



Meer marktwerking in de kinderopvang

Auteur(s):

Schuit, M.E.J.

Dobbelsteen, S.

Beleidsmedewerker FNV-Vakcentrale respectievelijk onderzoeker NWO-prioriteitenprogramma scholar, Universiteit van Amsterdam.

Verschenen in:

ESB, 85e jaargang, nr. 4258, pagina 452, 2 juni 2000

Rubriek:**Trefwoord(en):**

In Nederland is nauwelijks sprake van een 'markt' voor kinderopvang. Voor een betere marktwerking zou de overheid haar financiële rol tot de vraagkant moeten beperken. Drie financieringsmodellen worden besproken, waarbij een fiscaal model de voorkeur geniet.

De laatste tien jaar is de kinderopvang in Nederland enorm gegroeid: het aantal kinderen dat gebruik maakt van formele opvang is toegenomen van 48 duizend kinderen in 1989 naar circa 183 duizend in 1998¹. De eerste Stimuleringsmaatregel om het aantal kinderopvangplaatsen uit te breiden dateert van 1990. Nu, tien jaar later, wordt wederom getracht een enorme capaciteitsuitbreiding te realiseren. Om vrouwen voor de arbeidsmarkt te behouden en aan te trekken, stellen bedrijven meer middelen beschikbaar voor kinderopvang. Ook het huidige kabinet heeft middelen uitgetrokken om de kinderopvang te stimuleren. Momenteel wordt door het kabinet de Wet Basisvoorziening Kinderopvang voorbereid, waarmee "een belangrijke voorwaarde zal worden geschapen voor het uiteindelijk tot stand komen van een dekkend aanbod van opvang van kinderen tot en met twaalf jaar". Een goed moment om ons te bezinnen op de gewenste overheidsbemoeyenis in de kinderopvangsector.

Huidige situatie kinderopvang

De kinderopvangbranche wordt gekenmerkt door een duaal bestel: er bestaan zogenaamde gesubsidieerde instellingen, dit zijn instellingen die een financiële band met de gemeente hebben, en particuliere instellingen. Het overheidsbeleid heeft het ontstaan van dit duale bestel bevorderd door via zogenaamde stimuleringsmaatregelen gemeenten de verantwoordelijkheid te geven om het kinderopvangaanbod uit te breiden. Het onderscheid tussen gesubsidieerde instellingen en particuliere instellingen is echter aan het vervagen, doordat steeds meer gemeenten hun financiële band met gesubsidieerde instellingen willen beperken tot het inkopen van kinderopvangplaatsen, en tevens bij particuliere kinderdagverblijven plaatsen inkopen. Instellingen in de kinderopvang ontvangen bovendien steeds meer inkomsten via bedrijven en ouders en worden daarmee minder afhankelijk van gemeentesubsidies.

Het gemiddelde verhuurbedrag voor een fulltime kinderopvangplaats (fte-kindplaats) voor nul- tot en met driejarigen bedroeg in 1998 f 19.060 en voor vier- tot en met twaalfjarigen f 11.830. Het overheidsbeleid gaat ervan uit dat ouders een groter deel van deze kosten zelf kunnen betalen naarmate het gezinsinkomen toeneemt. Dat vormt dan ook de basis voor de landelijke 'Adviestabel Ouderbijdrage' die jaarlijks wordt opgesteld door het ministerie van Volksgezondheid Welzijn en Sport (VWS-adviestabel). Voor financiering van het resterende deel van de kostprijs kunnen ouders terecht bij drie mogelijke medefinanciers: werkgevers, gemeenten en de fiscus. Voor de alleenstaande ouders is er ook een vierde partij: het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid heeft een regeling 'Kinderopvang en buitenschoolse opvang' die opvangplaatsen (SZW-plaatsen) voor deze groep volledig subsidieert.

Steeds meer ouders kunnen via hun werkgever aanspraak maken op een zogenaamde *bedrijfsplaats*. Om het aanbod van bedrijfsplaatsen te stimuleren, kunnen werkgevers dertig procent van de netto kosten die zij maken voor kinderopvang inhouden op de af te dragen loonbelasting en de premie volksverzekeringen, via de Wet Vermindering Afdracht loonbelasting en premie volksverzekeringen (WVA). Lukt het ouders niet om via hun werkgever iets te regelen dan kunnen zij zich wenden tot hun gemeente voor een zogenaamde *gesubsidieerde* plaats. Zowel gemeenten als bedrijven berekenen een deel van de kosten van een opvangplaats door aan de ouders. Zij kunnen daarbij gebruik maken van de VWS-Adviestabel, maar ze mogen ook een eigen tabel hanteren. Door beschikbaarheid van beperkte budgetten, is veelal zowel het aantal bedrijfs- als het aantal gesubsidieerde plaatsen gerantsoeneerd.

Een derde mogelijkheid voor ouders is op zoek te gaan naar een *particuliere plaats*. Ouders moeten in dat geval de opvangplaats zelf financieren, maar kunnen wel een beperkte fiscale tegemoetkoming krijgen. Ondanks een versoepeling van de fiscale tegemoetkoming dit jaar zal voor ouders met lagere inkomens een particuliere opvangplaats onbetaalbaar blijven. De term bedrijfsplaats, gesubsidieerde plaats of particuliere plaats zegt overigens niets over de kinderopvanginstelling. Zowel gesubsidieerde als particuliere kinderdagverblijven kunnen deze plaatsen verhuren.

In 1998 was er een totale capaciteit van 103.611 fte-kindplaatsen. Deze bestond uit 45.538 bedrijfsplaatsen, 29.343 gesubsidieerde plaatsen, 10.027 particuliere plaatsen en 4.674 SZW-plaatsen. Daarnaast waren er 14.029 onbezette plaatsen, zodat een bezettingsgraad van 87 procent resulteerde.

Uit bovenstaande beschrijving blijkt dat de overheid langs verschillende wegen een bijdrage levert aan de kinderopvang: via de loonbelasting (WVA), de inkomstenbelasting, gemeenten en de rijksoverheid (SZW-plaatsen). De totale bijdrage van de overheid (inclusief gemeenten) was in 1998 538 miljoen gulden, circa 35 procent van het totale bedrag dat aan kinderopvang werd uitgegeven

(1.532 miljoen gulden). Ouders en werknemers betaalden 667 miljoen (44 procent) en werkgevers 327 miljoen (21 procent).

Kanttekeningen bij de huidige systematiek

In de huidige situatie is nauwelijks sprake van een 'markt' voor kinderopvang, waar vraag en aanbod via het marktmechanisme op elkaar worden afgestemd. Hieronder zullen we achtereenvolgens de knelpunten aan de vraag- en aan de aanbodkant bespreken. Om verwarring rond de termen 'vragers' en 'aanbieders' te voorkomen, definiëren we ouders als 'vragers', kinderopvanginstellingen als 'aanbieders', en gemeenten en werkgevers als 'intermediairs' op de markt voor kinderopvang.

Knelpunten bij de financiering van kinderopvang

Door het hierboven geschetste onderscheid in bedrijfsplaatsen, gesubsidieerde plaatsen en particuliere plaatsen, is voor ouders een ondoorzichtige situatie ontstaan. Ze kunnen zich tot diverse intermediairs wenden, maar de beschikbaarheid van kinderopvang is afhankelijk van de bereidwilligheid en de beperkte budgetten van deze intermediairs. Zo zijn er nog altijd veel werknemers die geen aanspraak kunnen maken op een bedrijfsplaats. Uit een recent rapport van de Arbeidsinspectie blijkt dat 55 procent van de cao's een concrete kinderopvangafpraak bevat ². Deze regelingen zijn van toepassing op bijna zestig procent van de werknemers. Dit betekent een forse stijging ten opzichte van 1990-1991, toen in 21 procent van de cao's concrete afspraken over kinderopvang stonden. Er zijn echter nog veel cao's waarin onvoldoende middelen zijn gereserveerd, waardoor er cao-wachlijsten ontstaan. Ook bestaan er regelingen waaraan alleen vrouwen of vrouwen en alleenstaande mannen mogen deelnemen en regelingen die beperkt zijn tot de opvang van nul- tot vierjarigen.

Voor alle plaatsen geldt dat de ouderbijdrage sterk uiteen kan lopen, doordat in veel gemeenten en in cao-afspraken wordt afgeweken van de VWS-adviestabel ³. Bovendien wordt de fiscale tegemoetkoming voor particuliere plaatsen gebaseerd op fiscale tabellen die weer afwijken van de VWS-adviestabel. De overheid is zich van dit gebrek aan uniformiteit bewust, en stelt daarom expliciet in het Regeerakkoord van Paars II dat de inkomensafhankelijke ouderbijdrage wettelijk wordt geregeld. Een uitvoeringstechnisch aspect verdient daarbij ook enige aandacht: in geval van bedrijfs- of gesubsidieerde plaatsen wordt de ouderbijdrage vastgesteld door de opvanginstelling of door de intermediair. De vraag is in hoeverre deze partijen in staat zijn om de benodigde inkomensgegevens vast te stellen en te controleren.

Een ander belangrijk nadeel van de huidige systematiek is dat de kosten van werkgevers en gemeenten die een inkomensafhankelijke tabel hanteren, toenemen naarmate het loon van de werknemer (en partner) afneemt. In de praktijk blijkt vooral in sectoren met laagbetaalde werknemers minder animo te zijn om een cao-kinderopvangregeling af te spreken waarbij uitgegaan wordt van een inkomensafhankelijke ouderbijdragetabel. In het verleden bleek bovendien dat in sectoren waar veel vrouwen werkten kinderopvang beter geregeld was. Het eerdergenoemde onderzoek van de Arbeidsinspectie laat zien dat dit inmiddels niet meer het geval lijkt te zijn. Wel blijkt dat in het algemeen vrouwen de kinderopvangplaats regelen, zodat de kosten van kinderopvang zwaarder drukken op typische 'vrouwensectoren'.

Het blijft in de huidige systematiek volstrekt onduidelijk welke groepen het meest profiteren van het overheidsbudget voor kinderopvang. Bedrijven en gemeenten bepalen feitelijk hoe de beschikbare (schaarse) capaciteit verdeeld wordt en welke ouderbijdrage daarvoor betaald moet worden. In 1998 bleken bijna 54.000 kinderen op een wachtlijst voor kinderopvang te staan. Daarbij is niet bekend of deze wachtlijsten vooral bestaan uit bedrijfsplaatsen of uit gesubsidieerde plaatsen en in welke mate de kans op plaatsing afhankelijk is van het gezinsinkomen. Onduidelijk is ook waarom er, ondanks de forse wachtlijsten, in 1998 nog altijd slechts een gemiddelde bezettingsgraad van 87 procent gerealiseerd kon worden. Diverse mogelijke oorzaken zijn te noemen, variërend van inefficiënt plaatsingsbeleid bij opvanginstellingen tot lage bezettingspercentages in nieuwbouwwijken, maar niemand weet in hoeverre dergelijke oorzaken een rol spelen.

Knelpunten in het aanbod van kinderopvang

De diverse rollen die gemeenten spelen in de kinderopvang zijn niet bevorderlijk voor de 'marktwerking' in de sector. Gemeenten hebben in veel gevallen niet alleen een financiële relatie met een kinderdagverblijf. Zij moeten ook de kwaliteit van kinderdagverblijven controleren, vergunningen verstrekken, subsidies voor Melkert-banen in de kinderopvang verstrekken en zij zijn vaak eigenaar van grond voor bijzondere doeleinden, zoals kinderopvang. Dit kan leiden tot belangenverstrengeling en oneerlijke concurrentie tussen opvanginstellingen. De controlefunctie die gemeenten moeten uitoefenen kan in het geding komen als er tevens een financiële band bestaat met het kinderdagverblijf.

De nieuwe stimuleringsmaatregel die sinds kort van kracht is, lijkt ook voor problemen te zorgen. Via een specifieke uitkering worden gemeenten in staat gesteld om extra geld te besteden aan kinderopvang. Het gevaar bestaat dat het huidige proces waarbij de zogenaamde gesubsidieerde kinderdagverblijven steeds lossen van gemeenten komen te staan en steeds meer particuliere aanbieders zich op de kinderopvangmarkt begeven door de nieuwe subsidieregeling wordt doorkruist.

Twee andere belangrijke factoren die de groei van het aanbod beperken, zijn het tekort aan beschikbare ruimte en de terughoudendheid van reguliere financiers ⁴. De fysieke vestiging van een kindercentrum wordt vaak gehinderd door het niet kunnen vinden van voldoende vestigingsruimte. In bestaande gebieden is het niet eenvoudig om een geschikt gebouw of terrein te vinden en in veel stedenbouwkundige plannen van nieuwbouwwijken is niet of onvoldoende rekening gehouden met de groeiende vraag naar kinderopvang. Wordt er wel een vestigingsplaats gevonden, dan ontstaan er niet zelden bestemmingsplan-conflicten en -procedures, waardoor de realisatie van een kinderdagverblijf een aantal jaren wordt vertraagd. Ook de financiering van nieuwbouw voor kinderopvang verloopt moeizaam door de terughoudendheid van banken bij het beschikbaar stellen van leningen. Dit is enerzijds het gevolg van een te onbekende markt, maar anderzijds komt dit doordat men terughoudend is om te investeren in een markt waarin de overheid een beperkt aantal accommodaties subsidieert. Ook daarbij komen dus ongelijke concurrentieverhoudingen om de hoek kijken.

Naar een ander beleid

Het toekomstige overheidsbeleid zou zich moeten richten op het creëren van een doorzichtiger markt en het oplossen van de huidige knelpunten aan zowel de aanbod- als de vraagkant.

Aan de aanbodkant moet het onderscheid tussen gesubsidieerde en particuliere instellingen verdwijnen. Directe subsidieverstrekking, zoals exploitatiesubsidies, belemmert eerlijke concurrentie tussen opvanginstellingen. In het MDW-rapport over kinderopvang wordt terecht gesteld dat alle aanbieders van kinderopvang onder gelijke voorwaarden gelijke kansen moeten hebben op toegang tot de financiële middelen en andere faciliteiten voor kinderopvang die de gemeenten en de rijksoverheid ter beschikking stellen⁵. Dit kan eenvoudig gerealiseerd worden door overheidsmiddelen uitsluitend in te zetten voor vraag-financiering: het inkopen door gemeenten van gesubsidieerde plaatsen en het fiscaal faciliteren van bedrijfs- en particuliere plaatsen.

Daarnaast kan de overheid op diverse niet-financiële wijzen het aanbod van kinderopvang stimuleren. Voor de beschikbaarheid van voldoende vestigingsruimte moet in uitbreidingsplannen expliciet ruimte worden gereserveerd voor kinderopvangcentra. Daarnaast kunnen gemeenten een grotere bijdrage leveren bij het vinden van geschikte locaties en het verstrekken van vergunningen. Voor het beschikbaar stellen van leningen en het bevorderen van investeringen speelt op dit moment het Waarborgfonds van de Kinderopvang al een belangrijke rol. Door zich garant te stellen voor leningen (het borgen van een lening) vermindert het Waarborgfonds het risico van banken. Het verbeteren van de toegankelijkheid van het Waarborgfonds en een versnelling van de procedures kan bijdragen aan verbetering van de financieringsmogelijkheden voor nieuwe aanbieders van kinderopvang. Tenslotte zou een landelijke onafhankelijke inspectie opgezet moeten worden om een goede kwaliteit van het aanbod te waarborgen en om verschillen tussen gemeenten te voorkomen.

De rol die de overheid aan de *vraagkant*, bij de financiering van opvang, zou moeten vervullen, vraagt meer aandacht. Uitgangspunt daarbij moet de ouder zijn, omdat deze uiteindelijk beslist over al of niet gebruik van kinderopvang. Gezien het expliciete overheidsstreven naar inkomensafhankelijke ouderbijdragen én tripartiete financiering van kinderopvangplaatsen, zou de overheid zich moeten richten op het realiseren van beide doelstellingen voor een grotere groep ouders. Wij gaan er daarbij vanuit dat een overheidsbijdrage aan de kinderopvang van ongeveer eenderde van de kosten op macroniveau vanuit welvaartstheoretisch oogpunt verdedigbaar is⁶.

Voorstellen

Op dit moment zijn drie verschillende financieringsvoorstellen in discussie: een fiscaal model dat de bijdragen van de drie partijen moet regelen, het invoeren van een sociale verzekering voor kinderopvang en een 'Egalisatiefonds'⁷.

Het invoeren van een fiscaal model stelt zich vooral ten doel om voor ouders meer uniformiteit tussen de diverse typen plaatsen te creëren en de afhankelijkheid van werkgevers en gemeenten te beperken. Uitgangspunt is dat voor alle plaatsen tweederde van de kosten via een inkomensafhankelijke regeling (via de fiscus) wordt gedekt. Het overige deel wordt verondersteld te worden betaald door de werkgever of door de gemeente. Bij het ontbreken van een dergelijke bijdrage draaien ouders zelf op voor dit deel van de kosten of krijgen ze daarvoor nog een beperkte tegemoet-koming. Werkgevers betalen in dit model een vaste bijdrage onafhankelijk van het inkomen van de werknemer, waardoor het voor werkgevers met veel laagbetaalde werknemers in dienst aantrekkelijker wordt om kinderopvangplaatsen in te kopen. Cao-afspraken worden daardoor gestimuleerd en de kosten worden beter over sectoren verspreid. Bovendien wordt ervan uitgegaan dat werkgevers van beide partners een bijdrage leveren.

Bij het invoeren van een sociale verzekering voor kinderopvang wordt de afhankelijkheid van ouders van intermediairs geheel afgeschaft: in feite ontstaat een 'recht' op kinderopvang. Dit kan worden vormgegeven via een volksverzekering of via een werknemersverzekering in combinatie met een verzekering voor zelfstandigen en bijstandsgerechtigden. Belangrijkste voordeel is dat de kosten worden gespreid over alle werkgevers waardoor de conjunctuurgevoeligheid van de werkgeversbijdrage afneemt, ouders niet meer afhankelijk zijn van welwillende werkgevers en de kosten van kinderopvang beter over sectoren worden verdeeld. Belangrijkste nadeel van dit model is echter dat aan invoering van een 'recht' onvoldoende inhoud kan worden gegeven zo lang het aanbod van opvangplaatsen niet toereikend is. Bovendien wordt in het voorstel de vrijwillige werkgeversbijdrage omgezet in een verplichte premie, hetgeen tot grote weerstand bij werkgevers zal leiden.

Het PvdA-voorstel voor een 'Egalisatiefonds Kinderopvang' houdt de vrijwilligheid van de werkgeversbijdrage juist in stand, maar beoogt wel om werkgevers verder te stimuleren om afspraken te maken over kinderopvangregelingen. Als blijkt dat zo'n afspraak leidt tot een (te) hoog percentage van de loonsom (in het voorstel wordt uitgegaan van 0,3 procent) dan krijgt de werkgever een korting op zijn premieafdracht aan het Algemeen Werkloosheidsfonds (AWf). Wel moet de afspraak aan bepaalde voorwaarden voldoen. Op deze manier worden de cao-partijen gestimuleerd een goede afspraak te maken. De kosten boven het percentage van 0,3 procent worden als het ware over sectoren geëgaliseerd, zodat ook sectoren die niet of te weinig meebetalen, via het AWf een bijdrage leveren voor hoge kosten in andere sectoren.

Evaluatie

Voor een betere toegankelijkheid en een grotere eenduidigheid biedt het introduceren van een sociale verzekering het beste perspectief. Echter, zolang het aanbod niet toereikend is, zal het invoeren van een 'recht' in combinatie met een premieplicht alleen maar leiden tot grotere tekorten en grotere ontevredenheid bij ouders en werkgevers. Daarnaast lijkt het dwingend opleggen van een werkgeversbijdrage niet

passend in onze 'poldercultuur', en misschien zelfs onnodig gezien de flinke toename in cao-kinderopvangregelingen in de afgelopen jaren. Op de korte termijn lijkt het daarom verstandiger om voor een fiscaal model of voor een egalisatiefonds te kiezen. De introductie van een egalisatiefonds is in de praktijk makkelijk uitvoerbaar en vergt weinig aanpassingen in de huidige systematiek. Helaas doet dit model niets aan de gescheiden financieringsstromen van de verschillende typen plaatsen, maar daar staat tegenover dat de meeste ouders die gebruik willen maken van kinderopvang werknemer zijn. Een verbetering van de toegankelijkheid van bedrijfsplaatsen zal de behoefte aan gesubsidieerde en particuliere plaatsen aanzienlijk verminderen. Bovendien kan meer uniformiteit in bedrijfsplaatsen gerealiseerd worden door de stimulans via het AWf te koppelen aan voorwaarden voor de regeling.

Bij introductie van genoemd fiscaal model zullen zowel de ouders als de cao-partijen met aanzienlijke veranderingen te maken krijgen. Belangrijk voordeel is echter dat er een grotere eenheid ontstaat in de financieringswijzen van de verschillende plaatsen. Het biedt daarmee de beste mogelijkheden om de inkomensafhankelijke ouderbijdrage voor diverse typen ouders te realiseren, hoewel een vrijwillige werkgeversbijdrage altijd in enige mate zal leiden tot individuele afwijkingen. De doorzichtigheid van de markt voor zowel ouders, werkgevers, opvanginstellingen als overheid wordt vergroot. Bovendien wordt in dit model de inkomensafhankelijke ouderbijdrage vastgesteld door een instantie die daar het best voor is uitgerust: de Belastingdienst.

Conclusie

Voor een betere marktwerking in de kinderopvangsector is het van belang dat de overheid zich aan de aanbodkant beperkt tot een voorwaardenscheppende rol. Financiële bijdragen dienen uitsluitend via vraagfinanciering te worden ingezet. Onze voorkeur gaat daarbij uit naar invoering van een fiscaal model voor kinderopvang, omdat het de beste mogelijkheden biedt om een inkomensafhankelijke ouderbijdrage en tripartiete financiering voor diverse typen ouders te realiseren. Uitvoering via de fiscus biedt bovendien als voordeel dat eindelijk zicht komt op wie in welke mate profiteert van het overheidsbudget voor kinderopvang. Dit zal een waardevolle informatiebron blijken voor toekomstige beleidskeuzes

1 N. Delemarre, *Kinderopvang in gemeenten, de monitor over 1998*, SGBO Onderzoeks- en adviesbureau van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten, Den Haag, april 2000. Alle cijfers in dit artikel zijn van deze bron afkomstig, tenzij anders vermeld.

2 A. Peters, F. de Jong en U.H.I. Sardjoe, *Arbeid en zorg in cao's 1998*, Arbeidsinspectie, Den Haag, april 2000.

3 Zie onder meer N. Delemarre, op.cit., en FNV-onderzoek *Kinderopvang binnen CAO's*, Amsterdam, 1997.

4 De Branchevereniging van Ondernemers in de Kinderopvang, *Visie op een branche in beweging*, Tilburg, april 1999.

5 MDW-werkgroep Kinderopvang, Rapport van een werkgroep in het kader van het project *Marktwerking, Deregulering en Wetgevingskwaliteit over de kinderopvang in Nederland*, Den Haag, mei 1998, blz. 48.

6 Zie bijvoorbeeld C.N. Teulings, Een doelmatige organisatie van de kinderopvang, *ESB*, 8 december 1993, blz. 1124-1130.

7 Zie voor de voorstellen respectievelijk: *Beleidsnota Kinderopvang*, Tweede Kamer der Staten-Generaal, Vergaderjaar 1998-1999, 26 587, nr. 2; Nyfer, *Meer werken, minder zorgen; arbeid en zorg in wetgeving en CAO's*, Nyfer, Breukelen, mei 1999; Tweede-Kamerfractie Partij van de Arbeid, *Kracht en kwaliteit; intelligent investeren in een sterke en sociale samenleving*, Den Haag, april 2000.