

# Het Waarborgfonds Kinderopvang

Een maatschappelijke kosten-batenanalyse toont dat het Waarborgfonds Kinderopvang een positieve bijdrage aan de welvaart levert, omdat het fonds marktfalen corrigeert en toetreding van kinderopvangbedrijven bevordert.

**K**redietverlening brengt risico's met zich mee. Er zijn verschillende manieren om zich tegen dergelijke risico's te verzekeren. Zo is bij hypothecaire kredietverlening veelal een woning het onderpand. Een andere mogelijkheid is dat een derde partij een waarborg aflevert. Dat kan de overheid zijn wanneer er met de kredietverlening een publiek belang wordt gediend. De vraag is daarbij telkens in hoeverre dergelijke waarborgen per saldo een welvaartswinst opleveren. Met andere woorden: wat is de waarde van borgstelling? Het Waarborgfonds Kinderopvang beschikt over een door de overheid beschikbaar gesteld risico-dragend vermogen. Dat vermogen wordt, in overleg met banken, ingezet om borgstellingen te verstrekken aan ondernemers in de kinderopvang. Hierdoor kunnen kinderopvangorganisaties gemakkelijker vreemd vermogen aantrekken. Daarnaast draagt het Waarborgfonds met voorlichting en monitoring en via een uitgebreide toetredingsprocedure en controle bij aan de kwaliteit en professionalisering van de bedrijfsvoering in de kinderopvangsector. De borgstelling en bemoeienis van het Waarborgfonds richt zich op een markt met veel kleine bedrijven. De kinderopvangsector bestond eind 2010 uit 2.896 bedrijven die dagopvang, buitenschoolse opvang, gastouderopvang of een combinatie daarvan aanbieden. Ongeveer 87 procent van de bedrijven in de kinderopvang heeft één tot en met vijf locaties; slechts iets meer dan drie procent van de bedrijven heeft twintig locaties of meer (Regioplan Beleidsonderzoek, 2011). In de periode 1998–2010 zijn 568 borgstellingen afgegeven voor een bedrag van ongeveer 103 miljoen euro, waarvan tien borgstellingen direct als doel hadden om een faillissement te voorkomen. Tot en met 2006 heeft het Waarborgfonds 658.000 euro uitbetaald aan claims. Vanaf 2007 tot heden heeft het Waarborgfonds geen claims uitbetaald, waardoor het claimpercentage van het fonds vanaf het moment van oprichting tot nu 0,6 procent bedraagt (Waarborgfonds Kinderopvang, 2011).

## Publieke belangen

De vraag is allereerst wat de reden voor de overheid is om zich op deze wijze te willen bemoeien met de

kinderopvang. Waarom wordt wel bijgedragen aan een fonds dat borgstelling verleent aan bedrijven in de kinderopvang en bijvoorbeeld niet aan een soortgelijk fonds voor bakkers? Zonder een waarborg en professionele ondersteuning van kinderopvangorganisaties is het niet of alleen tegen hogere kosten mogelijk voor kleine kinderopvangondernemers om een krediet te krijgen van een bank. Tegelijk blijkt uit het lage claimpercentage van het Waarborgfonds dat het wel degelijk mogelijk is om leningen met een laag risico te identificeren, mits er kennis is van de sector en de bedrijven. Dit wijst op asymmetrische informatie op de kapitaalmarkt. Kennelijk is deze informatieasymmetrie door specificiteit bij de bedrijfsvoering in de kinderopvang groter dan bij de broodvoorziening. Anders gezegd, de deskundigheid van het Waarborgfonds helpt bij het omlaag brengen van de transactiekosten die ontstaan bij het beoordelen van de specifieke bedrijfsvoering in de kinderopvang (Nunn, 2007). Daarnaast geldt dat overheidsinterventie in de kinderopvang overheidsfalen op de arbeidsmarkt compenseert. De overheid heft flinke belastingen op arbeid, waardoor een wig ontstaat tussen bruto loonkosten en netto loon. Dit ontmoedigt de arbeidsparticipatie. Stimulering van kinderopvang verlaagt daarentegen de kosten van arbeidsparticipatie. Tot slot intervenueert de overheid niet alleen vanwege marktfalen of overheidsfalen, maar ook omdat kinderopvang vanuit politiek oogpunt als een semi-collectief goed wordt gezien. Het betreft bijvoorbeeld borging van een goede kwaliteit van de kinderopvang die gunstige verdelingseffecten voor toekomstige generaties met zich meebrengt (Kok *et al.*, 2011)

## MKBA Waarborgfonds Kinderopvang

Een maatschappelijke kosten-batenanalyse (MKBA) van het Waarborgfonds Kinderopvang geeft een kwantitatieve invulling aan de argumenten waarom het vanuit de welvaartstheorie en het perspectief van het publiek belang wel of niet gewenst is een via de overheid gegarandeerde waarborg te verstrekken (Koopmans *et al.*, 2011). De aanpak van de MKBA is gebaseerd op de leidraad voor MKBA's van grote infrastructurele projecten (Eijgenraam *et al.*, 2000). De kosten en baten zijn berekend op basis van elasticiteiten en kengetallen. Daarbij is zo veel mogelijk gebruikgemaakt van cijfers uit de literatuur. Onzekerheden over de omvang van effecten leiden tot flinke bandbreedtes, maar dit staat het trekken van conclusies niet in de weg.

**FRANK DEN BUTTER**  
Hoogleraar aan de Vrije  
Universiteit Amsterdam

**CARL KOOPMANS**  
Hoogleraar aan de Vrije  
Universiteit Amsterdam  
en onderzoeksdirecteur  
bij SEO Economisch  
Onderzoek

**AP REINDERS**  
Directeur van EVAR Advisory Services

## Baten

Borgen leiden via een lagere door de banken verlangde risico-opslag tot lagere financieringskosten voor de kinderopvangbedrijven. Hierbij wordt geprofiteerd van de specifieke deskundigheid van het Waarborgfonds bij het beoordelen van, en het hulp bieden bij de financiële bedrijfsvoering. De MKBA beargumenteert dat dit effect kan worden geschat op 0,05 à 0,5 procentpunten rentekorting op de te betalen leningen (Koopmans *et al.*, 2011). Aangezien deze reductie elk jaar opnieuw van toepassing is, overstijgt deze gecumuleerd het hiervoor genoemde claimpercentage van 0,6 procent. De borgen leiden ook tot het verstrekken van meer leningen, met name aan bedrijven met een lage solvabiliteit of rentabiliteit. Hierdoor worden toetredingsdrempels kleiner en stijgen de investeringen in kinderopvang. Het gaat naar schatting om 765 tot 4973 extra kindplaatsen en het kan ook leiden tot een betere kwaliteit.

Extra kindplaatsen leiden tot kortere wachtlijsten; de huidige wachtlijsten wijzen op rantsoenering van de vraag. De omvang van die rantsoenering neemt af door extra kindplaatsen (Koopmans *et al.*, 2011). Extra kindplaatsen leiden ook tot een hogere arbeidsparticipatie. In de berekening is aangenomen dat zestig procent van de extra kindplaatsen ook extra arbeidsaanbod inhoudt (Kok *et al.*, 2011). Bij de rest van de kindplaatsen gaat het om substitutie: ouders die al werkten en informele opvang gebruikten voor hun kind, vervangen deze door formele opvang. Op basis hiervan is berekend dat het gaat om 128 à 1667 extra voltijdswaarden. De maatschappelijke waarde van een extra werkende is de waarde van de bruto productie minus de waarde van de vrije tijd. Ruwweg komt dit overeen met de loonwage. Deze baat komt in belangrijke mate bij de overheid terecht in de vorm van premies en belastingen, en vormt daarmee de kwantificering van het eerder genoemde positieve effect van de toegenomen arbeidsparticipatie.

Tabel 1 laat zien dat het saldo van baten en kosten van het Waarborgfonds positief is en ligt tussen 1,7 en 39 miljoen euro per jaar. De grootste baten komen voort uit extra arbeidsparticipatie en uit kortere wachtlijsten. De banken ondervinden mogelijk ook baten van de activiteiten van het Waarborgfonds als een deel van de vermindering van het risico door borgstelling niet als rentekorting wordt doorgegeven. Verder zijn er baten en mogelijke baten als gevolg van een betere ontwikkeling van kinderen en van extra geboortes, maar omdat deze moeilijk te kwantificeren zijn, zijn ze als p.m.-post in de MKBA opgenomen.

## Kosten

De belangrijkste kosten zijn de subsidies die voor de extra kindplaatsen worden verstrekt en de verloren waarde van vrije tijd van ouders. Dit laatste is evenzeer een welvaartstheoretisch argument: extra arbeidsparticipatie betekent minder vrije tijd voor ouders. Daarnaast zijn er opportuiniteitskosten van het waarborgkapitaal: als dit kapitaal niet bij het Waarborgfonds was ondergebracht, had het bijvoorbeeld kunnen worden gebruikt om de staatsschuld te verlagen of om andere overheidsuitgaven te financieren. Daardoor zouden bovendien de belastingen lager kunnen zijn en zouden dus mogelijk de kosten van belastingheffing dalen. Aangezien over de kosten van belastingheffing discussie bestaat (Jacobs en De Mooij, 2009; Koopmans en De Nooij, 2009), is een flinke bandbreedte gehanteerd. Tot slot zijn er bureaustkosten van de organisatie van het Waarborgfonds.

## Kanttekeningen

Deze uitkomsten betreffen een momentopname in 2011. De komende jaren zullen de kosten van subsidies dalen omdat deze worden verlaagd. Tegelijk zullen de baten van kortere wachtlijsten afnemen, enerzijds omdat er een inhaalslag plaatsvindt bij het aanbod van kindplaatsen en anderzijds omdat de vraag naar kinderopvang wordt beperkt door afnemende subsidies. Een tweede kanttekening betreft de omvang van het borgkapitaal van het Waarborgfonds. De berekening van tabel 1 betreft de huidige omvang en bezigheden van het Waarborgfonds ten opzichte van het alternatief dat er geen Waarborgfonds zou bestaan. Uit berekeningen volgens alternatieven met verschillende groottes van het kapitaal blijkt dat er sprake is van afnemende meeropbrengsten. Het vergroten van het borgkapitaal van ruim 18 miljoen euro met bijna 25 miljoen euro die de overheid tijdelijk heeft verstrekt als overgangsfaciliteit is maatschappelijk rendabel, maar dit lijkt in de

Tabel 1

### Maatschappelijke kosten en baten van het Waarborgfonds Kinderopvang.

Effect	Baten en kosten in miljoen euro per jaar
<b>Arbeidsparticipatie omhoog</b>	<b>5,2 à 69,9</b>
<b>Wachtlijsten korter</b>	<b>8,7 à 56,8</b>
<b>Kwaliteit en professionaliteit sector omhoog</b>	<b>0,2 à 3,3</b>
<b>Financiële baten Waarborgfonds zelf</b>	<b>0,9</b>
<b>Financieringskosten omlaag</b>	<b>0,0 à 0,4</b>
<b>Baten voor banken</b>	<b>+p.m.</b>
<b>Ontwikkeling kinderen</b>	<b>+p.m.</b>
<b>Aantal geboortes omhoog</b>	<b>+p.m.</b>
<b>Totale baten</b>	<b>15,0 à 131,3 + p.m.</b>
<b>Kinderopvangtoeslag (overheid en werkgevers)</b>	<b>-7,5 à -48,5</b>
<b>Minder vrije tijd ouders</b>	<b>-2,9 à -37,6</b>
<b>Opportuiniteitskosten waarborgkapitaal</b>	<b>-0,5 à -1,0</b>
<b>Kosten belastingheffing</b>	<b>0,0 à -4,0</b>
<b>Kosten Waarborgfonds zelf</b>	<b>-1,7 à -2,0</b>
<b>Totale kosten</b>	<b>-13,3 à -92,3</b>
<b>Totale netto baten</b>	<b>1,7 à 39,0 + p.m.</b>

Bron: Koopmans *et al.*, 2011

buurt van een plafond te liggen waarboven er geen vraag naar waarborgen meer is. Deze berekeningen van verschillende alternatieven in de MKBA geven een indruk hoe het publiek belang ten aanzien van de kinderopvang kan worden geborgd.

## Conclusie

De MKBA van het Waarborgfonds Kinderopvang laat zien dat het fonds in de huidige situatie substantiële positieve welvaartseffecten genereert. Het waarborgfonds pakt als collectiviteit marktfalen en overheidsfalen aan. Dit reduceert de kosten voor een groep van individuele deelnemers of voor de maatschappij als geheel. Dit pleit voor een inzet van waarborgen en waarborgfondsen in sectoren die zich tussen markt en overheid in bewegen, zoals kinderopvang, zorg, sport en sociale woningbouw, en waar duidelijkheid bestaat over het te borgen publiek belang. Maar alleen als de baten groter zijn dan de kosten.

## LITERATUUR

- Eijgenraam, C.J.J., C.C. Koopmans, P.J.G. Tang en A.C.P. Verster (2000) *Evaluatie van infrastructuurprojecten, leidraad voor kosten-batenanalyse*. Den Haag: Centraal Planbureau.
- Jacobs, B. en R. de Mooij (2009) De marginale kosten van publieke fondsen zijn gelijk aan één. *ESB*, 94(4567), 532-535.
- Kok, L., C. Koopmans, C. Berden en R. Dosker (2011) De waarde van Kinderopvang. *SEO Rapport*, 2011(33).
- Koopmans, C. en M. de Nooij (2009) Reactie op: De marginale kosten van publieke fondsen zijn gelijk aan één. *ESB*, 94(4569), 605.
- Koopmans, C., C. Berden en M. Kerste (2011) Maatschappelijke kosten en baten van het Waarborgfonds Kinderopvang. *SEO-rapport*, 2011(37).
- Nunn, N. (2007) Relationship-specificity, incomplete contracts, and the pattern of trade. *Quarterly Journal of Economics*, 122(2), 569-600.
- Regioplan Beleidsonderzoek (2011) *Monitor capaciteit kinderopvang 2008-2010; capaciteitsgegevens in het jaar 2010*. Amsterdam: Regioplan Beleidsonderzoek.
- Waarborgfonds Kinderopvang (2011) *Jaarverslag 2010*. Eindhoven: Stichting Waarborgfonds Kinderopvang.