen) maken van opvang. In de tabel zijn de stellingen die mensen hebben voorgelegd gekregen, afgekort. De oorspronkelijke stellingen zijn te vinden in Bijlage 3.

Indien de percentages in een rij vet zijn, verschillen de inkomensverschillen significant van elkaar. Verschillen in de percentages zijn dan dus niet aan toeval toe te schrijven.

Indien de percentages in een rij cursief zijn, verschillen de hogere inkomens van de midden en lage inkomens. De midden en lage-inkomens verschillen niet van elkaar.

Significantieniveaus berekend op basis van logistische regressieanalyses ($p < 0,05$).

Bron: SCP/CBS (KiK '13), gewogen gegevens

Met betrekking tot de *noodzakelijkheid* van kinderopvang laat tabel 6b zien dat de ouders met lage inkomens in het onderzoek niet vaker bij familie in de buurt wonen. We zien dat het vooral de midden-inkomens zijn die een beroep kunnen doen op de hulp van grootouders en andere familieleden. De moeders in de lage-inkomens gezinnen hebben wel aanzienlijk vaker geen baan en werken ook minder uren. De werkuren van de midden-inkomens liggen eveneens relatief dicht bij die van de hoge-inkomensgroep.

De analyses voor BSO (zie Bijlage 2) laten een soortgelijk beeld zien. De verschillen in de percepties over de *betaalbaarheid* zijn klein en de lagere-inkomensgroepen denken iets negatiever over de *wenselijkheid* van opvang voor kinderen. De groepen verschillen ook hier het sterkst in hun houdingen over werk. Met betrekking tot de factoren die de *noodzaak* voor opvang kunnen beïnvloeden, laten de cijfers zien dat ouders met lagere inkomens niet vaker familie in de buurt hebben wonen, maar wel vaker niet of minder werken. Ook hier lijken de lage- en middeninkomens vaak meer op elkaar dan op de hoge inkomens.

Tabel 6b

Indicaties van de noodzaak voor formele opvang naar inkomensgroep, 2013 (in procenten/uren, N=1168)

	inkomensgroep		
	laag	midden	hoog
aandeel met familie in de buurt	67	80	73
aandeel moeders dat werkt	65	86	92
werkuren moeder (voor werkende moeders)	22	28	30

Indien de percentages in een rij vet zijn, verschillen de inkomensverschillen significant van elkaar. Verschillen in de percentages zijn dan dus niet aan toeval toe te schrijven.

Significantieniveaus berekend op basis van logistische en multivariate regressieanalyses ($p < 0,05$).

Bron: SCP/CBS (KiK '13), gewogen gegevens

4.3 Een analyse van de deelname aan kinderopvang

Door middel van statistische analyses is nagegaan of de genoemde verklaringen voor het gebruik van kinderopvang er ook daadwerkelijk toe doen. Deze analyses worden in Bijlage 4 gepresenteerd en toegelicht. In de analyses zijn alleen de werkende ouders meegenomen omdat zij recht hebben op kinderopvangtoeslag. Ook als de niet-werkende ouders wel worden meegenomen, blijven de bevindingen staan. We kunnen alleen uitspraken doen over verbanden en niet over oorzaak-gevolgrelaties spreken. Het kan bijvoorbeeld zo zijn dat ouders die hun kind naar de opvang brengen, positiever zijn over de opvang omdat zij zo het gebruik ervan legitimeren.

De kans dat ouders met midden en hoge inkomens hun kind naar de opvang brengen, blijkt ook in deze analyses groter te zijn dan de kans dat ouders met lage inkomens dit doen.

Daarnaast is de kans dat ouders hun kinderen naar de opvang brengen groter als:

- zij kinderopvang als meer wenselijk voor hun kind en arbeidsmarktparticipatie beschouwen;
- zij geen familie in de buurt hebben wonen;
- de moeder in het huishouden meer uren werkt.

Alleen voor de kinderdagopvang is de kans op gebruik groter als ouders het niet of minder eens zijn met de stelling dat kinderopvang tegenwoordig niet meer betaalbaar is. Daarnaast doet het er niet toe of ouders de kosten meer of minder onberekenbaar vinden. Het empirisch bewijs voor de rol van de veronderstelde kosten is in deze analyse dus beperkt. Een mogelijke verklaring voor de beperkte invloed is dat een zeer ruime meerderheid van de ouders de kosten als hoog en onberekenbaar ziet en ouders hier dus weinig in verschillen.

De analyses laten ook zien dat als er rekening wordt gehouden met de overwegingen van ouders en de aanwezigheid van familie, de inkomensverschillen in gebruik iets kleiner worden. Toch kan niet gesteld worden dat de verschillen in deelname tussen de inkomensgroepen geheel zijn toe te schrijven aan hun opvattingen en toegang tot informele zorg. Op het moment dat er gecorrigeerd wordt voor het aantal werkuren van moeders, worden de inkomensverschillen wel substantieel kleiner. Dit zou kunnen betekenen dat de inkomensverschillen wegvallen als in beschouwing wordt genomen dat de arbeidsmarktparticipatie van moeders in gezinnen met lage inkomens gering is. Omdat het gezinsinkomen en werkuren samenhangen en we geen oorzaak-gevolgrelaties kunnen onderscheiden, kan dit echter niet met zekerheid worden gesteld.

5 Implicaties voor de arbeidsmarktparticipatie

De vorige paragraaf heeft laten zien dat moeders die meer werken, hun kinderen vaker naar formele opvang brengen. Er werd aangenomen dat vrouwen die minder werken minder kinderopvang hoeven te gebruiken. Het is echter ook mogelijk dat deze samenhang verklaard wordt doordat moeders die hun kinderen naar de opvang brengen meer *kunnen* werken of dat de afweging tussen werkuren en het aantal uren opvang op hetzelfde moment wordt gemaakt. Binnen het bereik van dit onderzoek is het niet mogelijk om deze effecten uit elkaar te trekken. Echter, omdat kinderopvang door het huidige kabinet als een belangrijk arbeidsmarktinstrument wordt gezien, is het wel relevant om enig zicht op deze lastige kwestie te krijgen. Daarom in deze paragraaf een kort overzicht van de literatuur over de mate waarin het gebruik van kinderopvang doorwerkt op de arbeidsmarkt.

Economische studies gaan er over het algemeen vanuit dat ouders hun keuze om al dan niet te werken en het aantal uren dat zij werken, onder andere laten afhangen van de kosten en beschikbaarheid van kinderopvang. Het verband tussen de kosten van opvang en de arbeidsmarktparticipatie van ouders wordt vaak aangeduid met de term 'arbeidsaanbod-elasticiteit' (Portegijs et al. 2014). Akgündüz en Plantenga (2015) laten zien dat inschattingen van deze elasticiteit in Nederland variëren tussen de -0,03 en -0,09. Dit betekent dat als de kosten met 1% stijgen (bijvoorbeeld van 6 euro per uur naar 6 euro en 6 cent per uur) de geschatte daling in de arbeidsparticipatiegraad tussen de 0,03 en 0,09% ligt. Het gaat in de meeste gevallen om de participatie van de moeder. Internationale studies laten over het algemeen sterkere effecten zien, maar geven eveneens geen eenduidig beeld (Akgündüz en Plantenga 2015). Naast de kosten is ook de toegankelijkheid en kwaliteit van opvang van belang voor de arbeidsmarktparticipatie van ouders (zie bv. Berlinski en Galiani 2007; Bauernschuster en Schlotter 2015; Nollenberger en Rodríguez-Planas 2015).

Een verklaring voor de geringe effecten van de kosten van opvang op de arbeidsmarktparticipatie is dat ouders die de opvang te duur vinden formele opvang vervangen door informele opvang (zie bv. Portegijs et al. 2014; Akgündüz en Plantenga 2015). Hierdoor hoeven zij hun arbeidsmarktparticipatie niet aan te passen. Een daling van de kosten van formele opvang leidt volgens eenzelfde mechanisme tot een substitutie van informele door formele opvang waardoor ouders niet noodzakelijkerwijs meer gaan werken. Een deel van de

ouders is niet in staat om informele opvang te regelen, bijvoorbeeld doordat hun naasten de opvang niet op zich kunnen of willen nemen of doordat zij een klein netwerk hebben. Bij deze ouders hebben fluctuaties in de toegankelijkheid van opvang de grootste invloed op hun arbeidsmarktparticipatie. Portegijs en collega's (2014) hebben daarnaast laten zien dat sommige ouders flexibel gaan werken om zo het gebruik van opvang terug te kunnen schroeven.

6 Conclusie

Een belangrijk en actueel thema

Dit beleidssignalement is ingegaan op de achtergronden van de relatief lage deelname aan formele kinderopvang door lage-inkomensgroepen. Omdat kinderen die opgroeien in een achterstandssituatie veel baat bij kinderopvang kunnen hebben (Unicef 2008; Melhuish, 2013; SER 2016) is de lage deelname onder de groep ouders met een laag inkomen een punt van aandacht. Inzicht in de achtergronden van de lage deelname onder lagere-inkomens biedt aanknopingspunten om de toegankelijkheid van kinderopvang te bevorderen. Het doel van dit onderzoek was dan ook om na te gaan welke financiële, sociale en culturele factoren de lage deelname onder lage inkomens kunnen verklaren. Er is gekeken naar trends in de deelname en kosten van opvang en mogelijke verklaringen voor de lage deelname onder lage-inkomensgroepen zijn nader onderzocht. De nadruk in de analyse lag op de deelname van kinderopvang en minder op het aantal uren gebruik.

Het gebruik onder lage inkomensgroepen is laag en neemt af

De trendcijfers ondersteunen het beeld dat naar voren kwam in de Beleidsdoorlichting Kinderopvang (van eind 2015). Lage inkomensgroepen maken minder vaak gebruik van kinderopvang dan de midden- en hoge-inkomensgroepen en hun deelname is de afgelopen jaren relatief sterk teruggelopen. De oorzaken van deze daling zijn moeilijk te achterhalen. In vergelijking met de midden- en hoge inkomens betalen ouders met lage inkomens minder voor kinderopvang. Toch zijn de kosten voor de lage inkomens de afgelopen jaren wel gestegen en het zou kunnen zijn dat dit de afname in het gebruik verklaart. Een stijging in de kosten kan voor ouders met een laag inkomen relatief zwaar wegen.

In de periode die is onderzocht, hebben er ook andere veranderingen plaatsgevonden die de deelname aan kinderopvang door de lage-inkomensgroepen mogelijk hebben beïnvloed. Zo is de arbeidsmarktpositie van de lagere sociaaleconomische groepen verder verzwakt door de naweeën van de crisis en de flexibilisering en polarisatie van de arbeidsmarkt (Bovens et al. 2014; Vrooman et al. 2014; Chkalova et al. 2015). Dit kan consequenties hebben gehad voor hun recht op een kinderopvangtoeslag (dat na een half jaar vervalt). Ook de toegenomen inkomensonzekerheid kan ouders hebben doen besluiten alternatieve vormen van zorg te regelen.

Een kwestie van kunnen en willen

Analyses gebaseerd op het Krimp in de Kinderopvang-onderzoek uit 2013 hebben laten zien dat de geringe deelname aan kinderdagopvang door lage inkomens zowel een kwestie van kunnen als een kwestie van willen is. De grens tussen kunnen en willen is echter niet altijd duidelijk, want zowel ouders die niet meer opvang willen en kunnen regelen, noemen als belangrijkste reden hiervoor de kosten van kinderopvang. De ouders in het onderzoek die aangaven meer gebruik van kinderopvang te willen maken, gaven aan dit niet te kunnen door werkloosheid of arbeidsongeschiktheid of omdat de openingsuren niet aansloten bij hun wensen.

De betaalbaarheid van opvang: een relatief begrip?

De bevindingen van dit onderzoek maken het aannemelijk dat ouders (veranderingen in) de uurprijzen en kinderopvangtoeslag relateren aan de eigen situatie. De kosten van opvang zijn namelijk in dezelfde mate gestegen voor de lagere- en de midden-inkomens, maar het gebruik is bij de lage inkomens het sterkst gedaald. En hoewel de uitgaven van de hogere inkomens het sterkst gestegen zijn, is hun deelname amper afgenomen. Mogelijk weegt een stijging in de kosten sterker door in huishoudens met beperkt budget en relatief veel inkomensonzekerheid. In de toekomst zou bijvoorbeeld kunnen worden nagegaan hoe zwaar de kosten van kinderopvang op het huishoudensinkomen drukken.

Wenselijkheid en noodzakelijkheid

Hoewel beleidsdiscussies en (met name economische) onderzoeken zich veelal op de kosten van opvang richten, laat dit onderzoek zien dat het ouders niet alleen om het kostenplaatje van kinderopvang gaat. Een deel van de ouders geeft aan liever zelf voor hun kind te zorgen en ouders zijn minder geneigd om kinderopvang te benutten als zij de kwaliteit lager inschatten of opvang niet zien als iets dat hun kind ten goede komt. Ook maken ouders die meer waarde aan betaalde arbeid hechten, meer gebruik van kinderopvang. Overigens kunnen deze opvattingen ook gekleurd worden door ideeën die ouders hebben over de betaalbaarheid. Mogelijk laten ouders die opvang duur vinden dergelijke overwegingen zwaarder wegen. Met betrekking tot de noodzaak om formele kinderopvang te regelen is het nog interessant naar de rol van opa's en oma's te kijken. Hoewel we hier in deze studie relatief weinig aandacht aan hebben besteed, is de rol van grootouders toegenomen (Geurts et al. 2015).

De arbeidsmarktparticipatie van moeders: oorzaak of gevolg?

De rol van de arbeidsmarktparticipatie kan niet buiten beschouwing worden gelaten, maar is tegelijkertijd heel complex (Plantenga 2015). Ouders met lagere inkomens werken minder uren en brengen hun kinderen minder vaak naar formele opvang. Dit kan betekenen dat deze ouders minder behoefte hebben aan kinderopvang doordat de moeder vaker thuis is, maar ook dat de lage arbeidsmarktparticipatie een gevolg is van het lage gebruik. Ook is het goed denkbaar dat de keuze voor opvang en de keuze voor het aantal werkuren op het zelfde moment worden gemaakt. Daarbij hangen ook de werkuren en inkomens samen: in gezinnen waarin meer gewerkt wordt, wordt meer verdiend. Helaas is het erg lastig om de verschillende effecten uit elkaar te trekken. Het zou interessant zijn om ouders in toekomstig onderzoek hypothetische situaties voor te leggen en ze te vragen wat ze zouden doen (een zogenaemde vignettenstudie). In een dergelijke studie kan goed worden nagegaan of verschillende groepen ouders hun keuzes op andere overwegingen baseren.

Aandacht voor de midden-inkomens

Beleid richt zich vaak op de hoge en lage inkomensgroepen, maar dit onderzoek laat zien dat de middengroepen ook aandacht verdienen. Ook bij deze groepen is een stijging van de kosten samengegaan met een daling in het gebruik. Uit het KiK-onderzoek wordt ook duidelijk dat deze inkomensgroep in haar opvattingen over opvang en betaald werk in veel gevallen meer op de lagere-inkomensgroepen lijkt dan op de hoe-inkomensgroepen. Dit suggereert dat ook bij de middengroep nog veel te winnen is bij de deelname aan kinderopvang.

Reikwijdte van het onderzoek

Om meerdere redenen moet er zorgvuldig naar de resultaten gekeken worden. Dit onderzoek heeft zich gericht op het verklaren van de deelname aan opvang en daardoor is bijna niet naar het aantal uren gekeken. Het aantal uren opvang is echter ook relevant omdat de arbeidsmarkt- en ontwikkelingseffecten van kinderopvang groter zijn als kinderen meer uren

naar de opvang gaan (Broekhuizen 2015; SER 2016). Ook kunnen de trendcijfers uit de laatste jaren nog worden bijgesteld. Over het algemeen worden de deelnamecijfers van de lagere inkomens naar boven bijgesteld. Daarnaast zijn zowel de data van de Belastingdienst als van het KiK-onderzoek grotendeels gebaseerd op rapportages van ouders en worden er inkomenscijfers gebruikt die niet zijn gestandaardiseerd, terwijl men idealiter corrigeert voor het aantal kinderen en de aanwezigheid van een partner. Het is van belang te weten dat de groep ouders die voor het KiK-onderzoek is ondervraagd, niet representatief is voor alle ouders of voor de situatie in 2016. Het onderzoek richtte zich op een specifieke groep ouders: ouders van kinderen die in 2012 waren geboren of vier jaar zijn geworden. In de analyses is er niet gedifferentieerd tussen ouders met verschillende etnische achtergronden of tussen alleenstaande ouders en ouders met een partner. De KiK-data, die in 2013 verzameld zijn, zijn de meest recente data, maar sindsdien is het kabinet meer gaan inzetten op de betaalbaarheid en kwaliteit van kinderopvang. Omdat dit mogelijk van invloed is geweest op de toegankelijkheid van opvang en houdingen van ouders, zou het interessant zijn dit onderzoek te herhalen.

Tot slot

De toegankelijkheid van kinderopvang heeft in het overheidsbeleid altijd centraal gestaan. Er is met name ingezet op de financiële toegankelijkheid. Deze studie laat zien dat ouders bij de keuze om al dan niet gebruik te maken van kinderopvang de kosten ervan afwegen tegen andere financiële uitgaven. Daarnaast nemen zij ook de veronderstelde baten voor kinderen en hun werk mee in hun overwegingen en is het van belang of zij zelf of familie voor het kind kan zorgen. De resultaten van dit onderzoek suggereren dan ook dat overheidsbeleid zich niet alleen op de financiële barrières moet richten, maar dat er ook aandacht moet zijn voor de manier waarop ouders naar kinderopvang en werk kijken. Het is denkbaar dat kwaliteitsverbeteringen en verbeteringen in de arbeidsmarktsituatie van (met name) moeders het gebruik van kinderopvang onder lagere-inkomensgroepen zal stimuleren.

Bijlagen

Bijlage 1 Schematisch overzicht van de wetenschappelijke literatuur

Toelichting

In het onderstaande schema's wordt een overzicht gegeven van onderzoek naar het gebruik van kinderopvang en de arbeidsmarkt-effecten. Dit schema is gebaseerd op het literatuuroverzicht van het SER-advies "Gelijk goed van start: Visie op het toekomstige stelsel van voorzieningen voor kinderen". Dit originele schema is terug te vinden in de Bijlage behorende bij Hoofdstuk 3 dat gepubliceerd is op de website van het advies (<https://www.ser.nl/nl/publicaties/adviezen/2010-2019/2016/gelijk-goed-van-start.aspx>). In het onderstaande schema zijn de nationale en internationale studies samengevoegd en zijn de bevindingen met betrekking tot het gebruik van voorzieningen eruit gelicht. Daarnaast wordt ingegaan op de omstandigheden waaronder de effecten meer en minder sterk zijn. Deze differentiatie tussen sociale groepen en omstandigheden biedt concrete aanknopingspunten voor beleid. Het schema geeft geen compleet beeld van het bestaande onderzoek, daarvoor is het onderzoeksveld te breed. Wel geeft het zicht op een selectie van belangrijke studies.

Tabel 1

Een selectie van nationale en internationale studies naar het gebruik van kinderopvang en arbeidsmarktparticipatie

In welk land heeft het onderzoek plaatsgevonden en wat wordt onderzocht?	Wat is het effect op de arbeidsparticipatie van vrouwen?	Wat is het effect op het gebruik van kinderopvang?	Voor wie en onder welke omstandigheden is het effect sterker?
Akgündüz (2014a). Analyzing maternal employment and child care quality. Hoofdstuk 5			
Nederland De invloed van veranderingen in de kinderopvangtoeslag rondom 2010 op het gebruik en de kwaliteit van opvang.	Dit is niet onderzocht.	De bezuiniging in de kinderopvang-toeslag hebben tot een daling van 3,5% in het gebruik van kinderopvang geleid	Dit is niet onderzocht.
Akgündüz (2014b). Analyzing maternal employment and child care quality. Hoofdstuk 6			
Nederland De invloed van de kwaliteit van kinderopvang	Er is geen samenhang tussen de kwaliteit en de arbeidsparticipatie van vrouwen. De auteur suggereert dat ouders hier mogelijk onvoldoende zicht op hebben.	Dit is niet onderzocht.	Dit is niet onderzocht.

In welk land heeft het onderzoek plaatsgevonden en wat wordt onderzocht?	Wat is het effect op de arbeidsparticipatie van vrouwen?	Wat is het effect op het gebruik van kinderopvang?	Voor wie en onder welke omstandigheden is het effect sterker?
Akgündüz en Plantenga (2015). Childcare prices and maternal employment: a meta-analysis			
Internationaal Met behulp van een meta-analyse van internationale literatuur wordt het effect van de kosten van kinderopvang op de arbeidsparticipatie onderzocht.	De Europese en Canadese literatuur laten een gemiddelde prijselasticiteit van -0,19 zien. Voor de Amerikaanse literatuur wordt een gemiddelde prijselasticiteit van -0,35 gevonden.	Dit is niet onderzocht.	Er wordt gesteld dat in landen waar vrouwen veelal parttime werken, de prijselasticiteit lager is. In zulke landen (Scandinavië, Nederland) zal beleid gericht op de kosten van kinderopvang minder effectief zijn. De prijselasticiteit is hoger onder lagere inkomens en voor ouders met jongere kinderen.
Bettendorf, Jongen en Muller (2015). Childcare subsidies and labour supply.			
Nederland Het effect van de verhoging van de kinderopvangsubsidie gedurende de jaren 2005-2009.	De verhoging in de subsidie heeft tot een geschatte toename van 30.000 voltijdbanen onder vrouwen geleid. Dat is een stijging van de arbeidsparticipatie van 3%.	Hoewel dit niet het centrale thema van het onderzoek is, laten Bettendorf en collega's zien dat de stijging in de kosten van kinderopvang na 2006 is samengegaan met een afname in gebruik.	Er is ook naar de effecten voor mannen gekeken: hier worden geen effecten gevonden (voor mannen met een jong kind is er een heel zwak effecten).
Baker et al. (2008). Universal childcare, maternal labor supply and family well-being			
Canada De invloed van een verlaging van de kosten voor kinderopvang.	De arbeidsparticipatie van vrouwen is toe genomen.	Het gebruik van opvang is in dezelfde periode licht gestegen. Er lijkt hierbij vooral sprake te zijn van substitutie van informele door formele opvang.	Dit is niet onderzocht.
Bauernschuster en Schlotter (2015). Public child care and mothers' labor supply			
Duitsland Uitbreiding van de kinderopvang	De uitbreiding van kinderopvang heeft een positief effect op de arbeidsmarktparticipatie van moeders gehad.	De uitbreiding van kinderopvang heeft ook tot een toename in gebruik geleid.	Er is alleen naar moeders van kinderen van 3-4 jaar oud gekeken.
Berlinski en Galiani (2007). The effect of a large expansion of pre-primary school facilities on preschool attendance and maternal employment.			
Argentinië De effecten van een nieuw programma en de daarmee gepaarde dalende kosten en het stijgend aantal opvangplaatsen.	De arbeidsparticipatie van vrouwen is gestegen.	Ook het gebruik van kinderopvang is gestegen na invoering van het nieuwe programma.	Er is naar kinderen tussen de 3 en 5 jaar gekeken.

In welk land heeft het onderzoek plaatsgevonden en wat wordt onderzocht?	Wat is het effect op de arbeidsparticipatie van vrouwen?	Wat is het effect op het gebruik van kinderopvang?	Voor wie en onder welke omstandigheden is het effect sterker?
De Boer, Jongen en Kabatek (CPB). 2015. The effectiveness of fiscal stimuli for working parents.			
Nederland De effecten van fiscale stimuli worden d.m.v. een simulatiemodel in kaart gebracht. Er wordt zowel naar kinderopvang als naar BSO gekeken.	Ouders reageren met name op wijzigingen in de kinderopvangtoeslag.	De bevindingen suggereren dat subsidies de substitutie tussen formele en informele opvang beïnvloeden.	De effecten zijn sterker voor vrouwen en ouders van jongere kinderen. De effecten zijn ook sterker voor de hogere inkomens, maar dit komt doordat deze groep meer opvang gebruikt.
Del Boca en Vuri (2007). The mismatch between employment and childcare in Italy.			
Italië Kosten van kinderopvang	Als de kosten voor kinderopvang omlaag gaan, stijgt de arbeidsparticipatie.	Als de kosten van kinderopvang omlaag gaan, stijgt het gebruik ervan.	Mits kinderopvang voldoende beschikbaar is.
Del Boca (2015). Child care arrangements and labor supply.			
Meta-analyse van verschillende internationale studies naar de kosten van kinderopvang. Er wordt ook naar de kwaliteit gekeken.	Als de kosten voor kinderopvang dalen, stijgt de arbeidsparticipatie, maar alleen in gebieden waar voldoende beschikbaarheid is. De kwaliteit lijkt minder belangrijk te zijn.	De kosten en beschikbaarheid van opvang zijn van invloed op het gebruik van kinderopvang.	De effecten zijn sterker voor achterstandsgezinnen en in gebieden waar kinderopvang goed toegankelijk is.
Felfe et al. (2013). After-school care and parents' labor supply.			
Zwitserland De beschikbaarheid van naschoolse opvang	Het aanbieden van kinderopvang heeft een positief effect op het aantal moeders dat fulltime werkt, maar een negatief effect op het aantal vaders dat fulltime werkt.	Er wordt meer gebruik van opvang gemaakt in cantonnen waar er meer opvang beschikbaar is.	De effecten zijn positief voor vrouwen en negatief voor mannen. Hier wordt geen verklaring voor geboden.
Gustafsson en Stafford (1992). Child care subsidies and labor supply in Sweden.			
Zweden Kosten van kinderopvang	In de jaren 80 werkten Zweedse moeders vaker in gemeenten waar de kosten van opvang lager waren en er meer plaatsen beschikbaar waren.	Er is deels sprake van substitutie tussen informele en formele kinderopvang.	De prijs speelt een grotere rol in gebieden waar meer kinderopvangplekken zijn.
Havnes en Mogstad (2011). Money for nothing? Universal child care and maternal employment.			
Noorwegen Kosten van kinderopvang	Er wordt een zeer zwak effect gevonden van de kosten van kinderopvang op de arbeidsparticipatie.	Hogere kosten van kinderopvang gaan samen met een lager gebruik. Dit suggereert een substitutie van formele door informele opvang.	Hier is niet naar gekeken.

In welk land heeft het onderzoek plaatsgevonden en wat wordt onderzocht?	Wat is het effect op de arbeidsparticipatie van vrouwen?	Wat is het effect op het gebruik van kinderopvang?	Voor wie en onder welke omstandigheden is het effect sterker?
Jongen, 2010. Child care subsidies revisited. CPB			
Nederland Het effect van kinderopvangsubsidies op de arbeidsparticipatie van ouders (in het licht van de verhoging van de toeslagen in 2005-2009).	De beslissing wel of niet te werken en hoeveel uur te werken wordt maar beperkt beïnvloed door de subsidie voor kinderopvang. Ondanks de gedaalde kosten is de arbeidsparticipatie van vrouwen van 20-50 met een kind van 0-12 niet uitzonderlijk gestegen vergeleken met de arbeidsparticipatie van vrouwen van 20-50 zonder kinderen.	De auteurs verwijzen naar een onderzoek van de SEO (door Berden en Kok 2009) dat laat zien dat in de periode 2004-2008 onder zowel 0-3 jarige als 4-12 jarige formele opvang in sterke mate door informele opvang is vervangen.	De effecten zijn sterker voor alleenstaande ouders. Er wordt een prijselasticiteit van -0,03 tot -0,04 gevonden voor vrouwen met een voltijdwerkende partner. De prijselasticiteit voor alleenstaande ouders is -0,09.
Jongen, Bettendorf en Muller. 2011. Ex post analyse effect kinderopvangtoeslag op arbeidsparticipatie. CPB			
Nederland Het effect van de verhoging in de kinderopvangtoeslag over de periode 2005-2009	Voor zowel de arbeidsparticipatie als het aantal gewerkte uren wordt een positief effect gevonden: de beleidswijzigingen hebben de participatie van vrouwen met jonge kinderen met 2,5 procentpunt verhoogd.	Hier is minder uitgebreid naar gekeken, maar een analyse onderschrijft de eerdere bevinding dat er sprake is van substitutie van informele door formele opvang.	Er worden sterkere effecten gevonden voor alleenstaande vrouwen en voor vrouwen met een middelbaar of hoog opleidingsniveau. Een mogelijke verklaring hiervoor is het feit dat de ouderbijdrage voor laagopgeleide moeders nauwelijks is gewijzigd.
Michiels, Huynen en Dirven, ESB (2015). Arbeidsdeelname niet gedaald bij toegenomen kosten kinderopvang.			
Nederland Een beleidsanalyse voor de periode 2009-2013 waarin de eigen bijdrage aan de kinderopvang is gestegen.	De grotere eigen bijdrage lijkt niet gepaard te zijn gegaan met een afnemende arbeidsparticipatie of een kleiner aantal gewerkte uren.	In de periode 2009-2013 is het gebruik van kinderopvang afgenomen.	De auteurs benadrukken dat de economische crisis mogelijk een rol heeft gespeeld.
• Nollenberger en Rodríguez-Planas (2015) Full-time universal childcare in a context of low maternal employment			
Spanje Onderzocht wordt wat het effect is van het aanbieden van fulltime publieke opvang. Hierdoor wordt het totaal aantal beschikbare plaatsen uitgebreid.	Voor elke tien extra kinderen die gebruikmaken van kinderopvang, gaan twee extra moeders werken. Vooral moeders met meer dan twee kinderen en moeders boven de dertig gaan meer werken.	Hier is niet specifiek naar gekeken.	In Spanje is de arbeidsparticipatie van vrouwen relatief laag. Dit verklaart mogelijk waarom de effecten vrij sterk zijn (moeders kunnen hun uren makkelijk verhogen). De effecten onder hoger opgeleide vrouwen waren zwakker – mogelijk omdat zij al veel op de arbeidsmarkt participeerden.

In welk land heeft het onderzoek plaatsgevonden en wat wordt onderzocht?	Wat is het effect op de arbeidsparticipatie van vrouwen?	Wat is het effect op het gebruik van kinderopvang?	Voor wie en onder welke omstandigheden is het effect sterker?
Portegijs et al. (2014). Krimp in de kinderopvang, SCP			
Nederland Er wordt naar de rol van kosten gekeken, maar eveneens naar sociaal-culturele factoren.	Er wordt geen grote afname in de arbeidsparticipatie van vrouwen gevonden.	Ouders die de kosten van opvang hoog inschatten, vervangen formele opvang door informele opvang.	Voor alleenstaande ouders lijkt er een duidelijker arbeidsmarkteffect te zijn.
• Viitanen (2005). Costs of child care and female employment in England			
Verenigd Koninkrijk Kosten van kinderopvang	Lagere kosten gaan samen met een hogere arbeidsmarktparticipatie...	...en gebruik van kinderopvang.	Dit is niet onderzocht.
• Voltman, de Boer en Erken, ESB (2011). Kinderopvang en arbeidsparticipatie van vrouwen.			
Nederland Wijzigingen in de kinderopvang-subsidies in Nederland tussen 2005 en 2009.	De verhoging van de kinderopvangtoeslag lijkt de arbeidsparticipatie te hebben bevorderd. De participatie steeg met 4,7 procentpunt en ongeveer 50.000 extra banen.	Hier is niet naar gekeken.	De onderzochte groep bestaat uit vrouwen tussen de 25 en 45 jaar met een jongste kind onder de 12 jaar.

Bijlage 2 Tabellen voor BSO

Tabel B2

Ontwikkeling van de ouderbijdrage aan de BSO voor het eerste kind, naar inkomen, 2012-2015 (opvang in kindercentra, in euro's per uur)^a

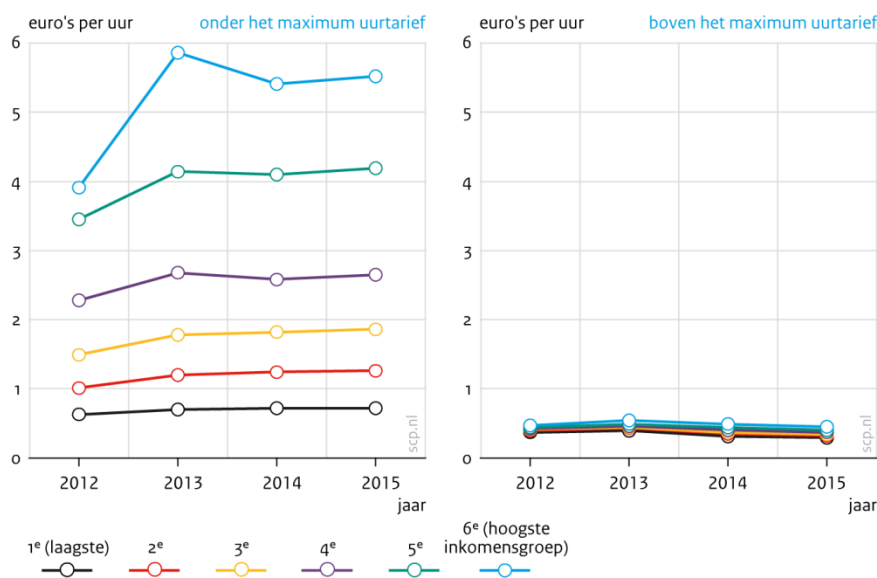
	2012	2013	2014	2015	index 2015 (2012 = 100) ^c
<i>1ste inkomensgroep (laagste)</i>					
bijdrage ouders					
voor het bedrag onder de maximale uurprijs	0,63	0,70	0,72	0,72	114
voor het bedrag boven de maximale uurprijs	0,37	0,39	0,31	0,29	78
totale bijdrage van ouders	1,00	1,09	1,03	1,01	101
<i>2de inkomensgroep</i>					
bijdrage ouders					
voor het bedrag onder de maximale uurprijs	1,01	1,20	1,24	1,26	125
voor het bedrag boven de maximale uurprijs	0,39	0,43	0,35	0,32	82
totale bijdrage van ouders	1,40	1,63	1,59	1,58	113
<i>3de inkomensgroep</i>					
bijdrage ouders					
voor het bedrag onder de maximale uurprijs	1,49	1,78	1,82	1,86	125
voor het bedrag boven de maximale uurprijs	0,41	0,44	0,37	0,34	83
totale bijdrage van ouders	1,90	2,22	2,19	2,20	116
<i>4de inkomensgroep</i>					
bijdrage ouders					
voor het bedrag onder de maximale uurprijs	2,28	2,68	2,58	2,65	116
voor het bedrag boven de maximale uurprijs	0,42	0,46	0,40	0,37	88
totale bijdrage van ouders	2,70	3,14	2,98	3,02	112
<i>5de inkomensgroep</i>					
bijdrage ouders					
voor het bedrag onder de maximale uurprijs	3,45	4,14	4,10	4,19	121
voor het bedrag boven de uurprijs	0,44	0,49	0,44	0,40	91
totale uurprijs	3,89	4,63	4,54	4,59	118
<i>6de inkomensgroep (hoogste)</i>					
bijdrage ouders					
voor het bedrag onder de maximale uurprijs	3,91	5,86	5,41	5,52	141
voor het bedrag boven de uurprijs	0,47	0,54	0,49	0,45	96
totale uurprijs	4,38	6,40	5,90	5,97	136

- a Eigen bijdragen gewogen naar het aantal uren gebruik. De tarieven van huishoudens die meer uren gebruikmaken, wegen hierdoor zwaarder dan de tarieven van huishoudens die minder uren kinderopvang gebruiken. De tarieven zijn gebaseerd op hetgeen ouders zelf aangeven bij de Belastingdienst. Dit kan afwijken van de daadwerkelijke kosten.
- b Gemiddelde over heel het jaar. De informatie van de Belastingdienst betreft opgaven van aanvragen die veelal nog wijzigen als gevolg van definitief vaststellen van inkomen en gebruik. Voor 2013 zijn vrijwel alle beschikkingen en onderliggende gegevens definitief en ook voor 2014 is door de Belastingdienst al ruim 90% vastgesteld. De cijfers voor 2015 zijn voorlopig omdat de belasting(toeslagen) nog niet definitief zijn.
- c Dit betreft de nominale stijging.

Bron: Belastingdienst (SZW-bewerking)

Figuur B2

Ontwikkeling van de ouderbijdrage aan de BSO voor het eerste kind, naar inkomen, 2012-2015 (opvang in kindercentra, in euro's per uur)



Bron: Belastingdienst (SZW-bewerking)

Tabel B3

Ontwikkeling van het aandeel kinderen in de BSO voor wie ouders meer betalen dan het maximum uurtarief (exclusief gastouderopvang), 2012-2015 (in procenten)^a

	2012	2013	2014	2015
1ste inkomensgroep (laagste)	82	81	72	71
2de inkomensgroep	84	83	75	74
3de inkomensgroep	85	84	76	75
4de inkomensgroep	85	85	77	76
5de inkomensgroep	85	86	79	78
6de inkomensgroep (hoogste)	84	87	80	80

a Peildatum: 31 december van het betreffende jaar. De tarieven zijn gebaseerd op hetgeen ouders zelf aangeven bij de Belastingdienst. Dit kan afwijken van de daadwerkelijke kosten.

Bron: Belastingdienst (SZW-bewerking)

Tabel B4

Ontwikkeling van de totale uurprijzen naar mate van stedelijkheid, BSO, 2012-2015 (in euro's per uur)

	2012	2013	2014	2015	index 2015 t.o.v. 2012
maximum uurtarief	5,93	6,02	6,25	6,38	108
daadwerkelijke uurprijs-totaal	6,30	6,44	6,60	6,69	106
daadwerkelijk uurprijs naar regio					
zeer sterk stedelijk	6,29	6,44	6,61	6,70	107
sterk stedelijk	6,32	6,47	6,62	6,71	106
matig stedelijk	6,32	6,46	6,61	6,69	106
weinig stedelijk	6,32	6,45	6,61	6,69	106
niet-stedelijk	6,25	6,33	6,45	6,53	104

Bron: Belastingdienst (SZW-bewerking)

Tabel B5

Gewenste en gerealiseerde BSO naar inkomensgroep, 2013 (in procenten)

	laag	midden	hoog	totaal
wil/heeft geen formele opvang	67	47	23	47
uren opvang = gewenst	6 ^b	14	28	15
heeft geen opvang/wil wel opvang	5 ^b	7 ^b	4 ^b	5
uren opvang < gewenst	15 ^b	19	22	19
heeft meer opvang dan gewenst	8 ^b	13	23	14
totaal	100	100	100	100

a De getoonde verschillen zijn statistisch significant.

b Het aantal waarnemingen ligt onder de 50 en moeten daarom voorzichtig worden geïnterpreteerd.

Bron: SCP/CBS (KiK '13) gewogen gegevens

Tabel B6a

De veronderstelde betaalbaarheid en wenselijkheid van kinderdagopvang, naar inkomensgroep, 2013 (in procenten)

	inkomensgroep		
	laag	midden	hoog
<i>de betaalbaarheid van opvang^a</i>			
kinderopvang is tegenwoordig bijna niet meer te betalen	76	75	81
je weet niet waar je aan toe bent qua kinderopvang-toeslag	65	73	78
<i>de wenselijkheid van opvang – m.b.t. kinderen^a</i>			
het is goed voor schoolgaande kinderen een aantal dagen/week naar de buitenschoolse opvang te gaan	34	38	45
de kwaliteit van de kinderopvang is de afgelopen 2 jaar verbeterd	18	21	24
de bezuinigingen waren slecht voor het aanbod	66	71	74
ik ben negatiever over kinderopvang gaan denken	55	53	49
kinderopvang is een investering en mag wat kosten	27	42	53
<i>de wenselijkheid van opvang – m.b.t. arbeidsmarktparticipatie^a</i>			
moeders kunnen net zo goed thuisblijven als de kosten van kinderopvang net zo hoog zijn als hun inkomen	76	67	51
ook al zijn de kosten van kinderopvang hoog, het is beter om te blijven werken.	41	49	72
betaalde arbeid is belangrijk voor mijn zelfontplooiing	83	88	97
ik wil graag veel bereiken in mijn werk	62	62	79
het is belangrijk om financieel onafhankelijk te zijn	79	84	93

Indien de percentages in een rij vet zijn, verschillen de inkomensverschillen significant van elkaar. Verschillen in de percentages zijn dan dus niet aan toeval toe te schrijven.

Indien de percentages in een rij cursief zijn, verschillen de hogere inkomens van de midden en lage inkomens. De midden- en lage-inkomens verschillen niet van elkaar.

Significantieniveaus berekend op basis van logistische regressieanalyses ($p < 0,05$)

a Aandeel ouders dat het eens is met een bepaalde uitspraak. Deze stellingen zijn aan alle ouders voorgelegd, ook wanneer zij zeggen geen gebruik te (willen) maken van opvang. In de tabel zijn de stellingen die mensen voorgelegd hebben gekregen, afgekort. De oorspronkelijke stellingen zijn te vinden in Bijlage 2.

Bron: SCP/CBS (KiK '13) gewogen gegevens

Tabel B6b

Toegang tot informele opvang en werkuren, naar inkomensgroep, 2013

	inkomensgroep		
	laag	midden	hoog
aandeel met familie in de buurt	8	77	64
aandeel moeders dat werkt	71	85	90
werkuren moeder (voor werkende moeders)	22	24	28

Indien de percentages in een rij vet zijn, verschillen alle inkomensverschillen significant van elkaar. Verschillen in de percentages zijn dan dus niet aan toeval toe te schrijven.

Indien de percentages in een rij cursief zijn, verschillen de hogere inkomens van de midden- en lage-inkomens. De midden en lage-inkomens verschillen niet van elkaar.

Significantieniveaus berekend op basis van logistische regressieanalyses ($p < 0,05$)

Bron: SCP/CBS (KiK '13), gewogen gegevens

Bijlage 3 Volledige tekst van de stellingen over opvang en werk in het ‘Krimp in de Kinderopvang’-onderzoek

Tabel B7

	<i>verkorte weergave</i>	<i>oorspronkelijke stelling</i>
a	Kinderopvang is tegenwoordig bijna niet meer te betalen	Kinderopvang is tegenwoordig bijna niet meer te betalen
b	Kinderopvang is een investering en mag wat kosten	Kinderopvang mag wat kosten want het gaat om een investering in de toekomst (kind, baan)
c	Je weet als ouder niet waar je aan toe bent qua kinderopvangtoeslag	Je weet als ouder niet waar je aan toe bent. De kinderopvangtoeslag kan zo weer lager of hoger worden.
d	Het is goed voor baby's/peuters een aantal dagen per week naar opvang te gaan	Het is goed voor baby's (0-1 jaar)/peuters (2-3 jaar) als ze een aantal dagen per week naar een kinderdagverblijf gaan.
e	De kwaliteit van de kinderopvang is de afgelopen 2 jaar verbeterd	De kwaliteit van de kinderopvang is de afgelopen 2 jaar verbeterd
f	Bezuinigingen verslechteren het aanbod	De bezuinigingen in de kinderopvang hebben negatieve gevolgen voor het aanbod.
g	Ik ben negatiever over kinderopvang gaan denken	Door de onrust over de kinderopvang (stijgende kosten, misstanden) denk ik nu negatiever over kinderopvang dan eerst.
h	Moeders kunnen net zo goed thuisblijven als de kosten van kinderopvang net zo hoog zijn als haar inkomen	Als de kosten van kinderopvang net zo hoog zijn als het inkomen van de moeder, kan zij net zo goed thuisblijven om voor haar kind te zorgen.
i	Ook al zijn de kosten van kinderopvang hoog, het is beter om te blijven werken.	Ook al zijn de kosten van kinderopvang hoog, het is beter om te blijven werken.
j	Betaalde arbeid is belangrijk voor mijn zelfontplooiing	Betaalde arbeid is belangrijk voor mijn zelfontplooiing en zelfontwikkeling
k	Ik wil graag veel bereiken in mijn werk	Ik wil graag veel bereiken in mijn werk
l	Het is belangrijk om financieel onafhankelijk te zijn	Het is belangrijk om je eigen geld te verdienen en niet financieel afhankelijk te zijn van anderen.

Bron: SCP/CBS (Kik'13)

Bijlage 4 Toelichting bij de regressieanalyse

De onderstaande tabel geeft de resultaten weer van de analyses die in paragraaf 4.3. zijn besproken. Er zijn losse analyses gedaan voor kinderdagopvang enerzijds en de BSO anderzijds. Voor beide zijn de analyses in drie stappen opgebouwd. In de eerste stap zijn de inkomens in het model opgenomen en is er gecorrigeerd voor de partnerstatus van de ouder en de mate van stedelijkheid. In de tweede stap zijn de opvattingen over de betaalbaarheid en wenselijkheid van opvang in de analyses opgenomen evenals de mogelijkheid die ouders hebben om informele zorg te regelen (gemeten als de aanwezigheid van familie in de buurt). In deze stap van de analyse kan worden nagegaan of deze factoren ertoe doen. In de derde en laatste stap wordt de arbeidsmarktparticipatie van de moeder opgenomen. Dit betekent dat het laatste model ook laat zien hoe het gebruik samenhangt met de werkuren. De analyses zijn geschat met multivariate logistische regressie. Als de inkomensgrenzen worden losgelaten, blijven de resultaten staan.

Tabel B8

Multivariate logistische regressie ter verklaring van de deelname aan kinderopvang (odds ratio's)

	kinderdagopvang (N = 941)			BSO (N = 780)		
	Stap 1	Stap 2	Stap 3	Stap 1	Stap 2	Stap 3
inkomen (x 10,000) ^a	1,14***	1,06*	1,03	1,26***	1,19***	1,15***
<i>betaalbaarheid</i>						
Kinderopvang is tegenwoordig bijna niet meer te betalen		0,73**	0,74*		0,84	0,86
Je weet niet waar je aan toe bent qua kinderopvang-toeslag		1,07	1,06		1,10	1,08
<i>wenselijkheid</i>						
voor kinderen ^{b,c}		4,65***	4,88***		2,50***	2,45***
voor de arbeidsmarktparticipatie ^d		1,93***	1,75***		1,69***	1,61***
<i>noodzakelijkheid</i>						
familie woont in de buurt ^d		0,11***	0,11***		0,24***	0,24***
werkuren moeder			1,06***			1,06***
<i>controlevariabelen</i>						
stedelijkheid ^{a,f}	0,81*	0,93	0,98	0,77**	0,87	0,90
alleenstaande ouder ^{a,e}	0,33*	0,31*	0,31*	4,00***	2,57*	1,87

a De effecten van deze variabelen zijn geschat met de KHB-methode, waardoor de effecten in stap 2 en 3 te vergelijken zijn met de effecten in stap 1.

b Deze bestaat uit de volgende stellingen: (a) 'Het is goed voor baby's een aantal dagen/week naar kinderdagopvang te gaan'; (b) 'Het is goed voor peuters een aantal dagen/week naar kinderdagopvang te gaan'; (c) 'Het is goed voor baby's een aantal dagen/week naar gastouderopvang te gaan'; (d) 'Het is goed voor peuters een aantal dagen/week naar gastouderopvang te gaan'; (e) 'De kwaliteit van de kinderopvang is de afgelopen 2 jaar verbeterd'; (f) 'De bezuinigingen waren slecht voor het aanbod'; (g) 'Ik ben negatiever over kinderopvang gaan denken'; en (h) 'Kinderopvang is een investering en mag wat kosten'.

c In de analyses voor BSO is slechts een selectie van de stellingen meegenomen, omdat de schaal anders niet betrouwbaar was. Deze stellingen waren: (a) 'Het is goed voor kinderen als ze een aantal dagen/week naar de opvang gaan'; (b) 'Het is goed voor kinderen als ze een aantal dagen/week naar de opvang gaan'; en (c) 'De kwaliteit van de kinderopvang is de afgelopen 2 jaar verbeterd'.

d Deze schaal bestaat uit de volgende stellingen: (a) 'Moeders kunnen net zo goed thuisblijven als de kosten van kinderopvang net zo hoog zijn als haar inkomen'; (b) 'Ook al zijn de kosten van kinderopvang hoog, het is beter om te blijven werken'; (c) 'Betaalde arbeid is belangrijk voor mijn zelfontplooiing'; (d) 'Ik wil graag veel bereiken in mijn werk' en (e) 'Het is belangrijk om financieel onafhankelijk te zijn.'

e (0 = nee, 1 = ja)

f (1 = zeer stedelijk tot 5 = niet-stedelijk)

De getallen in de cellen zijn odd's ratios: zij geven de samenhang tussen twee variabelen weer. Ter illustratie, de odds ratio die de samenhang tussen de aanwezigheid van familie en deelname aan kinderopvang schat, geeft de kans weer dat iemand met familie in de buurt gebruikmaakt van kinderopvang, vergeleken met de kans dat iemand zonder familie dit doet. Odds ratios die boven de 1 liggen, betekenen dat de kans groter wordt; odds ratios onder 1 betekenen dat de kans kleiner wordt.

* p < 0,05; ** p < 0,01; *** p < 0,001. Bij odds ratios zonder sterretje is er dus geen effect.

Bron: SCP/CBS (Kik'13)

Literatuurlijst

- Akgündüz, E. (2014). *Analyzing maternal employment and child care quality*. (Proefschrift). Utrecht: Universiteit Utrecht.
- Akgündüz, Y. E., en J. Plantenga (2011). *Child Care Prices and Female Labour Force participation: A Meta-analysis*. Discussion Paper Series 11-08. Utrecht: Tjalling C. Koopmans Research Institute.
- Akgündüz, Y. E., en J. Plantenga (2015). *Childcare prices and maternal employment: A meta-analysis*. Discussion Paper Series 15-14. Utrecht: Tjalling C. Koopmans Research Institute.
- Akgündüz, E., O. Ünver, J. Plantenga en I. Nicaise (2015). *The socio-economic dimension of early childhood education and care in Europe*. http://ecec-care.org/fileadmin/careproject/Publications/reports/D5_1_The_Socio-Economic_Dimension_of_ECCEC_in_Europe.pdf
- Baker, M., J. Gruber en K. Milligan (2008). Universal child care, maternal labor supply, and family well-being. In: *Journal of Political Economy*, jg. 116, nr. 4, p. 709-745.
- Barnett, W. S., K. Brown en R. Shore (2004). The universal vs. targeted debate: Should the United States have preschool for all? In: *Preschool Policy Matters*, nr 6. New Brunswick, NJ: NIEER.
- Bauernschuster, S. en M. Schlotter (2015). Public child care and mothers' labor supply: Evidence from two quasi-experiments. In: *Journal of Public Economics*, jg. 123, nr. 1, p. 1-16.
- Berden, C., en L. Kok (2011). Gevolgen van vraagfinanciering in de kinderopvang. In: *TPEdigitaal*, jg. 5, nr. 1, p. 81-96.
- Berlinski, S., en S. Galiani (2007). The effect of a large expansion of pre-primary facilities on preschool attendance and maternal employment. In: *Labour Economics*, jg. 14, nr. 3, p. 665-680.
- Bettendorf, L. J., E. L. W. Jongen en P. Muller (2015) *Childcare subsidies and labour supply: Evidence from a large Dutch reform*. CPB Discussion Paper, nr. 217.
- Boer, H. W. de, E. Jongen, E. en J. Kabátek (2014). *The effectiveness of fiscal stimuli for working parents*. CPB Discussion Paper, nr. 286.
- Bovens, M., P. Dekker en W. Tiemeijer (2014). *Gescheiden werelden? Een verkenning van sociaal-culturele tegenstellingen in Nederland*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau/Wetenschappelijk Raad voor Regeringsbeleid.
- Broekhuizen, M. (2015). *Differential effects of early child care quality on children's socio-emotional development* (proefschrift). Universiteit Utrecht.
- Chkalova, K., A. Goudswaard, J. Sanders en W. Smits (2015). *Dynamiek op de Nederlandse arbeidsmarkt. Focus op flexibilisering*. Utrecht/Den Haag/Heerlen: TNO/CBS.
- Claessens, A., en J. H. Chen (2013). Multiple child care arrangements and child well being: Early care experiences in Australia. In: *Early Childhood Research Quarterly*, jg. 28, nr. 1, p. 49-61.
- Cloin, M. (2010). *Het werken waard? Arbeidsdeelname van laagopgeleide vrouwen en de rol van combinatie faciliteiten*. (proefschrift). Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Del Boca, D., en D. Vuri (2007). The mismatch between employment and child care in Italy: The impact of rationing. In: *Journal of Population Economics*, jg. 20, nr. 4, p. 805-832.
- Del Boca, D. (2015). *The impact of child care costs and availability on mothers' labor supply*, ImPRovE Working Paper nr. 15/04.
- Felfe, C., en R. Lalive (2013). *Early child care and child development: For whom it works and why*, SOEP papers nr. 536.
- Felfe, C., M. Lechner en P. Thiemann (2013). *After-school care and parents' labor supply*, IZA Discussion Paper nr. 7768. Bonn: IZA.
- Gustafsson, S., en F. Stafford (1992). Child care subsidies and labor supply in Sweden. In: *The Journal of Human Resources*, jg. 2, nr. 1, p. 204-229.
- Havnes, T., en M. Mogstad (2011). Money for nothing? Universal child care and maternal employment. In: *Journal of Public Economics*, jg. 95, nr. 11, p. 1455-1465.

- Havnes, T., en M. Mogstad (2014). Is universal child care leveling the playing field? In: *Journal of Public Economics*, jg. 127, nr. 1, p. 100-114.
- Heckman, J.J., S.H. Moon, R. Pinto, P.A. Savelyev en A. Yavitz (2010). The rate of return to the High Scope Perry Preschool Program. *Journal of Public Economics*, jg. 94, nr 1-2, p. 114-128.
- Jongen, E.L.W. (2010). *Child care subsidies revisited*. Den Haag: CPB.
- Jongen, E.L.W., L.J. Bettendorf en P. Muller (2011). *Ex post analyse effect kinderopvangtoeslag op arbeidsparticipatie*. Den Haag: Centraal Planbureau.
- Kornstad, T., en T.O. Thoresen (2002). *A discrete choice model for labor supply and child care*. DP 315 Statistics Norway Research Department.
- Lowe Vandell, D., en B. Wolfe (2000). *Child care quality: Does it matter and does it need to be improved?* Institute for Research on Poverty, Special Report no. 78.
- Melhuish, E., K. Ereky-Stevens, K. Petrogiannis, A. Ariescu, E. Penderi, K. Remtzou, A. Tawell, M. Broekhuiizen, P. Slot en P. Leseman (2015). *A review of research on the effects of early childhood education and care (ECEC) on children development*. <http://ecec-care.org/resources/publications/>
- Merens, A., en M. van den Brakel (2014). *Emancipatiemonitor 2014*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Michiels, J., B. Huynen en H.J. Dirven (2015). Arbeidsdeelname niet gedaald bij toegenomen kosten kinderopvang. In: *Economische Statistische Berichten*, nr. 4703, p. 92-94.
- Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (2015). Beleidsdoorlichting Kinderopvang. <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/publicaties/2015/12/23/beleidsdoorlichting-kinderopvang>
- Nollenberger, N., en N. Rodríguez-Planas (2015). Full-time universal childcare in a context of low maternal employment. In: *Labour Economics*, jg. 36, nr. 1, p. 124-136.
- OESO (2007). *Babies and bosses. Reconciling work and family life: A synthesis of findings for OECD countries*. Parijs: OECD.
- Plantenga, J. (2015). *Wetenschappelijk oordeel beleidsdoorlichting kinderopvang*. <https://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/detail?id=2015D51128>
- Portegijs, W., M. Cloin en A. Merens (2014). *Krimp in de kinderopvang. Ouders over kinderopvang en werk*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Putnam, R.D. (2015). *Our kids: The American dream in crisis*. New York: Simon and Schuster.
- Sociaal-Economische Raad (2016). *Gelijk goed van start. Visie op het toekomstige stelsel van voorzieningen voor jonge kinderen*. Den Haag: SER.
- Te Riele, S., en R. Kloosterman (2015). Familiesolidariteit: Hulp aan ouders en kinderen. In: *Bevolkingstrends*, december 2015. Den Haag/Heerlen/Bonaire: Centraal Bureau voor de Statistiek.
- UNICEF (2008). *The Child Care Transition: A league table of early childhood education and care in economically advanced countries*. Florence: UNICEF Innocenti Research Centre.
- Verhoef, M., A. Roeters en T. van der Lippe (2015). Couples' work schedules and child-care use in the Netherlands. In: *Journal of Child and Family Studies*, jg. 25, nr. 4, p. 1119-1130.
- Viitanen, T. (2005). Costs of child care and female employment in England. In: *Labour*, jg. 19, nr. 51, p. 149-170.
- Vrooman, C., M. Gijsberts en J. Boelhouwer (red.) (2014). *Verschil in Nederland. Sociaal en Cultureel Rapport 2014*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.