

Een doelmatige organisatie van de kinderopvang

C. Teulings*

Het is terecht dat kinderopvang gesubsidieerd wordt. De huidige Nederlandse subsidierегeling is echter weinig doelmatig, onder meer omdat de gemeenten bij de uitvoering zijn betrokken. Vanuit welvaartstheoretisch oogpunt is een belastingaftrek per kindplaats te prefereren. Deze zou onafhankelijk van het inkomen moeten zijn, om full-time werkende vrouwen niet met zeer hoge marginale tarieven te confronteren.

Kinderopvang staat in de belangstelling. De verbetering van de arbeidsmarktpositie van vrouwen is een geaccepteerd uitgangspunt van beleid. De publikatie van het WRR-rapport *Een werkend perspectief* heeft deze oriëntatie slechts versterkt¹. Een hogere arbeidsparticipatie is een doel op zichzelf geworden. Aangezien het gebrek aan goede kinderopvang als een belangrijke beperking voor de arbeidsparticipatie van vrouwen wordt gezien, ligt uitbreiding van deze voorziening voor de hand. Terwijl tal van bestaande collectieve voorzieningen worden geconfronteerd met de aanhoudende geldzorgen van de rijksoverheid, mag de kinderopvang zich verheugen in pleidooien voor uitbreiding.

Mag over de wenselijkheid van uitbreiding van kinderopvang in brede kring overeenstemming bestaan, over de wijze waarop deze uitbreiding het meest doelmatig kan worden gerealiseerd bestaat veel minder eensgezindheid. Deze vraag staat in dit artikel centraal.

Het artikel is opgebouwd uit drie delen. In het eerste deel schets ik enige welvaartstheoretische uitgangspunten. In het tweede deel wordt de huidige regeling geconfronteerd met deze uitgangspunten. Deze regeling doet daaraan geen recht en leidt daarom tot tal van inefficiënties, zowel wat betreft de bemoeienis van de diverse overheden, als wat betreft de verdeling van verantwoordelijkheden tussen werkgever en werknemer. Ik laat zien dat de organisatie zonder verlegging van de politieke prioriteiten efficiënter kan worden ingericht. Het derde deel handelt over de inkomenspolitieke kant van de zaak. Er zijn gegronde economische argumenten om te twijfelen aan de doelmatigheid van de inkomensafhankelijkheid van de huidige regeling.

De analyses in het tweede en het derde deel staan tot op grote hoogte los van elkaar. Het voorstel voor een nieuwe vormgeving van de financiering kan worden ingevoerd zonder de inkomensafhankelijkheid te veranderen.

Welvaartstheoretische uitgangspunten

Aangezien formele kinderopvang kostbaar is (een voltijdse plaats kost tussen f 16.000 à 18.000 per jaar), is het de moeite waard om na te gaan hoe deze voorziening doelmatig kan worden georganiseerd. De economische theorie leert dat de toepassing van het marktmechanisme onder bepaalde voorwaarden leidt tot een doelmatige allocatie. Is er in dit geval een rol voor de overheid weggelegd of kan de organisatie van kinderopvang zonder bezwaar aan de markt worden overgelaten²?

In een eerdere publikatie met Van der Ploeg hebben wij aangegeven waarom overheidsingrijpen in dit geval zinvol is³. Omwille van de helderheid wordt in de navolgende argumentatie uitgegaan van de traditionele situatie, waarin de man in ieder geval werkt en de vrouw voor de keuze staat of zij al dan niet de arbeidsmarkt betreedt. Deze rolverdeling is misschien niet meer algemeen geldig, maar nog steeds de praktijk voor de overgrote meerderheid van de bevolking. Voor de redenering maakt het geen verschil.

De hoge (marginale) belastingtarieven op arbeid maken dat er in Nederland minder betaalde (witte) arbeid wordt verricht dan maatschappelijk optimaal is.

* De auteur is verbonden aan de vakgroep Micro-economie van de Universiteit van Amsterdam. Hij dankt Nico Bot en Wim Groot voor hun commentaar op een eerdere versie.

1. WRR, *Een werkend perspectief*, SDU, Den Haag, 1990.
2. Sommigen pleiten ervoor om kinderopvang evenals het lager onderwijs te beschouwen als een verplichte basisvoorziening die voor iedereen gratis wordt aangeboden. Alhoewel voor een dergelijke visie zeker argumenten zijn aan te voeren, acht ik deze positie weinig realistisch, al was het alleen maar vanwege de krappe overheidsfinanciën.
3. F. van der Ploeg en C.N. Teulings, Ontbrekende markten en de rol van de overheid: de afweging tussen rechtvaardigheid en doelmatigheid, in: B.M.S. van Praag, P.J. Vos en H.P. van Dalen, *De toekomst van de welvaartsstaat*, Stenfert Kroese, 1992.

In het algemeen zijn de negatieve effecten van deze wig tussen bruto loonkosten en netto loon niet te vermijden, aangezien de overheid zijn uitgaven op een of andere wijze zal moeten financieren. Door de belastingen doelmatig in te richten, kunnen de negatieve effecten echter wel worden beperkt.

Kinderopvang is bij uitstek een sector waar de negatieve effecten van de wig zich doen voelen. Ten eerste worden werkende vrouwen die gebruik maken van kinderopvang met een dubbel belastingtarief geconfronteerd: via hun eigen belaste arbeid en vervolgens via de kosten van de kinderopvang, waarover eveneens belasting wordt geheven. Ten tweede verstoort deze belastingheffing een goede afweging tussen het gebruik van formele en informele kinderopvang. Het is daarom doelmatig om bij de formele kinderopvang op een of andere wijze te corrigeren voor de negatieve effecten van de wig. Op deze gronden kan men bij voorbeeld denken aan een subsidie in de orde van grootte van 38% van de totale kosten van de kinderopvang (het tarief van de eerste schijf)⁴. Dit is een eerste welvaartstheoretisch uitgangspunt.

Voor de formele kinderopvang vormen zowel zwarte arbeid als doe-het-zelf werk een eenvoudig substituuat. Gustafsson en Stafford laten voor Zweden zien dat relatieve prijzen grote invloed hebben op de keuze van ouders tussen formele (of: geïnstitutionaliseerde) en informele kinderopvang⁵. Voor Nederland laten Groot en Maassen-Van de Brink zien dat de informele sector in Nederland een groter deel van de kinderopvang voor zijn rekening neemt dan de formele⁶. De keuze tussen formeel of informeel is echter niet de enige relevante afweging. Ouders moeten bepalen hoeveel dagen van de opvang gebruik wordt gemaakt, welke aanvangs- en sluitingstijden men prefereert en welke crèche de voorkeur heeft. Gemeenschappelijk in al deze beslissingen is dat de ouders degenen zijn die voor- en nadelen tegen elkaar kunnen afwegen. De werkgever heeft hieraan part noch deel.

De economische theorie leert dat een efficiënte uitkomst alleen wordt bereikt als de beslisser wordt geconfronteerd met zowel de kosten als de opbrengsten van zijn beslissing. Aangezien de ouders de feitelijke beslissingen over het gebruik van kinderopvang nemen en ook het best in staat zijn de opbrengsten te beoordelen, ligt het voor de hand om hen ook met de kosten te confronteren (voor zover niet gedekt door eventuele overheidssubsidies).

Men zou kunnen redeneren dat ook werkgevers baat hebben bij kinderopvang, omdat deze voorziening een voorwaarde is voor werknemers om arbeid te kunnen verrichten. Indien lonen (bij benadering) marktconform zijn, is dit echter onjuist. De werkgever betaalt het loon dat op de markt voor de betreffende categorie arbeid wordt gevraagd. Dat loon garandeert hem een afdoende arbeidsaanbod. Indien een deel van de werknemers alleen bereid is om zich aan te bieden als de werkgever tevens bijdraagt in de kosten van kinderopvang, dan is het voor de werkgever voordeliger om werknemers in dienst te nemen die geen behoefte hebben aan kinderopvang.

De kosten van kinderopvang moeten dus niet voor rekening van de werkgever, maar voor die van de werknemer komen. Dit is het tweede welvaartstheoretisch uitgangspunt.

In de praktijk zien we dat werkgevers en werknemers in veel gevallen zijn overeengekomen dat de werkgever een belangrijk deel van de kosten voor zijn rekening neemt. Aangezien deze kosten voor de werkgever deel uitmaken van de loonkosten, komt dit feitelijk neer op een afspraak tot solidariteit tussen verschillende groepen werknemers: de werknemers die geen gebruik maken van kinderopvang leveren in ten gunste van degenen die daar wel gebruik van maken. Via eigen bijdragen wordt dit verschil slechts gedeeltelijk gecompenseerd. Men kan verwachten dat deze vorm van solidariteit leidt tot enig verlies aan doelmatigheid, omdat ouders die gebruik maken van kinderopvang niet worden geconfronteerd met het volledige kostenplaatje. Als werkgever en werknemers onderling in vrijheid besluiten deze prijs te willen betalen, dan is er voor de overheid vanzelfsprekend geen reden om in deze overeenkomst te treden. De overheid moet echter niet inefficiënte organisatievormen financieel bevoordelen boven het meest efficiënte alternatief. Concreet betekent dit dat kinderopvang verzorgd door de werkgever fiscaal gelijk moet worden behandeld als opvang die ouders zelf regelen. Indien de overheid kinderopvang verzorgd door de werkgever zou vrijstellen van belasting, dan stelt zij daarmee dus een prikkel op ondoelmatige contracten. Deze gelijke behandeling is het derde welvaartstheoretische uitgangspunt.

De huidige situatie

De financiering van de kinderopvang is momenteel een lappendeken van verschillende geldstromen. De overheid draagt bij in de kosten via de Stimuleringsregeling Kinderopvang, via de loon- en via de inkomstenbelasting. Gemeenten dragen bij aan de kosten uit de algemene middelen⁷. Soms leveren ook provincies een kleine bijdrage. Daarnaast nemen werkgevers in veel gevallen een deel van de kosten voor hun rekening, zoals door de Stimuleringsregeling Kinderopvang wordt beoogd. Ten slotte zijn er ouderbijdragen, die naar niveau sterk uiteenlopen.

De subsidies die in het kader van de Stimuleringsregeling Kinderopvang beschikbaar zijn, worden ver-

4. Deze argumentatie kent een zekere mate van willekeur. Tal van sectoren hebben te maken met een bovengemiddelde gevoeligheid voor de negatieve effecten van de wig. Het is dus een kwestie van smaak of men dit probleem bij formele kinderopvang zo groot vindt, dat men deze sector een aparte behandeling wil geven.

5. Child care subsidies and labor supply in Sweden, *The Journal of Human Resources*, 1992, blz. 204-230.

6. Arbeidsmarktparticipatie en kinderopvang, *ESB*, 29 juli 1993, blz. 731-734.

7. Dit geld kan worden onderverdeeld in de fondsen die vroeger geoormerkt voor kinderopvang werden toegekend, maar tegenwoordig zijn opgenomen in het Gemeentefonds, en het geld dat gemeenten daarbovenop uit eigen middelen voor kinderopvang hebben aangewend.

deeld via gemeenten. Vanuit de Stimuleringsregeling worden twee soorten crècheplaatsen gesubsidieerd: bedrijfs- en subsidieplaatsen. In het eerste geval levert de werkgever een bijdrage in de kosten, in het tweede geval niet. Voor een bedrijf is het dus zeer aantrekkelijk om een werknemer op een subsidieplaats te hebben: de kosten van de kinderopvang worden dan door de overheid betaald. Behalve bedrijfs- en subsidieplaatsen zijn er ook particulieren die rechtstreeks plaatsen afnemen. Zij komen, in de meeste gemeenten, niet voor subsidies in het kader van de Stimuleringsregeling in aanmerking. In het Regeringsstandpunt Kinderopvang van april 1993 wordt deze structuur niet wezenlijk veranderd.

Deze structuur is in tal van opzichten strijdig met de bovenbeschreven welvaartstheoretische uitgangspunten. De formulering van de Stimuleringsregeling werkt in de hand dat werkgevers een bijdrage in de financiering van kinderopvang voor hun rekening nemen. Werkgevers kunnen aanspraak maken op een subsidie van f 2.000. Particulieren komen hiervoor niet in aanmerking. In het algemeen is het regeringsstandpunt doortrokken van de gedachte dat werkgevers de vragende partij zijn, en niet werknemers.

Formeel wordt kinderopvang gefinancierd door werkgevers fiscaal hetzelfde behandeld als opvang gefinancierd door particulieren. Werkgevers moeten bijdragen in de financiering van kinderopvang boven een bepaald uurtarief beschouwen als loon in natura, waarover loonbelasting moet worden betaald. Particulieren mogen de kosten van (formele) kinderopvang aftrekken van de inkomstenbelasting, na aftrek van datzelfde uurtarief. Op het eerste gezicht komt dit neer op gelijke behandeling. Het uurtarief is echter sterk inkomensafhankelijk. Voor particulieren wordt gekeken naar het gezamenlijk inkomen van beide partners, terwijl de werkgever alleen het inkomen van de eigen werknemer in beschouwing hoeft te nemen. Een rekenvoorbeeld laat zien dat dit 100 à 150 gulden netto per maand kan schelen⁸.

Concreet betekent deze stand van zaken dat kinderopvang alleen gesubsidieerd wordt in die sectoren waar deze voorziening via de cao geregeld is of door de werkgever wordt aangeboden. Een dergelijke regeling komt vanzelfsprekend het makkelijkst tot stand in sectoren waar werkgevers van het aanbod van vrouwen afhankelijk zijn, zoals in de gezondheidszorg. In de sectoren waar werkgevers kunnen kiezen tussen mannen en vrouwen, zullen zij weinig geneigd zijn hun loonkosten te laten oplopen door een bijdrage te leveren aan de kosten van kinderopvang. Zij kunnen hun positie op de arbeidsmarkt beter versterken door een hoger loon te bieden en aldus meer mannen aan te trekken. Op deze manier wordt de beroepssegregatie tussen mannen en vrouwen versterkt: in de zorgsector wordt vrouwen goedkope opvang geboden, daarbuiten moeten ze het zelf regelen. Het kan dan ook niet verbazen dat in het regeringsstandpunt gewag wordt gemaakt van de instemming van werkgevers/werknemers in de zorgsector: de huidige regeling garandeert immers dat de subsidiestromen maximaal in hun sector worden aangewend⁹.

Een tweede bezwaar tegen de huidige structuur is dat zij niet in staat is aan de vraag naar kinderopvang te voldoen en dus allerlei rantsoeneringsproblemen oproept. De achtergrond van deze rantsoenering is tweeledig. Ten eerste wil WVC een te grote broek ophouden: men stelt een subsidieregeling in, maar heeft vervolgens onvoldoende geld om alle aanvragen te honoreren¹⁰. Deze rantsoenering verschaft vervolgens een legitimatie voor de bemoeienis van allerlei instanties, en voor de oprichting van nieuwe distributieorganen. Dergelijke bemoeienis leidt slechts tot verspilling van middelen, die beter zouden kan worden aangewend voor de uitbreiding van kinderopvang.

Daarbij komt dat men de gelden via gemeenten wil distribueren. Veel geld blijft daardoor liggen in gemeenten waar nu eenmaal weinig behoefte is aan kinderopvang. Onder de noemer van een evenredige verdeling van de kinderopvang over alle landstreken, worden de verhoudingen tussen vraag en aanbod genegeerd. Historisch is de rol van gemeenten verklaarbaar vanuit de oude positie van de kinderopvang als onderdeel van het maatschappelijk werk. Nu kinderopvang zich echter heeft ontwikkeld tot een normale voorziening waar bredere lagen van de bevolking gebruik van maken is deze rol onlogisch geworden. Waarom zouden gemeenten het monopolie op de voorziening van gesubsidieerde kinderopvang hebben? Gemeenten zouden alle aanvragers gelijk moeten behandelen. Maar waar de gemeente zelf een van de concurrerende aanbieders op de markt voor kinderopvang is, zal het geen verbazing wekken dat die regel in de praktijk met voeten wordt getreden¹¹. Niet alleen wordt aldus nodeloos tijd van gemeenteraden verspild aan verdeling van subsidiegelden, tevens wordt hiermee de concurrentie uitgeschakeld. Ook dit leidt tot vermindering van de doelmatigheid van de kinderopvang.

In het regeringsstandpunt worden maatregelen voorgesteld die de situatie slechts verder verslechteren. Het kabinet concludeert dat verdeling van de gelden via gemeenten problemen oproept. Ouders willen kinderopvang meestal in hun woongemeente.

8. Veronderstel dat het bruto inkomen van de man van f 50.000 en dat van de vrouw van f 30.000 is en dat de kosten van kinderopvang voor vier dagen per week (1.600 uur per jaar) f 12.000 bedragen (alle bedragen op jaarbasis). Bij financiering door de werkgever van de vrouw is slechts 1.600 uur x f 0,35 = f 560 belastbaar. Indien het huishouden de opvang zelf financiert, is 1.600 uur x f 3 = f 4.800. Bij een belastingtarief van 38% scheelt dit netto f 1.600 per jaar.

9. Dit verklaart waarom in de intramurale gezondheidszorg veel kinderopvang is gerealiseerd, blijkend een onderzoek van de Stichting AWOZ, *Ng Magazine*, 15 oktober 1993. Overigens lukt het ook deze sector niet altijd om van de gemeenten de subsidies in het kader van de Stimuleringsregeling losgepeuterd te krijgen.

10. Soortgelijke problemen doen zich ook voor in Zweden, zie Gustafsson en Stafford, op.cit., 1992.

11. De Tweede-Kamerleden Vliegthart en Doelman-Pel hebben over deze praktijken kamervragen gesteld. Zij vragen om verdere detaillering van de regeling. Deze suggestie illustreert het principe dat regulering nadere regulering oproept.

Indien de werknemers van een bedrijf in verschillende gemeenten wonen, moeten werkgevers dus in ieder van die gemeenten apart subsidie aanvragen. Het regeringsstandpunt stelt voor om dit probleem op te lossen door regionaal Centrale Bemiddelingspunten in te stellen. Dergelijke Bemiddelingspunten zijn verdere verspillingen van geld: zij dienen slechts ter oplossing van problemen die met een doelmatiger beleid hadden kunnen worden voorkomen.

Beter beleid

Hoe ziet een dergelijk beleid eruit? Het kabinet zou een inventarisatie moeten maken van alle middelen die nu via diverse kanalen aan kinderopvang worden besteed. Deze middelen worden in de nieuwe situatie bijeen gebracht voor een belastingaftrekregeling voor de kosten van formele kinderopvang. De vormgeving van die aftrek (wel of niet inkomensafhankelijk, aftrek tegen een voor iedereen gelijk tarief of tegen het marginale tarief, een aftrek per uur of een aftrek per bestede gulden) is een kwestie van politieke voorkeur. De regeling zou echter wel kinderopvang verzorgd door werkgevers gelijk moeten behandelen aan de opvang die ouders zelf hebben georganiseerd. Uit de aard der zaak bestaat bij een dergelijke regeling geen rantsoenering: iedereen die formele kinderopvang wenst te gebruiken komt voor de regeling in aanmerking en het marktmechanisme zorgt voor een voldoende aanbod van plaatsen. Via een voorafafrekregeling kan de aftrek rechtstreeks in het netto loon tot uitdrukking komen¹². Ouders kunnen vervolgens zelf bepalen hoe ze hun opvang willen inrichten.

Hoe hoog zou de door mij voorgesteld belastingaftrek per kindplaats kunnen zijn? Vanwege het verbodde karakter van de subsidiestromen is deze vraag moeilijk te beantwoorden. Het regeringsstandpunt noemt een streefcijfer van 70.000 plaatsen. Via de Stimuleringsregeling is thans een kleine 300 miljoen beschikbaar. Stel dat daar thans via de belastingaftrek en vooral via gemeentelijke bijdragen nog eens 200 miljoen uit de collectieve middelen wordt bijgelegd. Indien al deze middelen voor een belastingaftrek zouden worden ingezet, is dus een aftrek in de orde van grootte van f 14.000 per plaats (uitgaande van een marginaal tarief van 50%) haalbaar.

Inkomensafhankelijkheid

De analyse in de voorafgaande paragraaf geldt min of meer onafhankelijk van politieke voorkeuren. De voorgestelde hervorming zijn bijna een Pareto-verbetering, in de zin dat niemand er slechter van wordt terwijl er wel mensen beter van worden. Het onderwerp van deze paragraaf is meer omstreden: de huidige regeling is sterk inkomensafhankelijk. De vraag is wat de legitimatie is voor deze inkomensafhankelijkheid.

In de huidige situatie zijn er twee mechanismen die inkomensafhankelijkheid in de regeling introduceren. Ten eerste zijn tabellen voor de bepaling van de ouderbijdrage sterk inkomensafhankelijk. Dit komt neer op een vorm van inkomensherverdeling via de

cao. De marginale tarieven die door een deze tabellen worden geïmpliceerd zijn aanzienlijk¹³. Ten tweede speelt het van deze tabel afgeleide uurtarief voor de bepaling van de belastingaftrek een belangrijke rol¹⁴.

Waarom zou de bijdrage aan de kosten van kinderopvang inkomensafhankelijk moeten zijn? Het algemene beleid van het kabinet is gericht op een beperking van marginale tarieven, vanuit de gedachte dat hiermee versturende effecten van belastingheffing worden beperkt. Ondertussen ziet men er geen been in om via inkomensafhankelijke bijdragen voor kinderopvang, de marginale tarieven voor een specifieke groep fors te verhogen. Aangezien de negatieve effecten meer dan proportioneel toenemen met de hoogte van het tarief, is het in het algemeen niet verstandig om specifieke groepen met bovengemiddelde tarieven te confronteren¹⁵. Bovendien is het arbeidsaanbod van gehuwde vrouwen veel elastischer dan dat van mannen en ongehuwde vrouwen¹⁶. Hoe hoger de substitutie-elasticiteit, des te groter zijn de negatieve effecten van hoge belastingtarieven. Om

12. Mijn voorstel wijkt dus af van dat van Groot en Maassen-Van den Brink, op.cit. Hun voorstel komt feitelijk neer op de herinvoering van de aanvullende arbeidstoeslag van enige jaren geleden. Hun argumentatie is dat ouders op die manier de juiste afweging tussen formele en informele opvang kunnen maken. Zoals ik eerder heb laten zien wordt de kostenafweging tussen formele en informele opvang echter verstoord door de gevolgen van de wig. Mijn voorstel beoogt juist voor deze verstoring te corrigeren.

13. De gehanteerde tabellen zijn niet overal gelijk. In het algemeen komt het erop neer dat bij voltijdse opvang voor iedere gulden extra netto inkomen 16 cent aan kinderopvang moet worden betaald. Het laagste tarief in deze tabel is gebaseerd op de kosten die een ouder zo moeten maken indien het kind thuis bleef (luiers, voeding en dergelijke). Voor deze groep wordt de kinderopvang dus feitelijk gratis ter beschikking gesteld. Deze tariefstelling nodigt uit tot verspilling van kinderopvangcapaciteit.

14. Bij de belastingheffing werken twee mechanismen tegen elkaar in. Ten eerste zijn de kosten van kinderopvang slechts deels aftrekbaar. Voor de bepaling van het niet-aftrekbaar deel wordt een inkomensafhankelijk uurtarief gehanteerd: hoe hoger het inkomen, des te hoger het uurtarief en des te kleiner is dientengevolge de aftrek (zie voetnoot 9). Ten tweede nemen de marginale tarieven toe met het inkomen, waardoor hogere inkomens een hogere aftrek genieten. In de meeste gevallen is het eerste effect dominant.

15. De argumentatie vertoont parallellen met mijn commentaar op de voorstellen van Van Praag en Hop voor de invoering van inkomensafhankelijke kinderbijslag, zie *ESB* 20 oktober 1993, pp 965-966. Alleen voor de groep alleenstaande ouders in de bijstand lijkt specifieke regeling onvermijdelijk. Deze groep wordt in alle gevallen geconfronteerd met zeer hoge marginale tarieven, die echter vanwege de bijzondere positie van deze groep nauwelijks te vermijden zijn. Hier ligt een taak voor Sociale Diensten, via de toekenning van bijzondere bijstand. In de praktijk wordt deze weg reeds bewandeld.

16. Zie bij voorbeeld J. Theeuwes, *Arbeid en belastingen*, in: *Belastingheffing en belastinghervorming*, Koninklijke Vereniging voor Staathuishoudkunde, Stenfert Kroese, Leiden, 1988, blz. 111-143 en I. Woittiez, *Modelling and empirical evaluation of labour supply behaviour, emphasis on preference formation, job characteristics and hours restrictions*, Springer Verlag, 1991.

die reden ligt het dus eerder voor de hand om voor (gehuwde) vrouwen een lager marginaal te hanteren dan voor mannen (en ongehuwde vrouwen) dan andersom. Als gevolg van het inkomensafhankelijke uurtarief nemen de marginale tarieven bovendien toe met het aantal uren dat men van kinderopvang gebruik maakt¹⁷. De huidige stimuleringsregeling bestendigt aldus de situatie waarin vrouwen slechts deeltijdbanen accepteren: hoe meer men werkt, hoe lager de opbrengst van ieder extra uur.

Naast meer principiële kanten heeft deze kwestie ook uitvoeringstechnische aspecten. De hoogte van de ouderbijdrage wordt in de praktijk meestal administratief vastgesteld door de crèche. Vaak wordt eraan getwijfeld in hoeverre een daarvoor gespecialiseerde instantie als de belastingdienst in staat is het inkomen van een belastingplichtige adequaat te bepalen. Voor crèches is dit nagenoeg onmogelijk. Het kan dan ook haast niet anders dan dat hier op aanzienlijke schaal 'verschreven' wordt. Zeker het geven of men al dan niet samenwoont valt door een crèche nauwelijks te verifiëren. Zoals het rekenvoorbeeld in noot 8 laat zien, kan dit fors schelen.

Voorts worden de ouderbijdragetabellen veelal door gemeenten vastgesteld. Met de keuze voor deze of gene tabel voeren gemeenten feitelijk inkomensbeleid. Hoe dit verenigbaar is met het op andere terreinen strikt toegepaste principe dat gemeenten dat niet mogen, is onduidelijk.

Combinatie van een niet inkomensafhankelijke regeling en de in de vorige paragraaf voorgestelde hervorming, zou een verdere vereenvoudiging van de uitvoering mogelijk maken. In plaats van een aftrek toe te staan op de inkomstenbelasting van de gebruiker, kan de subsidie voor formele kinderopvang rechtstreeks aan crèches worden gegeven in de vorm van een negatieve omzet belasting. De inkomstenbelasting zou er dan in het geheel niet bij betrokken hoeven te worden¹⁸.

Tot besluit

De werkgelegenheidseffecten van het hiervoor beschreven voorstel kunnen niet eenduidig worden vastgesteld. De omzetting van het gemeentelijke subsidiestelsel in een systeem van belastingaftrek heeft naar verwachting eenduidig gunstige effecten. Degenen die in het huidige stelsel niet in aanmerking komen voor de subsidies, kunnen onder de nieuwe regeling wel van de aftrek gebruik maken. Bovendien wordt de huidige rantsoenering van het aanbod opgeheven, zodat iedereen die tegen het geldende tarief opvang wil, zich in die behoefte kan voorzien. Anders ligt het met het voorstel om de bijdrage van de overheid niet langer inkomensafhankelijk te laten zijn. Kinderopvang wordt daardoor ten opzichte van de huidige situatie goedkoper voor mensen met een hoger inkomen, en duurder voor mensen met een laag inkomen. Er zal dus een verschuiving optreden van arbeidsaanbod, van laag naar hoog opgeleide vrouwen. Over het netto effect op de werkgelegenheid valt moeilijk iets zinnigs te zeggen.

Voor degenen die zich vastklampen aan de heilige doelstelling van maximale arbeidsparticipatie, is

de wenselijkheid hiervan misschien twijfelachtig. Als men een wat bredere doelstelling kiest, die van maximale welvaart, dan komt men tot een andere conclusie. Eén van de belangrijkste argumenten voor een verhoging van de arbeidsparticipatie is dat betaalde arbeid het financiële draagvlak van de overheid vormt. Vanuit dat perspectief spant de huidige regeling het paard achter de wagen: voor iemand met een laag arbeidsinkomen gaan de subsidiebijdragen van de overheid de belastingafdracht ver te boven. Het hier uitgewerkte voorstel berust wat dat betreft op een eenvoudige toepassing van standaard welvaartstheoretische argumenten: prijzen moeten zoveel mogelijk een weergave zijn van maatschappelijke kosten.

Men zou verder tegen het voorstel in kunnen brengen dat het leidt tot een ongelijkere inkomensverdeling. Dit argument houdt echter geen stand: inkomenshervreiding verloopt effectiever en rechtvaardiger via een verlaging van het tarief voor de eerste schijf dan via een inkomensafhankelijke subsidie op kinderopvang.

De afgelopen tien jaar waren een decennium waarin de terugtrekkende overheid en grotere aandacht voor mogelijke toepassingen van het marktmechanisme hoog in het vaandel stonden. Ook van de rijksoverheid zelf zijn duidelijke signalen uitgegaan dat men deze trend serieus wenst te nemen. *In dat licht is het fascinerend om te zien hoe een nieuwe markt in hoog tempo wordt bezet met een netwerk van regels en instanties. In veel gevallen is de invoering van marktelementen verward met de decentralisatie van bevoegdheden. Beide zijn echter niet aan elkaar gelijk. De werking van het marktmechanisme wordt soms zelfs gefrustreerd door decentralisatie. De overheid mag dan druk doende zijn om bij de voordeur van overbodige regulering te ontmantelen. Tegelijkertijd worden in achtertuin met hetzelfde gemak op nieuwe terreinen nieuwe regels gesteld, niet minder overbodig en niet minder schadelijk dan die, die in de voortuin net zijn afgeschaft.*

Coen Teulings

17. Het impliciete marginale tarief vloeit voort uit een inkomensafhankelijk uurtarief. Hoe groter het aantal uren, des te hoger is het impliciete marginale tarief. Bij voltijdse opvang is het tarief 16 cent per verdiende gulden (zie voetnoot 15), bij half-time opvang is het bijgevolg 8 cent.

18. Dit voorstel werkt alleen als de huidige regeling wordt afgeschaft waarbij voor tweede kinderen slechts de minimum uurprijs wordt gerekend. Dit lijkt politiek een heikele kwestie.