

Gevolgen van vraagfinanciering in de kinderopvang

Caroline Berden en Lucy Kok

In 2005 is vraagfinanciering ingevoerd in de kinderopvang met als doel de marktwerking te verbeteren. Daardoor zouden de wachtlijsten verdwijnen en de kwaliteit van kinderopvang verbeteren, waardoor de arbeidsparticipatie van moeders zou toenemen. Als gevolg van de invoering van marktwerking is het aanbod van formele opvang sterk uitgebreid. Ook houden aanbieders meer rekening met de wensen van ouders. Toch bestaan er nog steeds wachtlijsten en is de kwaliteit van kinderopvang verder gedaald. Ouders kunnen de kwaliteit niet goed beoordelen en hebben deze daling (derhalve) niet waargenomen. De participatie van moeders in uren is als gevolg van de nieuwe regelgeving gestegen met naar schatting 9%. De publieke kosten van kinderopvang zijn meer dan verdrievoudigd, van 700 miljoen tot 2,3 miljard euro. Als gevolg van de prijsdaling van kinderopvang hebben veel ouders informele opvang vervangen door gesubsidieerde opvang. Een vorm van subsidiëring die beter aansluit bij de redenen van subsidiëring is efficiënter.

1 Inleiding

De Wet Kinderopvang werd in 2005 ingevoerd om vraag en aanbod beter op elkaar af te stemmen. Tot 2005 werd het aanbod gefinancierd door de overheid en de werkgever via vaste budgetten, wat lange wachtlijsten veroorzaakte door het beperkte aanbod. Sinds 2005 betalen ouders zelf de volledige marktprijs aan de aanbieder. De subsidie van de overheid en de werkgever wordt sindsdien betaald aan de ouders in plaats van aan de aanbieder, in de vorm van een inkomensafhankelijke toeslag van de Belastingdienst. Daarnaast zijn de kosten van kinderopvang voor ouders in 2008 gehalveerd ten opzichte van 2004. Zowel het wegvallen van de beperking van het aanbod als de daling in de kosten van kinderopvang voor ouders hebben een sterke stijging in de vraag veroorzaakt, waardoor er opnieuw wachtlijsten bestaan.

Hoe komt het dat de markt voor kinderopvang ondanks overheidsbemoeienis toch niet goed werkt? In dit artikel beantwoorden we deze vraag door eerst inzichtelijk te maken waarom de overheid precies ingrijpt op de markt. Vervolgens bekijken we hoe de overheid zich bemoeit heeft met de markt en welk effect dit heeft gehad op de prestaties van de markt.

2 Redenen voor overheidsingrijpen

De belangrijkste reden dat de overheid ingrijpt op de markt voor kinderopvang is om de arbeidsparticipatie van vrouwen te stimuleren. De overheid corrigeert daarmee het versturende effect van belastingheffing op de arbeidsparticipatie. De tweede reden is dat de markt voor kinderopvang niet goed functioneert.

Versturend effect belastingen en uitkeringen. Een van de redenen waarom de overheid zich bemoeit met kinderopvang hangt samen met het feit dat diezelfde overheid belastingen heft en uitkeringen verstrekt. Het heffen van belastingen en het verstrekken van uitkeringen heeft namelijk een ongewenst neveneffect. Het ontmoedigt de arbeidsparticipatie, doordat het een wig drijft tussen de individuele en de maatschappelijke baten van betaald werken. Nederland streeft er juist naar om de arbeidsparticipatie te bevorderen. Een tweede versturend effect van belastingheffing is dat het kinderopvang duur maakt.

Dat belastingheffing een negatief effect heeft op het arbeidsaanbod komt omdat een individu bij de keuze om wel of niet te gaan werken een afweging maakt tussen het nettoloon dat deze kan verdienen op de arbeidsmarkt en het loon dat deze minimaal wil verdienen (het reserveringsloon). Een hogere loonbelasting verlaagt het nettoloon en vermindert daarmee de kans dat een individu deelneemt aan de arbeidsmarkt en het aantal uren dat deze per week werkt. Het demotiverende effect blijkt bij vrouwen groter te zijn dan bij mannen. Dit komt omdat vrouwen vaak voor de kinderen zorgen. Wanneer de moeder gaat werken, moet iemand anders op de kinderen passen. Daardoor is het reserveringsloon van vrouwen hoger dan dat van mannen. Hoe lager de kosten van het uitbesteden van kinderopvang, hoe lager het reserveringsloon en hoe groter de kans dat de moeder gaat werken.

De versturende werking van belastingen zorgt dus voor een maatschappelijk welvaartsverlies, omdat minder mensen aan het werk zijn dan maatschappelijk gewenst is. Ook het bestaan van uitkeringen zorgt ervoor dat minder mensen werken dan welvaartseconomisch gezien optimaal zou zijn. Uitkeringen verhogen namelijk het loon dat iemand minimaal wil verdienen. Vanwege het al hogere reserveringsloon van vrouwen is het negatieve effect op de arbeidsparticipatie sterker voor vrouwen. Om het negatieve effect van belastingen en uitkeringen op de arbeidsparticipatie te corrigeren stimuleert de overheid het gebruik van kinderopvang via publieke financiering.

Daarnaast zorgt belastingheffing er aan de aanbodkant voor dat de individuele kosten van kinderopvang hoger zijn dan de maatschappelijke kosten. De pedagogisch medewerkers in de kinderopvang betalen immers ook belasting. Deze belasting wordt betaald door de ouders die kinderopvang kopen. Informele opvang is goedkoper dan formele opvang, omdat de informele oppas niet verzekerd is voor de werknemersverzekeringen. Bovendien werkt de informele oppas meestal minder uren dan een formele oppas, waardoor zij minder belasting hoeft af te dragen.

Marktfalen. Een goed functionerende markt leidt tot een maatschappelijk efficiënte uitkomst. Dit betekent dat de markt goederen levert die zowel in prijs en kwaliteit als in hoeveelheid beantwoorden aan de behoefte van vragers. Deze goederen worden geproduceerd tegen zo laag mogelijke kosten. Bovendien zorgt de markt ervoor dat de goederen zich voortdurend aanpassen aan de wensen van de consument en dat steeds efficiëntere manieren van produceren worden uitgevonden. Als de markt niet goed functioneert dan komt de efficiënte uitkomst niet tot stand. Afhankelijk van de ernst van dit marktfalen kan het nodig zijn dat de overheid ingrijpt. De economische literatuur onderscheidt vier vormen van marktfalen: informatieasymmetrie, externe effecten, onvoldoende concurrentie en ‘free rider’ gedrag bij publieke goederen. Kinderopvang heeft niet de kenmerken van een publiek goed, het gebruik is immers zowel uitsluitbaar als rivaliserend. Laatstgenoemde vorm van marktfalen doet zich daarom bij kinderopvang niet voor.

Informatieasymmetrie. Kwaliteit in de kinderopvang bestaat uit een aantal aspecten dat niet zichtbaar is voor ouders. In de literatuur worden proceskwaliteit en structurele kwaliteit onderscheiden. Onder proceskwaliteit wordt de interactie van de kinderen met elkaar en met de pedagogisch medewerkers verstaan, terwijl structurele kwaliteit de kenmerken van de kinderopvang beschrijft in termen van het aantal kinderen per pedagogisch medewerker, de groepsgrootte, het opleidingsniveau van de pedagogisch medewerker en het verlooppercentage onder de pedagogisch medewerkers. Onderzoek naar de relatie tussen kwaliteit en de ontwikkeling van kinderen wijst erop dat een hogere proceskwaliteit een positieve invloed heeft op kinderen terwijl van een hogere structurele kwaliteit geen aanwijsbare invloed uitgaat (Blau et al. 2004; 2006). De onderzoekers wijzen erop dat deze conclusies overeenkomen met resultaten van onderzoek naar de schoolprestaties van leerlingen. Het is vooral de kwaliteit van de leraar die de schoolprestaties beïnvloedt, niet de klassengrootte of de omvang van de school.

Ouders hebben beperkt zicht op de proceskwaliteit. Maar ook de informatie over de structurele kwaliteit wordt niet altijd gebruikt. Ouders beoordelen de kwaliteit aan de hand van de ruimte, de vriendelijkheid van de medewerkers en andere centraal karakteristieken (bijvoorbeeld wel of niet for-profit en of ze wel of niet tot een keten behoren). Maar deze indicatoren geven geen volledig zicht op de kwaliteit (Mocan 2001; 2007).

Door deze factoren kiezen ouders slechts op basis van prijs, afstand en structurele kwaliteit die voor hen wel zichtbaar is. Ouders zijn niet bereid te betalen voor kwaliteitsaspecten die ze niet observeren. Aanbieders hebben daarom geen prikkel om in deze aspecten te investeren. In markten waarin afnemers de kwaliteit niet goed kunnen beoordelen wordt goede kwaliteit uit de markt verdreven (Akerlof 1970). Er ligt dus een belangrijke rol bij de overheid om te vermijden dat aanbieders bezuinigen op voor ouders niet zichtbare kwaliteit.

Externe effecten. Externe effecten treden op wanneer het gebruik van een product niet alleen gevolgen heeft voor de gebruiker, maar ook voor anderen. Externe ef-

fecten veroorzaken kosten en baten die niet door consumenten en producenten bij hun afwegingen worden betrokken. Zonder overheidsingrijpen genereert de markt dan geen optimale afstemming tussen vraag en aanbod.

Externe effecten zouden samen kunnen hangen met de ontwikkeling van het kind als gevolg van het gebruik van kinderopvang. Uit onderzoek blijkt dat goede kwaliteit opvang een positief effect heeft op de cognitieve ontwikkeling van het kind (Belsky et al. 2007; Vandell et al. 2010). In genoemde studies wordt het effect van kinderopvang tot 4-jarige leeftijd op het functioneren van geboorte tot respectievelijk 8- en 15-jarige leeftijd onderzocht op basis van longitudinale data. Beide studies kijken hierbij naar de afzonderlijke effecten die de kwaliteit, de kwantiteit en het type opvang hadden op de ontwikkeling van het kind. Uit dezelfde onderzoeken blijkt echter ook dat meer uren opvang tot meer probleemgedrag op latere leeftijd leidt. Uit vervolgonderzoek blijkt dit probleemgedrag op 15-jarige leeftijd weer verdwenen (Vandell et al. 2010).

Bradley et al. (2007) vinden ook dat kinderen die worden opgevangen in kinderdagverblijven hoger scoren op cognitieve testen dan kinderen die door de eigen ouders of door gastouders werden opgevangen. De onderzoekers baseren hun conclusie op een overzicht dat ze maakten van alles wat er tot en met 2006 bekend was over de effecten van kinderopvang op kinderen in verschillende landen. Het effect is sterker voor kinderen uit gezinnen aan de onderkant van de samenleving en wanneer de kwaliteit van de kinderopvang goed is.

Zelfs een lage mate van ontwikkelingsstimulatie in het kinderdagverblijf levert al een bijdrage aan de cognitieve ontwikkeling van baby's gedurende hun eerste levensjaar. Maar naar een kinderdagverblijf gaan blijkt een behoorlijke opgave voor een baby. Dit blijkt uit Nederlands onderzoek naar de ontwikkeling van 64 baby's op verschillende Nederlandse kinderdagverblijven in de leeftijd van drie tot negen maanden (Albers 2010; Albers et al. 2010). Daarbij werd het niveau van het stresshormoon cortisol in het speeksel van de baby's geanalyseerd, de kwaliteit van de zorg thuis en op de crèche bestudeerd en gerelateerd aan het temperament van de baby's. De onderzoekers stelden vast dat de cortisolniveaus van baby's in het kinderdagverblijf significant hoger waren dan thuis op dagen dat de kinderen niet naar het kinderdagverblijf gingen. Ook Bradley et al. (2007) komen op basis van hun overzichtstudie tot een soortgelijke conclusie. Zij belichten dat kinderen die vanaf zeer jonge leeftijd meer dan 30 uur per week door anderen dan de ouders worden opgevangen meer risico lopen op stress en stressgerelateerde gedragsproblemen, vooral als hun ouders niet goed op hen reageren.

Kinderopvang leidt dus tot een betere cognitieve ontwikkeling, maar gaat gepaard met stress en gedragsproblemen. Onduidelijk is of de baten van een betere cognitieve ontwikkeling opwegen tegen de kosten van meer stress en gedragsproblemen. Bovendien is het de vraag of hier sprake is van een extern effect. Wanneer ouders bij hun keuze om al dan niet gebruik te maken van een bepaald type kinderopvang rekening houden met deze effecten zijn de effecten niet extern. Er is dan geen reden voor de overheid om in te grijpen.

Onvoldoende concurrentie. De markt voor kinderopvang is een lokale markt. De gemiddelde reistijd naar de opvang bedroeg in 2004 en in 2008 10 minuten of minder (Berden en Kok 2009a). Gemiddeld konden ouders in 2004 binnen 10 minuten 6 kinderdagverblijven en 4 instellingen voor buitenschoolse opvang bereiken. Als gevolg van de wachtlijsten waren de keuzemogelijkheden voor ouders minder groot dan het aantal aanbieders dat binnen 10 minuten bereikbaar was doet vermoeden. De concurrentie tussen aanbieders was daardoor gering. De belangrijkste oorzaak voor wachtlijsten voor de invoering van de Wet Kinderopvang was de aanbodfinanciering. Na de invoering van de Wet Kinderopvang is het aantal instellingen waaruit ouders kunnen kiezen toegenomen, maar zijn de wachtlijsten niet opgelost. In gebieden met wachtlijsten is de concurrentie daardoor beperkt. Wachtlijsten worden veroorzaakt doordat er nog steeds belemmeringen zijn voor instellingen om snel te reageren op een toegenomen vraag. Deze worden vooral veroorzaakt door regulering, zoals kwaliteitsregulering, aanbestedingsprocedures en onzekerheid over de toekomstige hoogte van de subsidie aan ouders.

Conclusie. De belangrijkste reden die de overheid heeft om in te grijpen zijn dus de lage arbeidsparticipatie van vrouwen als gevolg van belastingheffing en uitkeringen, en informatieproblemen. Het ingrijpen van de overheid roept echter nieuwe problemen op, waardoor wachtlijsten ontstaan en de concurrentie beperkt is.

3 Aanleiding voor de wetswijziging in 2005

De markt voor kinderopvang bestond vóór 2005 enerzijds uit opvang door de betaalde en onbetaalde oppas die voor geen enkele subsidie in aanmerking kwam en anderzijds uit professionele opvang in kindercentra en opvang georganiseerd door gastouderbureaus. Onderscheiden naar de manier van financiering bestonden er drie soorten professionele opvang. Zo was er particuliere opvang die volledig door de ouders zelf betaald werd. Tegelijkertijd was er gesubsidieerde opvang en bedrijfsopvang, waarbij de aanbieders een subsidie ontvingen van respectievelijk de gemeente en de werkgever. Ouders die gebruik maakten van gesubsidieerde opvang of bedrijfsopvang betaalden een inkomensafhankelijke ouderbijdrage die per gemeente kon verschillen. Tot 2004 was deze bijdrage onafhankelijk van de prijs van kinderopvang.

De rijksoverheid reguleerde sinds 1996 de kwaliteit van de kinderopvang. In de meeste gevallen voerde de GGD het toezicht op de naleving van de kwaliteitseisen uit. De GGD controleerde voornamelijk de hygiëne en de veiligheid bij de professionele opvang. Ze lette onder andere op of de ratio pedagogisch medewerker/kind, de grootte van de binnen- en buitenruimte per kind voldeden aan de eisen gesteld in de gemeentelijke verordening. Een uniforme controle bestond niet. De interactie tussen kinderen en pedagogisch medewerkers werd niet gecontroleerd.

Wat was er mis? Aanbodfinanciering zorgde voor lange wachtlijsten vanwege beperkte budgetten van werkgevers en gemeenten. Om de capaciteit van kinderopvang te vergroten stelde de overheid in de periode 1996-2003 extra geld beschikbaar aan gemeenten in het kader van de tijdelijke stimuleringsregeling 'Regeling uitbreiding kinderopvang en buitenschoolse opvang'. Deze stimuleringsregelingen leidden tot een afname van de wachtlijsten, maar losten ze niet op. Op het moment dat kinderopvang voor kinderen van 0-4 jaar nodig was, had in 2004 uiteindelijk 79% van de ouders een plek voor alle gevraagde dagen, 12% een plek voor een deel van de gevraagde dagen en 9% geen plek. Voor de buitenschoolse opvang moesten ouders langer wachten. Op het moment dat het kind naar school ging had slechts 68% van de ouders een plek voor alle gevraagde dagen, 16% een plek voor een deel van de gevraagde dagen en 16% helemaal geen plek.

Sinds de eerste meting in 1995 is de kwaliteit van de kinderopvang gedaald. Uit landelijke metingen uitgevoerd in 1995, 2001 en 2005 door getrainde waarnemers bleek een geleidelijke afname van de proceskwaliteit (zie o.a. De Kruif et al. 2009). De kwaliteitsscore daalde in die periode van gemiddeld 4,8 (op een schaal van 1 tot 7) in 1995, tot 4,3 in 2001 en 3,2 in 2005. Desondanks waren ouders in 2004 over het algemeen zeer tevreden met de opvang. Wel waardeerden ze de formele opvang lager dan de informele betaalde en onbetaalde oppas (Kok et al. 2005). Ouders waren vooral ontevreden over de prijs van de formele opvang, de inflexibiliteit en de beperkte openingstijden. Over de pedagogische kwaliteit waren ouders zeer tevreden. Dit illustreert dat het belangrijkste aspect van kwaliteit (de interactie met het kind) door ouders niet wordt waargenomen.

Van aanbod naar vraagfinanciering. Aanbodfinanciering stimuleerde aanbieders van kindercentra en gastouderopvang niet voldoende om aan de wensen van ouders tegemoet te komen. Daarnaast was de financiële toegankelijkheid van de kinderopvang voor ouders niet uniform. Het was afhankelijk van werkgever en gemeente wat ouders betaalden voor de opvang. Ouders werden daardoor beperkt in de mogelijkheden om arbeid en zorg te combineren (SZW 2006). Vandaar dat de Wet Kinderopvang in 2005 werd ingevoerd. Doel was om de marktwerking te verbeteren. Door ouders te laten betalen zouden aanbieders de kwantiteit en kwaliteit gaan bieden die ouders vroegen. Hierdoor zouden de wachtlijsten oplossen en zou de kwaliteit verbeteren. Door de betere marktwerking zouden ouders arbeid en zorg beter kunnen combineren, waardoor de arbeidsparticipatie van vrouwen zou toenemen. De arbeidsparticipatie van vrouwen is in de jaren 80 en 90 sterk toegenomen en lag in 2004 hoger dan het gemiddelde in de Eurozone: 66% van de vrouwen in Nederland werkte tegen 55% gemiddeld in de Eurozone. Maar omdat driekwart van de Nederlandse vrouwen parttime werkt was de participatie in voltijdse equivalenten lager dan het gemiddelde in de Eurozone: 42% terwijl het gemiddelde in de Eurozone 46% is.

4 Gevolgen van de nieuwe regelgeving

De Wet Kinderopvang heeft vraagsturing geïntroduceerd. Dit hield in dat vanaf 2005 ouders de marktprijs aan de aanbieder betalen. Wanneer ze werken, studeren of een traject volgen om aan het werk te gaan krijgen ouders een deel van de kosten voor formele kinderopvang terugbetaald van de overheid. Ouders worden hierdoor aangezet te kiezen voor kinderopvang met de beste prijs/kwaliteitverhouding. Aanbieders zijn hierdoor gedwongen de kwaliteit en de prijs van de opvang aan te passen aan de wensen van de ouders.

De toelage die ouders ontvangen is afhankelijk van het inkomen. Hoe hoger het huishoudinkomen, hoe lager de bijdrage en hoe meer ouders zelf moeten betalen voor de kosten van kinderopvang. Daarnaast is de toeslag gekoppeld aan een uurtarief: ouders betalen meer naarmate de prijs van de opvang hoger is. Deze koppeling moet ouders prikkelen om te letten op de prijs van kinderopvang. Om de uitgaven in bedwang te houden is het uurtarief gekoppeld aan een maximum. Wanneer de kinderopvanginstelling meer vraagt dan het maximumuurtarief betalen de ouders het meerdere volledig zelf.

Voor de ouders is de prijs van kinderopvang in 2008 ongeveer de helft lager dan in 2004 (Berden en Kok 2009b). In 2005 is een aantal wijzigingen doorgevoerd in de hoogte van de subsidie, waaronder de mogelijkheid ook voor gastouderopvang een subsidie te krijgen. Ook na 2005 zijn er nog enkele wijzigingen doorgevoerd. Zo is in 2007 de bijdrage van werkgevers aan de kinderopvang verplicht gesteld, omdat bleek dat lang niet alle ouders een bijdrage kregen van de werkgever (Van der Linden et al. 2006). Deze bijdrage wordt nu via de belastingdienst betaald aan de ouders. Om de financiële toegankelijkheid ook voor de midden- en hogere inkomens te verbeteren, is achtereenvolgens in 2006 en 2007 de kinderopvangtoeslag verhoogd.

Voorals ouders met een inkomen rond modaal en 2x modaal zagen de kosten van kinderopvang sterk dalen (met circa 60%). Ouders met een minimuminkomen betaalden al heel erg weinig en betalen nu nog minder. Gemiddeld over alle inkomensklassen betalen ouders nu 20% van de kosten van kinderopvang, terwijl dat in 2004 nog 40% was (Jongen 2010).

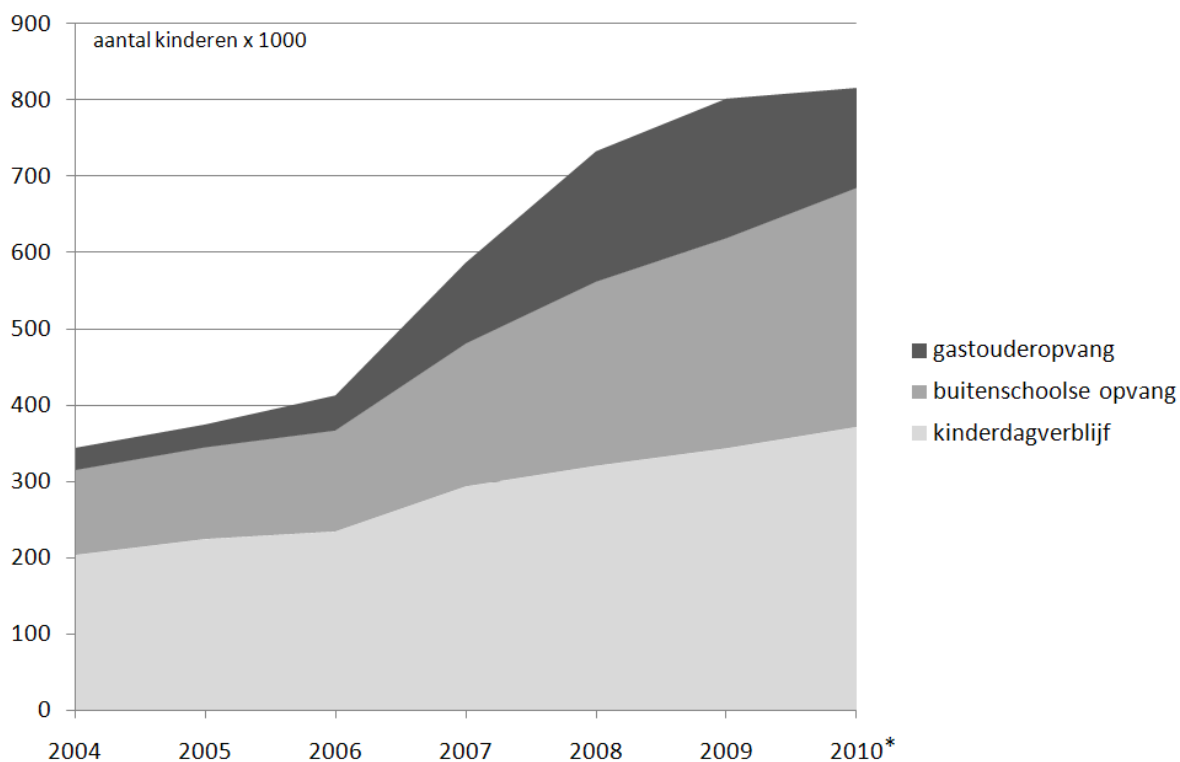
Om meer aanbod te creëren werd in 2007 de motie Van Aartsen-Bos aangenomen. Deze motie verplicht scholen vanaf het schooljaar 2007-2008 de buitenschoolse opvang te regelen. De motie moet de belemmering die werkende ouders met jonge kinderen ervaren bij de aansluiting tussen basisschool en kinderopvang wegnemen.

Ook de kwaliteitsregulering is met invoering van de Wet veranderd. In de Wet is namelijk vastgelegd dat het toezicht op de kwaliteit onder de verantwoordelijkheid valt van gemeenten en wordt uitgevoerd door de GGD. Een van de onderdelen die de GGD beoordeelt is de pedagogische kwaliteit, en dan met name de structurele kwaliteit. Ze doet dit in eerste instantie globaal aan de hand van documentatie en van een observatie van circa 20 minuten in de groepen (De Kruif et al. 2009). Het inspectierapport van de GGD is openbaar. Voldoet een kindercentrum niet aan de

eisen gesteld in de Wet Kinderopvang, dan kan de gemeente naar aanleiding van een GGD rapport een sanctie opleggen.

Wat ging er goed. Sinds 2005 is de capaciteit in de kinderopvang zeer sterk gegroeid. Het aantal kinderen van 0-4 jaar in een kinderdagverblijf steeg van 203.000 in 2004 naar 343.000 in 2009 (een toename met 70%). Bij de buitenschoolse opvang ging het om een stijging 112.000 kinderen naar 276.000 in 2009 (een toename met 146%) en in de gastouderopvang om een toename van ca 30.000 in 2004 tot 183.000 in 2009 (een toename met 500%). Onderstaande figuur laat zien dat de sterke stijging niet direct in 2005 optrad, maar vanaf 2006. Na 2009 is de capaciteit van de kinderopvang nauwelijks gegroeid. De groei van het gebruik van het kinderdagverblijf en de buitenschoolse opvang is niet afgenomen. Er is echter een sterke daling van het gebruik van gastouderopvang als gevolg van een lagere vergoeding voor gastouderopvang en hogere eisen die aan gastouders worden gesteld vanaf 2010.

Figuur 1 Sterke groei gebruik gesubsidieerde kinderopvang vooral na 2006



Bron 2005-2009: kerncijfers OCW, 2004: Kok et al. 2005.

* Peildatum medio 2010.

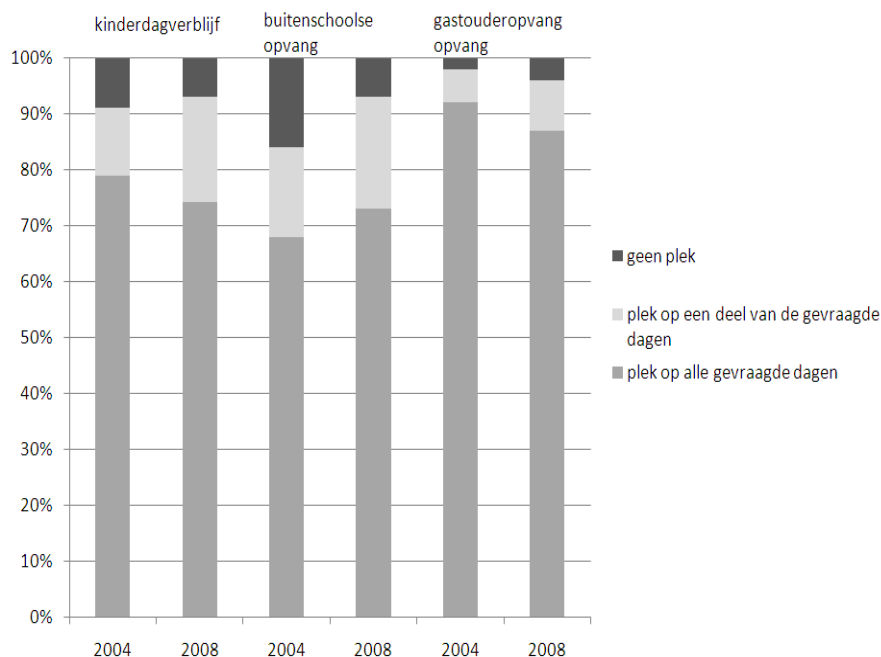
In alle regio's is het aantal kinderdagverblijven dat binnen 10 minuten bereikbaar was toegenomen van gemiddeld 5,9 in 2004 tot 8,4 in 2008. Bij de buitenschoolse opvang is het aantal locaties dat binnen 10 minuten bereikbaar is toegenomen van gemiddeld 3,9 om 2004 tot 8,3 in 2008. Op het platteland is de relatieve groei sterker geweest dan in de stad. Door de uitbreiding van het aanbod zijn ouders minder tijd kwijt met reizen. In 2004 was de reistijd van huis naar het kinderdagverblijf gemiddeld 10 minuten, in 2008 was dat 8,5 minuten.

Aanbieders lijken meer systematisch aandacht te hebben voor de wensen van ouders, onder meer via tevredenheidsonderzoek en exit formulieren (Berden en Kok 2009a).

De arbeidsparticipatie in personen van moeders met kinderen onder de 12 jaar is van 2004 tot 2008 met 18%-punt toegenomen, van 59% in 2004 tot 70% in 2008 (bron: CBS). Hiervan is naar schatting 5%-punt toe te rekenen aan de prijsdaling van kinderopvang en 4%-punt aan de uitbreiding van de capaciteit van de buitenschoolse opvang (Berden en Kok 2009b).¹ De overige 9% is toe te rekenen aan andere factoren, waaronder de loonstijging. Ongeveer de helft van de stijging van de arbeidsparticipatie is dus toe te rekenen aan de Wet kinderopvang in combinatie met de motie Van Aartsen-Bos.

Wat ging er niet goed. Ondanks de sterke groei in de capaciteit schiet het aanbod nog steeds tekort bij de vraag. Dit geldt vooral voor de grote steden (Regioplan 2010). Op het moment dat het nodig was hadden minder ouders een volledige plek dan in 2004 (zie Figuur 2). Voor de gastouderopvang zijn geen lange wachtlijsten, maar de wachttijden zijn in 2008 wel iets toegenomen ten opzichte van 2004. Alleen voor de buitenschoolse opvang zijn de wachttijden in 2008 minder lang dan in 2004. Als gevolg van de wachtlijsten zijn de keuzemogelijkheden voor ouders minder groot dan het aantal aanbieders dat binnen 10 minuten bereikbaar is doet vermoeden. De concurrentie tussen aanbieders is daardoor beperkt. Er is in enige mate sprake van prijsconcurrentie in gebieden met relatief korte wachtlijsten. In gebieden waar de wachtlijsten langer zijn wordt de prijs iets boven het maximum tarief gezet dat de overheid vergoedt, terwijl in andere gebieden de prijs op of onder het maximum wordt gezet. Dat laatste geldt sterker in gebieden waar sterke concurrentie is vanuit de informele opvang.

¹ Deze cijfers zijn gebaseerd op schattingen op cross sectie data in twee jaren 2004 en 2008. In cross sectie data is de causale relatie tussen variabelen moeilijk te ontwarren. De data maken gebruik van regionale verschillen en verschillen tussen personen om causale relaties te meten. De door ons geschatte prijselasticiteit van het arbeidsaanbod is in dezelfde orde van grootte als andere schattingen in Nederland. De door ons geschatte reactie van het aanbod op verruimde capaciteit kan een overschatting zijn. Uit schattingen op basis van longitudinale data blijkt wel dat een toename van de capaciteit leidt tot een toename van het arbeidsaanbod (Chevalier en Viitanen 2002).

Figuur 2 Alleen afname wachtlijsten in buitenschoolse opvang

Bron: Berden en Kok 2009a.

De sterke toename van het gebruik heeft geleid tot een sterke stijging van de collectieve uitgaven aan kinderopvang, van naar schatting € 667 miljoen in 2005 tot € 2,3 miljard in 2009 (OCW 2010). Deze stijging is veel groter dan uit de toename van de arbeidsparticipatie zou volgen. Voor een deel komt dit doordat de werkgeversbijdrage nu via de overheid loopt. Verder zijn de kosten sterk gestegen omdat de subsidie de keuze tussen niet gesubsidieerde en gesubsidieerde opvang beïnvloedt. Veel moeders werkten al en hebben hun niet gesubsidieerde opvang vervangen door gesubsidieerde opvang. De groei van het gebruik van formele kinderopvang voor kinderen van 0 tot 3 jaar komt voor 92% door substitutie en slechts 8% door ouders die daarvoor geen gebruik maakten van opvang. Voor 4-7 jarigen bestaat 74% van de groei uit substitutie en 26% uit nieuwe gebruikers. Voor 8-12 jarigen gaat het om 88% substitutie en 12% nieuwe gebruikers (Berden en Kok 2009a).

De verwachting was dat de neerwaartse trend in de kwaliteit als gevolg van de marktwerking gekeerd zou worden. Dit is niet gelukt. De kwaliteit is sinds 2005 zelfs verder gedaald van een kwaliteitsscore van 3,2 in 2005 tot 2,8 in 2008. Vooral de interactie tussen kind en pedagogisch medewerker is afgenomen (De Kruif et al. 2009). De onderzoekers noemen als mogelijke oorzaken dat de kwaliteit voor ouders nog niet volledig zichtbaar is, dat de keuzemogelijkheden gering zijn als gevolg van wachtlijsten en dat de toegenomen vraag naar kinderopvang heeft geleid tot een grotere groeps grootte en meer werkdruk voor de pedagogisch medewerkers.

Ouders zijn zich niet (direct) bewust van de afname van de kwaliteit. Zij waarderen de kwaliteit van de kinderopvang in 2008 even hoog als in 2004. Kwaliteit is dus nog steeds niet inzichtelijk voor ouders.

En waarom ging het niet goed? Dat het aanbod zich niet naadloos aansluit op de vraag komt doordat er toetredingsbelemmeringen zijn voor nieuwe aanbieders, maar ook voor bestaande aanbieders is het niet zo eenvoudig om hun capaciteit uit te breiden. Niet alleen de beleidsregels rondom de kwaliteit van de opvang werpen toetredingsdrempels op voor aanbieders omdat niet alle locaties geschikt zijn. De gemeentelijke aanbestedingsprocedures bij het toekennen van locaties werken traag, waardoor aanbieders niet goed kunnen inspelen op de vraag.

Een ander probleem is dat ouders een voorkeur hebben voor opvang op de maandag, dinsdag en donderdag. Dit komt omdat ouders bij voorkeur op woensdag en vrijdag vrij nemen om voor de kinderen te zorgen. Op woensdagmiddag, en in groep 1 en 2 vaak ook op vrijdagmiddag, gaan de kinderen niet naar school. Aanbieders hebben hierdoor te maken met wachtlijsten op maandag, dinsdag en donderdag, terwijl op woensdag en vrijdag een deel van de opvangcapaciteit ongebruikt blijft. Uitbreiding van de capaciteit op maandag, dinsdag en donderdag betekent vaak ook uitbreiding van de onderbezetting op woensdag en vrijdag. Dit belemmert bestaande aanbieders te investeren in uitbreiding van de capaciteit en vormt ook een belemmering voor potentiële toetreders.

Ook onzekerheid rondom de regelgeving maakt investeerders huiverig om toe te treden tot de markt of de capaciteit uit te breiden. Als gevolg van de heftige groei van de kinderopvang zijn er vanaf 2009 weer maatregelen genomen om de kinderopvangtoeslag in te perken. De vele beleidswijzigingen rondom de kinderopvangtoeslag maakt de toekomst voor aanbieders onzeker en remt investeringen in het aanbod af. Sinds de invoering van vraagsturing zijn aanbieders namelijk volledig afhankelijk van de vraag van ouders die sterk wordt bepaald door de hoogte van de kinderopvangtoeslag. Een lagere toeslag zorgt voor een verlaging van de vraag.

Vóór 2005 concurreerden kinderopvanginstellingen vooral om de gunsten van werkgevers en gemeenten. Nu concurreren kinderdagverblijven wel degelijk om de gunsten van de ouders. Voor de buitenschoolse opvang geldt dit in veel mindere mate. Sinds de motie Van Aartsen-Bos sluiten scholen contracten af met aanbieders van buitenschoolse opvang. De buitenschoolse opvang concurreert dus om de gunsten van de school. De school selecteert de aanbieders en de ouder maakt hier uiteindelijk een keuze uit als er iets te kiezen valt.

5 Hoe verder?

Om de uit de hand gelopen kosten van kinderopvang terug te dringen heeft het vorige kabinet al een aantal bezuinigingsmaatregelen afgekondigd. Die moeten jaarlijks € 800 miljoen opleveren vanaf 2015. In 2010 is een maatregel ingegaan die

hogere eisen stelt aan gastouderopvang, waardoor het voor opa's en oma's moeilijker is geworden om zich te kwalificeren als formele gastouder. Daarnaast zal de kinderopvangtoeslag dalen. De lagere inkomens zullen 8% van de kosten zelf gaan betalen, tegen 5% nu. De hoogste inkomens zullen de kosten voor het eerste kind geheel zelf moeten gaan dragen, terwijl nu nog 33% vergoed wordt. Ook voor het tweede kind zal de overheidsbijdrage voor de hogere inkomens drastisch dalen. Verder wordt het te vergoeden maximumtarief verlaagd, wat ook betekent dat ouders meer zelf moeten betalen. Het nieuwe kabinet Rutte wil bovenop de al aangekondigde bezuinigingen nog eens € 200 miljoen besparen. Op termijn wil het kabinet dat ouders gemiddeld een derde van de kosten gaan betalen (TK 31322, nr 113, 22 november 2010).

Wat betekent dit voor de arbeidsparticipatie? Heleen Mees (2010) waarschuwt voor 'Japanse toestanden' als gevolg van de bezuinigingen. Door de dalende arbeidsparticipatie zouden er tekorten ontstaan op de arbeidsmarkt. Dat zou weer leiden tot krimp van de economie en meer armoede. Dit doemscenario klinkt niet waarschijnlijk. Een verhoging van de kosten van kinderopvang zal niet leiden tot een massale terugtrekking van vrouwen van de arbeidsmarkt. Uit berekeningen van het CPB blijkt dat een verhoging van de ouderbijdrage van 22% naar 33% leidt tot een daling van het totale arbeidsaanbod in personen (niet alleen jonge ouders) met 0,03% en in uren met 0,15% (Jongen 2010). Jongen laat zien dat als de prijs die ouders betalen zo laag is als momenteel in Nederland, een prijsverandering weinig effect heeft op de arbeidsparticipatie. De vraag naar kinderopvang zal sterker dalen dan het arbeidsaanbod omdat een deel van de ouders de formele kinderopvang weer zullen vervangen door informele, niet gesubsidieerde, opvang.

Een verhoging van de kosten van kinderopvang voor ouders kan leiden tot een betere kwaliteit. Wanneer de vraag naar kinderopvang daalt zullen de wachtlijsten afnemen. Een van de hypothesen over de oorzaken van de dalende kwaliteit was dat de wachtlijsten leidden tot grotere groepen en een grotere werkdruk voor de pedagogisch medewerkers. Als dit inderdaad een oorzaak was, leidt een daling van de wachtlijsten tot kleinere groepen en minder werkdruk en dus tot een hogere kwaliteit. Bovendien krijgen ouders meer keuze wanneer minder aanbieders een wachtlijst hebben. Zij kunnen dan een betere prijs/kwaliteit afweging maken. Ouders kunnen de proceskwaliteit (de interactie tussen pedagogisch medewerkers en kind) niet beoordelen, maar de structurele kwaliteit kunnen ze wel beoordelen. Deze staat in de inspectierapporten van de GGD. Tot nu toe werden de inspectierapporten van de GGD maar mondjesmaat ingekeken door ouders. Als je toch geen keuze hebt, wil je misschien ook helemaal niet weten dat de kwaliteit slecht is.

Kwaliteitscontrole door de gemeente blijft onverminderd belangrijk. Ouders kunnen niet alles waarnemen en gemeenten moeten daarom naast de structurele kwaliteit ook de proceskwaliteit (de interactie tussen pedagogisch medewerkers en kind) meten. En als deze niet voldoende is dient de gemeente in te grijpen. Dit laatste lijkt er nog wel eens aan te schorten.²

² Artikel NRC d.d. 30 oktober 2010 'De crèche wordt duurder en slechter'.

Om toetredingsbelemmeringen voor aanbieders te verminderen is het belangrijk dat het beleid dat nu wordt ontwikkeld stabiel is. Steeds wisselend beleid schrikt investeerders af. Ook zou het helpen als de leegstand op de woensdagen en vrijdagen zou afnemen. Dit zou de kinderopvang aanzienlijk efficiënter en daarmee aantrekkelijker maken voor investeerders. Door alle schooldagen even lang te maken (bijvoorbeeld van 9 tot 2 uur) en de lunchpauze te verkorten kan de sterke voorkeur voor ouders om op woensdag en vrijdag vrij te nemen worden vermindert.

Een meer radicale oplossing om de marktwerking in de kinderopvang te verbeteren is om niet alleen subsidie te geven voor formele opvang. Dit werkt immers substitutie van informele door formele opvang in de hand. Dit terwijl de kosten van informele opvang vaak lager zijn en ouders ook vaak een voorkeur hebben voor informele opvang. Substitutie richting formele opvang is dus niet welvaartsverhogend, maar wel rationeel vanuit de ouder als de gesubsidieerde opvang goedkoper wordt dan de niet gesubsidieerde opvang. Het zou beter zijn om de subsidie zo in te richten dat deze het versturende effect van belastingheffing en uitkeringsverstrekking opheft. Die subsidie zou uit twee delen kunnen bestaan, (1) een subsidie om het ontmoedigende effect van belastingheffing en uitkeringen op de arbeidsparticipatie te compenseren en (2) een subsidie om het effect van belasting- en premieheffing op de prijs van kinderopvang (de wig) te compenseren. Het ontmoedigende effect van belastingheffing en uitkeringsverstrekking op de arbeidsparticipatie kan worden opgeheven door een inkomensafhankelijke tegemoetkoming aan ouders die los staat van het type kinderopvang die ouders gebruiken. Het ontmoedigende effect staat immers los van het type kinderopvang dat gebruikt wordt. De wig kan worden geneutraliseerd door een subsidie in de vorm van een vast bedrag dat is gekoppeld aan de omvang van de wig. De wig verschilt per type aanbieder en het is dus efficiënt om deze subsidie wel te differentiëren naar type opvang.

6 Tot slot

Marktwerking wordt door sommigen gezien als de schuld van alle kwalen in de kinderopvang. Volgens Mw Kooiman van de SP heeft “vijf jaar marktwerking de kwaliteit van de kinderopvang alleen maar verslechterd. Winst maken gaat ten koste van de kwaliteit” (TK 31322 nr 113 22 november 2010). Dat de daling van de kwaliteit niet het gevolg van marktwerking is blijkt wel uit het feit dat die daling zich ver voor de invoering van marktwerking heeft ingezet. Marktwerking heeft er toe geleid dat het aanbod reageert op de vraag. Dat de wachtlijsten niet zijn verdwenen komt doordat de vraag sneller steeg dan het aanbod als gevolg van de sterke prijsverlaging gecombineerd met toetredingsbelemmeringen. Dit is dus niet het gevolg van marktwerking maar van overheidsingrijpen. Marktwerking kan niet alle problemen in de markt voor kinderopvang oplossen. De overheid moet meer toezicht houden op de kwaliteit en zorgen voor meer transparantie van kwaliteit. Maar

minder overheidsbemoeienis met de keuze van ouders voor het type kinderopvang kan de werking van de markt verbeteren.

Auteurs

Caroline Berden is onderzoeker en Lucy Kok is Hoofd van het cluster Zorg en Sociale Zekerheid van SEO Economisch Onderzoek.

De auteurs bedanken Egbert Jongen, Carl Koopmans en Bert Tieben voor hun commentaar op een eerdere versie.

Literatuur

- Albers, E., 2010, The challenges of child care for very young infants. Radboud Universiteit Nijmegen, 22 juni 2010.
- Albers, E., J. Riksen-Walraven en C. de Weerth, 2010, Developmental stimulation in child care centers contributes to Young infants' cognitive development, *Infant behaviour & development*, vol. 33(4): 410-408.
- Akerlof, G., 1970, The Market for 'Lemons': Quality Uncertainty and the Market Mechanism, *Quarterly Journal of Economics*, vol. 84(3): 488-500
- Berden, C. en L. Kok, 2009a, Ontwikkelingen op de markt voor kinderopvang 2004-2008. Amsterdam: SEO Economisch Onderzoek.
- Berden, C. en L. Kok, 2009b, Participatie-effect kinderopvangtoeslag, Amsterdam: SEO Economisch Onderzoek.
- Belsky, J., D.L. Vandell, M. Burchinal, K.A. Clarke-Stewart, K. McCartney, M.T. Owen, en The NICHD Early Child Care Research Network, 2007, Are There Long-Term Effects of Early Child Care? *Child Development*, vol. 78(2): 681-701.
- Blau, D. en J. Currie, 2004, Preschool, day care, and afterschool care: who's minding the kids, NBER Working Paper 10670.
- Blau, D. en J. Currie, 2006, Pre-school, day care and after-school care: Who's minding the kids? In: E. Hanushek en F. Welch (eds.), *Handbook of the economics of education*, vol. 2: 1163-1278, Amsterdam: North-Holland.
- Bradley, R. en D. Vandell, 2007, Child care and the well-being of children, *Archives of Pediatrics & Adolescent Medicine*, vol. 161(7): 669-76.
- Chevalier, A. en T. Viitanen, 2002, The causality between female labour force participation and the supply of child care, *Applied Economic Letters*, vol. 9(14): 915-18.
- Jongen, E., 2010, Child care subsidies revisited, Den Haag: CPB.
- Killingsworth, M. en J. Heckman, 1986, Female labor supply, a survey, in: O. Ashenfelter en R. Layard (eds.), *Handbook of Labor Economics*, Volume 1, North Holland, Amsterdam.
- Kruif, R. de, J. Riksen-Walraven, M. Gevers Deynoot-Schaub, K. Helmerhorst, L. Tavecchio en R. Fukkink, 2009, Pedagogische kwaliteit van de opvang voor 0- tot 4-jarigen in Nederlandse kinderdagverblijven in 2008. Nederlands Consortium Kinderopvang Onderzoek.
- Kok, L., I. Groot, J. Mulder en K. Sadiraj, 2005, De markt voor kinderopvang in 2004. Amsterdam: SEO Economisch Onderzoek.
- Kok, L., P. Hop en H. Pott-Buter, 2007, Kosten en baten van participatiebeleid, Amsterdam: SEO Economisch Onderzoek.
- Linden, L. van der en C. van der Werf, 2006, Werkgeversbijdrage kinderopvang meting 2006, Leiden: Research voor beleid.
- Mees, H., 2010, Bezuiniging kinderopvang zorgt voor Japanse toestanden, *Me Judice*, jaargang 3, 30 september 2010.
- Ministerie van OCW, 2010, Kerncijfers 2005-2009 Onderwijs Cultuur en Wetenschap.
- Mocan, N., 2001, Can consumers detect lemons? Information asymmetry in the market for child care. NBER Working Papers 8291, National Bureau of Economic Research, Inc.
- Mocan, N., 2007, Can consumers detect lemons? An empirical analysis of information asymmetry in the market for child care, *Journal of Population Economics*, vol. 20(4): 743-80.

- Ooms, I., I. Groot, E. Eggink, L. Janssens en J. van Seters, 2003, Landelijk ramingsmodel kinderopvang. Den Haag/Amsterdam: Sociaal Cultureel Planbureau / SEO Economisch Onderzoek.
- Plantinga, M., 2009, Marktwerking in de kinderopvang: nadelig voor de intrinsieke motivatie van groepsleid(st)ers? *Tijdschrift voor Arbeidsvraagstukken*, vol. 24(3): 244-61.
- Regioplan, 2010, Marktwerking in de kinderopvang. Amsterdam
- SZW, 2006, Beleidsdoorlichting arbeid en zorg. Den Haag
- Vandell, D., J. Belsky, M. Buchinal, L. Steinberg en N. Vandergrift, 2010, Do Effects of Early Child Care Extend to Age 15 Years? Results From the NICHD Study of Early Child Care and Youth Development, *Child Development*, vol. 81(3): 737-56.