

# Vorm kinderopvangtoeslag frustreert marktwerking

Er is iets vreemds aan de hand in de kinderopvang. De vraaguitval is gemiddeld vijftien procent, maar de prijzen voor dagopvang en buitenschoolse opvang stijgen door. Deze stijging komt niet alleen door de toenemende kosten vanwege strengere eisen, maar ook door de vorm waarin de toeslag wordt toegekend. Een eenvoudige ingreep kan de marktwerking sterk verbeteren.

**MARK SANDERS**  
Econoom aan de  
Universiteit Utrecht

**D**e crisis lijkt voorzichtig voorbij, althans dat geldt voor de economie als geheel. Maar in de kinderopvang zijn in 2013 de bezuinigingen op de kinderopvangtoeslag (KOT) hard aangekomen en zet de krimp in 2014 door (UWV, 2013). Deze dalende trend werd pas echt ingezet in 2012. Met de versobering van de regeling liep het aantal kinderen met toeslag terug van 738.000 in 2011 naar 709.000 in 2012 en 649.000 in 2013 (Ministerie van SZW, 2013). Uitgesplitst naar type opvang betrof dat ongeveer 43 procent in de dagopvang, 43 procent in de buitenschoolse opvang en 14 procent in de gastouderopvang.

De vraaguitval over 2013 als gevolg van de crisis en de aanpassingen in de regeling tellen op tot ongeveer vijftien procent (tabel 1), waarbij opvalt dat gezinnen met lagere inkomens (tot 1,5 keer modaal) hun kinderen helemaal van de crèche halen, terwijl gezinnen met hogere inkomens (1,5 tot 3 keer modaal) vooral het aantal uren per kind verlagen. Bij de topinkomens boven 3 keer modaal is de terugval het grootst, waarschijnlijk omdat daar het kostenverschil tussen oppas aan huis en in de opvang verdween. Over de gehele linie dus forse vraaguitval.

## GEEN NORMALE MARKT

Men zou verwachten dat, in een gezonde markt, een dergelijke vraaguitval ook de tarieven zou doen dalen. Kinderopvang is echter, zoals eerder in *ESB* betoogd (Plantenga en Sanders, 2012) geen normale markt. Allereerst heeft de sector te maken met strenge en gedetailleerde regelgeving en toezicht. Het personeel moet een minimum-opleidingsniveau hebben en per kind zijn de minimale aantallen vierkante meters, het aantal volwassenen bij de groep en nog tal van zaken wettelijk nauwkeurig vastgelegd. Ondernemers hebben dus maar weinig vrijheid om hun beleid te bepalen. Daar kwamen in 2013 als gevolg van de kindermisbruikzaak bij kinderdagopvang Het Hofnarretje nog een continue screening van alle werknemers op criminele antecedenten, een vier-ogen-principe en diverse meldprotocollen bij. Al die kwaliteit en veiligheid kost geld en ondernemers kunnen dus moeilijk zakken met het tarief.

Daarnaast geldt ook dat ouders het tarief in de kinderopvang niet het belangrijkste aspect vinden. Dat heeft twee redenen. Allereerst omdat je als goede ouder niet gaat beknibbelen op de zorg voor je kinderen. Je voelt je als jonge ouder toch al schuldig als je je spruit om carrièremotieven op de crèche achterlaat. Dan is goede (en dure) opvang voor ze inkopen wel het minste. Daarnaast is de beslissing voor een kinderdagverblijf er vaak een voor ten minste vier jaar. Je sleept je kind niet van crèche naar crèche als het eenmaal lekker gewend is. Dat gebrek aan mobiliteit maakt dat (prijs)concurrentie tussen kinderdagverblijven beperkt is. Er is met andere woorden geen realistische exit-optie. En als je niemand kunt lokken met stuntprijzen, kun je deze maar beter ook niet aanbieden. Logisch dus dat de tarieven in de kinderopvang, zoals blijkt uit tabel 2, nauwelijks op de vraaguitval reageerden.

## TOESLAGPERCENTAGES

Er is echter ook iets mis met de manier waarop de overheid de toeslag heeft ingericht. De neerwaartse prijsdruk die ouders wel uitoefenen, wordt door de huidige regeling namelijk deels teniet gedaan. De overheid hanteert een zogeheten maxi-

mum-uurtarief (tabel 2) waarover de toeslag wordt berekend. De belastingdienst berekent op basis van het inkomen van de ouders het percentage toeslag waarop men recht heeft, en de uiteindelijke toeslag bedraagt voor ouders het aantal afgenomen uren maal dat percentage van het gefactureerde uurtarief, tot dit maximum. De aanbieder zelf mag het tarief vaststellen dat nodig is voor een gezonde bedrijfsvoering, maar het recht op toeslag vervalt boven het gestelde maximum.

Het is dan ook geen verrassing dat de tarieven in deze sector zijn gestegen van twee tot vier procent onder de maximumtarieven aan het begin van de crisisperiode naar één tot acht procent erboven in 2013 (tabel 2). Immers, met toeslagpercentages tot negentig procent van de totale kosten is voor de ouders, die uiteindelijk de beslissing nemen, het netto marginale tarief tot de maximum-uurprijs substantieel lager dan daarboven. De regeling is in 2012 sterk versoberd en de toeslagpercentages zijn gedaald, met name voor de hogere inkomens. Maar ze lopen zelfs in 2014 nog van negentig procent voor de laagste inkomens tot achttien procent voor verzamelinkomens boven de 100.000 euro (Staatsblad, 2013). Twee modale inkomens (34.000 euro) geven ook in 2014 nog recht op vijftig procent toeslag. Een dergelijk hoog percentage neemt veel van de prikkel weg om scherp op de totale prijs te letten. Als we daarnaast veronderstellen dat ouders met hogere inkomens ook werken tegen hoge uurlozen, gaat ook van die groep een lagere neerwaartse prijsdruk uit. Immers, de opportuniteitskosten als je je kinderen niet naar de opvang brengt zijn hoog en daarmee is de prijselasticiteit van de vraag voor deze ouders juist laag. Op deze manier belemmert de overheid actief de concurrentie op prijs. Voor ouders met lage inkomens, voor wie een hogere prijselasticiteit te verwachten valt, geldt een hoog toeslagpercentage. De vraag van ouders met hogere inkomens, voor wie de toeslagpercentages verlaagd zijn, reageert ondanks de lagere prijselasticiteit wel, maar heeft door het geringe volume geen effect. Het verzet van ouders tegen tariefsverhogingen is dan ook over de hele linie fors lager dan het zou kunnen zijn.

Het gevolg is dat ondernemers in de kinderopvang zonder veel tegenspraak hun tarieven hebben laten oplopen tot de gestelde maximumprijs en zelfs iets daarboven. Het maximum-uurtarief dat de overheid in samenspraak met de 'convenantpartijen' overeenkomt en vaststelt, werkt zo impliciet als een landelijke minimum-adviesprijs. Het ministerie presenteerde de verdeling van de bruto-uurtarieven niet. Maar de voorspelling is dat niet alleen het gemiddelde, maar ook de mediaan dicht bij de wettelijke maximumtarieven ligt en de spreiding rondom dat gemiddelde erg laag is. Uit cijfers van het Centraal Planbureau voor de regio Zuid-Holland (CPB, 2011) blijkt in ieder geval dat die spreiding inderdaad gering is.

#### ONBEDOELD VOLUME-EFFECT

Zoals uit de cijfers in tabel 2 wel blijkt, verandert een vraaguitval van ruim vijftien procent aan het gemiddelde tarief dus niets. De ingeboekte bezuiniging op de kinderopvangtoeslag komt zo bijna volledig voor rekening van een volume-effect. Dat was uitdrukkelijk niet wat de regering voor ogen had (Ministerie van SZW, 2012). Omdat kinderen toch opgevangen moeten worden, lijkt de conclusie gerechtvaardigd dat de opvang nu ten minste voor een deel informeel en dus buiten het

zicht van de controlerende instanties gebeurt. Ouders blijven zelf meer thuis, maar ook opvang door burens en zelfs door vreemden gevonden via internet (bijvoorbeeld oudermatch.nl) neemt sterk toe. Door de leegloop in de formele opvang ontstaat tegelijkertijd leegstand en omdat de tarieven niet dalen kan die alleen maar resulteren in faillissementen, samenvoeging en sluiting van locaties. Dat gebeurt dan ook massaal. Daarbij zullen het vooral de kleinere organisaties en zelfstandige opvanglocaties zijn die en masse de deuren sluiten. En de

## Het verzet van ouders tegen tariefsverhogingen is over de hele linie fors lager dan het zou kunnen zijn

capaciteit die tussen 2000 en 2010 met veel gemeenschapsgeld is uitgebreid, wordt zo in hoog tempo vernietigd. Als straks de economie aantrekt, staan alleen de grote organisaties nog overeind en zullen de wachtlijsten terugkeren of moeten de tarieven omhoog. Dat is echter geen reden om terug te keren naar de toeslagregeling van vóór 2012, omdat ook deze de prijsprikkel voor de meeste ouders al wegnam.

**Mutaties januari-september 2013 ten opzichte van januari-december 2012**

TABEL 1

Verzamelinkomen	Percentage bevolking	Mutatie aantal kinderen	Mutatie uren per kind	Totale mutatie
Negatief tot 130% WML	23	-14	-3	-17
130% WML tot één keer modaal	16	-11	-4	-15
Één tot anderhalf keer modaal	16	-10	-5	-15
Anderhalf tot twee keer modaal	20	-2	-6	-8
Twee tot drie keer modaal	12	1	-4	-3
Drie keer modaal en hoger	13	-34	-14	-48
Totaal	100	-9	-6	-15

Bron: Ministerie van SZW, 2013

## Ontwikkeling gemiddelde uurprijs

TABEL 2

	2009	2010	2011	2012	t/m sep 2013
Gemiddelde uurprijzen, in euro's					
Dagopvang	5,97	6,16	6,32	6,45	6,55
Buitenschoolse opvang	5,95	6,10	6,17	6,40	6,51
0-3 jarigen gastouderopvang	5,86	5,49	5,34	5,43	5,47
4-12 jarigen gastouderopvang	5,98	5,53	5,32	5,40	5,44
Gestelde maximum-uurprijzen, in euro's					
Dagopvang	6,10	6,25	6,36	6,36	6,46
Buitenschoolse opvang	6,10	5,82	5,93	5,93	6,02
0-3 jarigen gastouderopvang	6,10	5,00	5,09	5,09	5,17
4-12 jarigen gastouderopvang	6,10	5,00	5,09	5,09	5,17
Verschil gemiddelde ten opzichte van maximum uurprijzen, in procenten					
Dagopvang	-2,2	-1,5	-0,6	1,4	1,4
Buitenschoolse opvang	-2,5	4,6	4,0	7,9	8,1
0-3 jarigen gastouderopvang	-3,9	9,8	4,9	6,7	5,8
4-12 jarigen gastouderopvang	-2,0	10,6	4,5	6,1	5,2

Bron: Ministerie van SZW, 2013

## CONCLUSIE

De overheid kan de prijsvorming in de kinderopvang eenvoudig verbeteren door ouders geen percentage van een maximum-uurtarief te bieden voor elk uur kinderopvang maar een vast toeslagbedrag. Dat bedrag kan uiteraard inkomensafhankelijk zijn. Als de overheid in plaats van een inkomensafhankelijk percentage van een tarief tot een maximum-uurtarief altijd het percentage van het maximum aan ouders uitkeert, dan is de opvang voor ouders gratis als ze een opvang vinden die voor dat bedrag kan leveren. En elke eurocent die per uur meer betaald wordt, komt direct en volledig ten laste van de ouder zelf. Als er door de kwaliteitseisen geen ruimte is voor tariefdalingen, blijft alles effectief bij het oude. Met de voorgestelde aanpassing in de toeslagregeling blijft ook de omvang van de totale subsidie aan de sector gewoon in stand. Het vermoeden is echter dat er op veel plekken ruimte is voor tariefdalingen. En die komen met de voorgestelde aanpassing ten goede aan de ouders en verbeteren de marktwerking in de sector.

## LITERATUUR

- CPB (2011) *Kinderopvang in Kaart*. Den Haag: CPB.
- Ministerie van SZW (2012) *Reactie op Enquête Kinderopvang GroenLinks*. Brief aan de Kamer. Den Haag: Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.
- Ministerie van SZW (2013) *Cijfers Kinderopvang derde kwartaal 2013*. Brief aan de Kamer. Den Haag: Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.
- Staatsblad (2013) *Besluit van 15 oktober 2013 tot wijziging van het Besluit kinderopvangtoeslag in verband met aanpassing van de kinderopvangtoeslagtabel voor het berekeningsjaar 2014*. *Staatsblad van het Koninkrijk der Nederlanden*, 386.
- Plantenga, J. en M. Sanders (2012) *Kwaliteitszorg en de markt voor kinderdagopvang*. *ESB*, 97(4635), 301-302.
- UWV (2013) *UWV Arbeidsmarktprognose 2013-2014*. Amsterdam: UWV.