

Kinderopvang niet doorslaggevend voor herintreding vrouwen in Nederland

Fouarge, D., Huynen, B. & Uunk, W. (2005). *Herintreding van vrouwen; regionale effecten van kinderopvang en economie*. Tilburg: OSA publicatie A214 (ISBN 906566 0232).

Het aanbod van formele kinderopvang lijkt geen doorslaggevende factor te zijn bij het opnieuw gaan werken van vrouwen met jonge kinderen. De leeftijd van de kinderen en de vraag naar arbeid spelen wel een belangrijke rol.

sulteert in een grotere transitiekans naar betaald werk voor niet-werkende moeders.

Inleiding

Als gevolg van de krappe arbeidsmarkt eind jaren negentig in Nederland is in beleidskringen en in de media de aandacht voor herintreders – doorgaans gaat het om vrouwen – toegenomen. In dit artikel ligt de focus op de transitie van niet-participatie naar betaalde arbeid door vrouwen. De participatiebeslissing van moeders is eerst en vooral gebaseerd op persoonlijke voorkeuren voor (inkomen uit) betaalde arbeid. Daarnaast kunnen culturele factoren met betrekking tot de rol van vrouwen in de samenleving de participatiekeuze beïnvloeden (deze komen niet aan bod in dit onderzoek). Ten slotte bepalen andere omgevingsvariabelen zoals de vraag naar arbeid en de beschikbaarheid van kinderopvang de participatiebeslissing.

In dit artikel wordt onderzocht in hoeverre een bepaalde vorm van participatiebevorderend beleid – namelijk formele kinderopvang – van invloed is geweest op de herintredingskansen van vrouwen. Uit bestaand onderzoek blijkt dat de mate van arbeidsparticipatie door vrouwen in sterke mate samenhangt met het aanbod van kinderopvang (zie bijvoorbeeld het recent artikel door Van Ham en Mulder, 2005). De centrale vraag in dit rapport is of een groter aanbod van formele kinderopvang re-

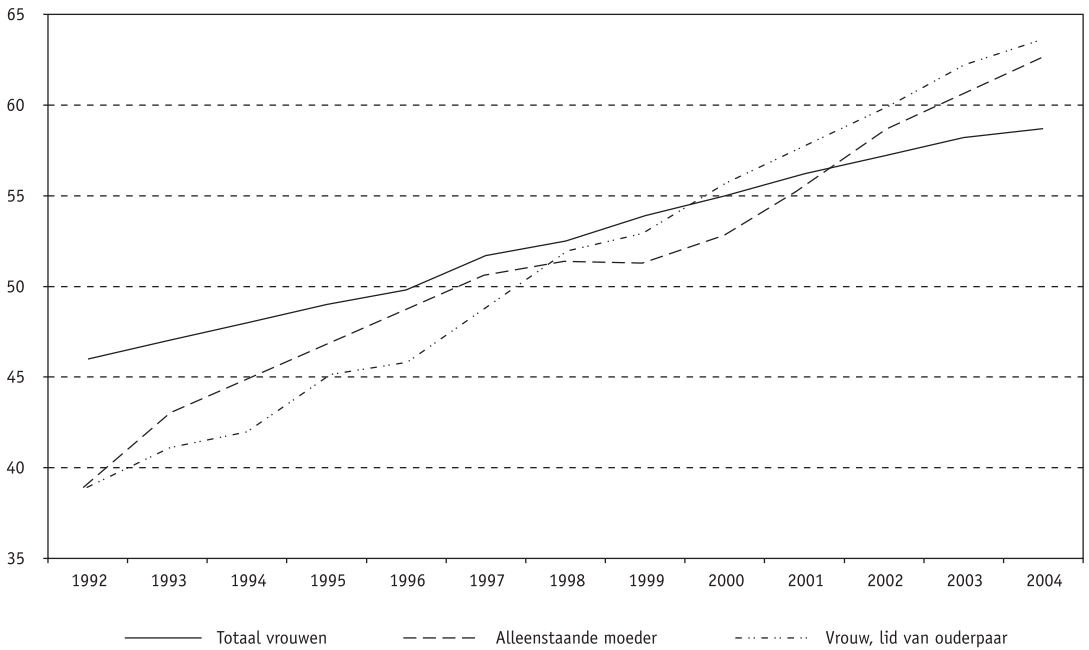
Meer participatie door vrouwen en meer kinderopvang

Uit berekeningen van het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) blijkt dat de bruto participatiegraad van vrouwen in Nederland gestegen is van 47% in 1993 naar ruim 58% in 2003 (figuur 1). Onder vrouwen met kinderen was de stijging nog spectaculairder. Dit gold zowel voor vrouwen die lid waren van een ouderpaar als voor alleenstaande moeders.

In de jaren negentig is er in Nederland veel aan gedaan om de positie van vrouwen op de arbeidsmarkt te versterken. Dit was nodig omdat Nederland verhoudingsgewijs een lage arbeidsparticipatie kende onder vrouwen. Een van de peilers van het emancipatiebeleid is het uitbreiden van het aanbod en de kwaliteit van de kinderopvang. Uit cijfers van het Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP) en het CBS blijkt dat de kinderopvangcapaciteit in de loop van de jaren negentig inderdaad is toegenomen (figuur 2). Het aantal kinderopvangplaatsen is in deze periode verdrievoudigd van 4 kinderopvangplaatsen per 100 kinderen in 1990 naar 12 in 2002. Het lijkt er dus op dat het toenevend aanbod van kinderopvang de oorzaak is geweest van de gegroeide arbeidsparticipatie van vrouwen, met name van moeders.

Figuur 1.

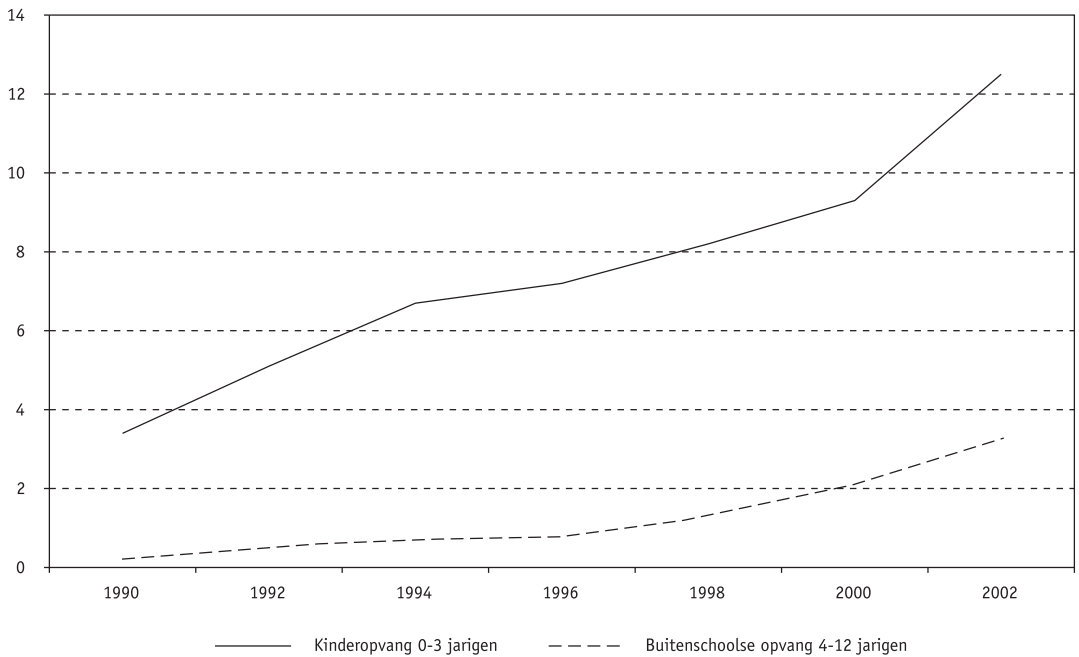
Bruto participatie van vrouwen en van vrouwen met minderjarige kinderen, 1992-2004 (procenten)



Bron: CBS, www.statline.nl.

Figuur 2.

Capaciteit aan kinderopvang per 100 kinderen, 1990-1999 (procenten)



Bron: 1990-1998: SCP/CBS (2002: 106); 2000-2002: SCP/CBS (2004: 103).

Echter in diezelfde periode floreerde de Nederlandse economie. De economische groei was sterk, de werkloosheidsgraad laag en de vacaturegraad hoog. Het zou dus ook kunnen dat de gunstige economische ontwikkelingen de stijgende arbeidsparticipatie van vrouwen verklaren. Zonder de pretentie te hebben van een beleidsevaluatie gaat dit artikel op deze kwestie in. De vraag luidt wat de zelfstandige invloed is geweest van het aanbod van kinderopvang en van economische condities op de arbeidsparticipatiebeslissing van vrouwen. Daarbij focussen we op herintrede, dat wil zeggen de transitie van niet werken naar werken. De redenen hiervoor zijn dat ten eerste in Nederland relatief weinig moeders werkten en dat het beleid met name was gericht op het stimuleren van herintrede, en ten tweede dat er in de bestaande onderzoeksliteratuur niet specifiek naar effecten van kinderopvang op herintrede is gekeken.

De onderzoeksopzet die we hanteren om de invloed van het aanbod van kinderopvang en economische conjunctuur uit elkaar te halen is dat we individuele gegevens over herintreding koppelen aan regionale kenmerken van kinderopvang en economische condities. In tegenstelling tot het vergelijken van trendgegevens, is er bij het vergelijken van regionale gegevens geen een-op-een relatie tussen het aanbod van kinderopvang en economische conjunctuur: er zijn relatief welvarende regio's met een relatief ruim aanbod van kinderopvang en er zijn welvarende regio's met een geringer aanbod van kinderopvang. Door het opnemen van deze factoren op regionaal niveau in de analyses kan worden onderzocht of herintreding mede bepaald wordt door het aanbod van kinderopvang of voornamelijk afhankelijk is van de economische context. Het inbrengen van deze regionale dimensie in de analyses is een van de meerwaarden van dit onderzoek.

Herintreding in Nederland

Uit bestaand internationaal vergelijkend onderzoek blijkt dat in landen met een relatief ruime beschikbaarheid van kinderopvang (en meer genereuze kinderopvangregelingen), werkende vrouwen vaker blijven werken na de geboorte van een kind dan in landen met een geringere beschikbaarheid van kinderopvang (zie bijvoorbeeld Gornick et al.,

1998; Van der Lippe, 2001). Tevens blijkt dat het aanbod van kinderopvang sterk samenhangt met de participatiegraad van vrouwen (Van Ham & Büchel, 2004). In de bestaande literatuur is het echter onduidelijk of meer kinderopvang alleen een effect heeft op het uittreden uit betaalde arbeid (bijvoorbeeld na de geboorte van een kind) of ook op herintreding.

Voor dit onderzoek is gebruik gemaakt van het Regionaal Inkomensonderzoek (RIO) van het CBS. Het betreft een 16-procentssteekproef uit de Nederlandse bevolking van 15 jaar en ouder (circa 2 miljoen personen). Deze personen worden ieder jaar in het onderzoek betrokken. Een longitudinaal RIO-bestand voor de periode 1995-2000 is gebruikt. Het bestand is voornamelijk gebaseerd op gegevens uit de registratie van de Nederlandse Belastingdienst. Op basis van dit bestand zijn potentiële herintreders gedefinieerd als personen die minimaal twee kalenderjaren lang geen eigen inkomen hebben of enkel een bijstandsuitkering ontvangen. Herintreders zijn dan potentiële herintreders die vanuit deze positie de overgang hebben gemaakt naar betaalde arbeid in het daaropvolgende jaar. In dit artikel ligt de focus op vrouwen in de leeftijd van 20-44 jaar met kinderen jonger dan 8 jaar.

In de loop van de jaren negentig is het percentage vrouwen met kinderen jonger dan acht jaar dat de transitie maakt van minimaal twee jaar geen eigen inkomen of bijstand naar betaald werk (herintredingskans) toegenomen van 11,6 procent tussen 1996 en 1997 naar 14,6 procent tussen 1999 en 2000. Echter, de verschillen naar regio's binnen Nederland zijn groot. De kans op herintreding tussen 1999 en 2000 was het hoogst in Flevoland, Utrecht en Groningen (15,5 procent of hoger) en het laagst in Friesland, Limburg en Zeeland (rond 13 procent).

Herintreding en kinderopvang

Een voor de hand liggende vraag is of de zojuist besproken regionale verschillen in herintreding, los van individuele voorkeuren voor werk, verklaard kunnen worden door verschillen in het aanbod van vrouwvriendelijke instituties en/of de economische conjunctuur. Regio's verschillen namelijk in het

aanbod van instituties die vrouwen ondersteunen bij arbeidsmarktdeelname én in economische omstandigheden. Gezien onze aandacht voor herintredende vrouwen met kinderen ligt de keuze voor de kinderopvangcapaciteit (formele kinderopvang en buitenschoolse opvang) als beleidsindicator voor de hand. Als indicator voor de stand van de economie is gekeken naar de vacaturegraad.

Het aanbod van kinderopvang is gedefinieerd als de totale capaciteit – bezette en onbezette – kindplaatsen per honderd kinderen in de woonprovincie (SGBO, 2002). De verwachting is dat in regio's waar de capaciteit aan opvangplaatsen hoog is, de kans dat vrouwen met jonge kinderen zullen herintreden groter zal zijn dan in regio's waar de capaciteit gering is. De vacaturegraad is op provinciaal niveau berekend door het aantal vacatures bij particuliere bedrijven te delen door het aantal banen en is uitgedrukt als het aantal vacatures per duizend banen. Hierbij is gebruik gemaakt van CBS-gegevens (Statline). De verwachting is dat in regio's met een relatief hoge vacaturegraad de kans op herintreding ook groter is.

Om na te gaan of er een verband bestaat tussen het aanbod van kinderopvang en de kans op herintreding is in figuur 3 het percentage herintredende

vrouwen met kinderen tot en met 7 jaar tussen 1999 en 2000 afgezet tegen de capaciteit aan kinderopvang voor kinderen tot en met 7 jaar in 1999.¹ In de figuur zijn het gemiddelde herintredingspercentage (horizontale lijn) en de gemiddelde capaciteit voor kinderopvang (verticale lijn) aangegeven. Tevens is aan de hand van een eenvoudige kleinste-kwadraat regressie het verband tussen de variabelen geschat (stippellijn).

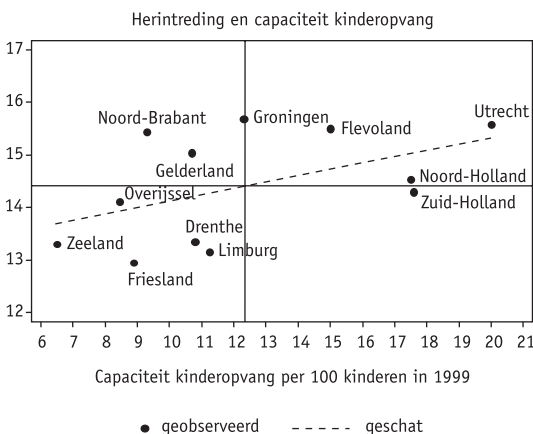
Uit de figuur blijkt dat er een positief verband bestaat tussen de kinderopvangcapaciteit in de regio en het percentage herintredende vrouwen met kinderen jonger dan 8 jaar. Naarmate de capaciteit aan kinderopvang hoger is, is het percentage herintreders ook hoger. Een dergelijk positief verband wordt eveneens gevonden wanneer gekeken wordt naar de groei in het aanbod van kinderopvang tussen 1998 en 1999 en de herintredingskans tussen 1999 en 2000.

Het lijkt er dus op dat een groter aanbod van kinderopvang in het ene jaar de kans vergroot dat niet-werkende vrouwen met jonge kinderen de transitie maken naar betaald werk in het jaar daarop.

Geen effect van kinderopvang na controle voor vraag naar arbeid

Figuur 3.

Herintreding van 20-45-jarige vrouwen met kinderen jonger dan 8 jaar tussen 1999 en 2000 en capaciteit kinderopvang voor 0-7 jarigen in 1999



Bron: Herintreding: RIO 1995-2000; capaciteit kinderopvang: SGBO (2002); eigen bewerking.

Om de zelfstandige invloed van het aanbod van kinderopvang vast te kunnen stellen, moet deze worden onderscheiden van conjuncturele effecten. Dit is hier gedaan aan de hand van een kansmodel waarbij de kans op herintreding gerelateerd wordt aan persoonlijke kenmerken (leeftijd jongste kind, opleiding, gezinsinkomen, enzovoort), en aan regionale indicatoren zoals het aanbod van formele kinderopvang (kinderdagverblijf en buitenschoolse opvang) en de vraag naar arbeid (vacaturegraad).

Uit de schatting van het model is gebleken dat de kans op herintreding van vrouwen met minderjarige kinderen relatief groot is voor jonge moeders en alleenstaande moeders (voornamelijk bijstandsmoeders). Ook de financieel-economische positie van het huishouden beïnvloedt de herintredingskans van vrouwen: wanneer het huishoudensinkomen hoger is, is de financiële noodzaak voor

herintreding en daarmee de kans op herintreding kleiner. Het opleidingsniveau is daarnaast ook van belang. Hoe hoger het opleidingsniveau van de niet-werkende vrouw, des te groter de kans op herintreding. Dit effect, echter, gaat niet op voor moeders van heel jonge kinderen.

Een ander belangrijk kenmerk bij de herintredingskans is de leeftijd van het jongste kind in het huishouden. Echter, het leeftijds patroon vertoont discontinuïteit. De kans op herintreding stijgt sterk voor vrouwen waarvan het jongste kind drie jaar is. Een mogelijke verklaring hiervoor is dat deze kinderen een jaar later de leeftijd bereiken waarop zij naar de basisschool gaan. Op dat moment wordt herintreding gemakkelijker. Los van de leeftijd van het jongste kind hebben een groter aantal minderjarige kinderen en geboorte van een kind een negatief effect op de herintredingskans.

In overeenstemming met onze verwachting blijkt dat de capaciteit aan kinderopvangplaatsen (en de groei daarvan) in de woonprovincie medebepalend is voor de herintredingskans. Is de capaciteit aan kinderopvang in een regio groter, dan is de kans van herintreding ook groter. Het beleid ten aanzien van de vergroting van de kinderopvangcapaciteit lijkt haar vruchten te hebben afgeworpen. Echter, wanneer gecontroleerd wordt voor de vraag naar arbeid – door middel van het opnemen van de economische conjunctuur in de regio –, dan verdwijnt dit effect van kinderopvang. Bovenop het effect van economische conjunctuur heeft het aanbod van kinderopvang met andere woorden geen effect. Bij nader inzien is het dus niet het beleid ten aanzien van kinderopvang geweest dat de herintredingskans heeft bevorderd, maar de economische conjunctuur. Verbetering van de economische condities heeft waarschijnlijk de vraag naar arbeid doen stijgen alsmede de transitiekansen van niet-werken naar werken doen toenemen.

Besluit

Het aanbod van formele kinderopvang lijkt geen doorslaggevende factor te zijn bij het opnieuw gaan werken van vrouwen met jonge kinderen. Merk op dat dit niet betekent dat de capaciteit van kinderopvang geen effect heeft op de arbeidsparticipatie van vrouwen. Eerder onderzoek – waarbij

ook werd gecontroleerd voor economische condities – heeft namelijk laten zien dat er een positief effect uitgaat van het aanbod van kinderopvang op de arbeidsparticipatie van (jonge) moeders (zie bijvoorbeeld Uunk et al., 2005). Dat het effect van kinderopvang wel bestaat voor de algemene participatiekans van moeders en niet voor de herintredingskans suggereert dat het aanbod aan kinderopvang alleen de uittredebeslissing beïnvloedt. Anders gezegd: wanneer de kinderopvangvoorzieningen uitgebreider zijn, dan voorkomt dat arbeidsmarktuitrede van werkende moeders met jonge kinderen, maar voor moeders met jonge kinderen die al enige tijd uit het arbeidsproces liggen hebben deze voorzieningen geen invloed. Dat zou te maken kunnen hebben met verschillen in opvattingen over opvoeding of andere kenmerken van werkende en niet-werkende moeders (bijvoorbeeld een lager opleidingsniveau in de laatste groep), maar ook met de voorzieningen die niet-werkende moeders zelf hebben getroffen voordat zij op zoek gaan naar werk.

Didier Fouarge

Organisatie voor Strategisch Arbeidsmarktonderzoek en Universiteit van Tilburg

Bart Huynen

Centraal Bureau voor de Statistiek

Wilfred Uunk

Universiteit van Tilburg

Noot

1. Wij selecteren hier vrouwen met kinderen jonger dan 8 jaar omdat de aanwezigheid van kinderopvang alleen voor die groep vrouwen van belang is.

Bibliografie

- Gornick, J., Meyers, M. & Ross, K. (1998). Public policies and the employment of mothers: a cross-national study. *Social Science Quarterly*, 79, pp. 35-54.
- van Ham, M. & Büchel, F. (2004a). *Unwilling or unable? Spatial, institutional and socio-economic restrictions on females' labor market access*. IZA Discussion Paper No. 1034.
- van Ham, M. & Mulder, C. (2005). Geographical access to childcare and mothers' labour force participation. *Tijdschrift voor Economische en Sociale Geographie*, 96 (1), pp. 63-74.

- van der Lippe, T. (2001). The effect of individual and institutional constraints on hours of paid work of women: an international comparison. In T. Van der Lippe & L. Van Dijk (Eds.), *Women's employment in a comparative perspective*. (pp. 221-243). New York: Aldine de Gruyter.
- SCP/CBS (2002). *Emancipatiemonitor 2002*. Den Haag: Sociaal Cultureel Planbureau.
- SCP/CBS (2004). *Emancipatiemonitor 2004*. Den Haag: Sociaal Cultureel Planbureau.
- SGBO (2002). *Kinderopvang in gemeenten, de monitor over 2001*. SGBO.
- Uunk, W., Kalmijn, M. & Muffels, R. (2005). The impact of young children on women's labour supply. A reassessment of institutional effects in Europe. *Acta Sociologica*, 48, pp. 41-62.