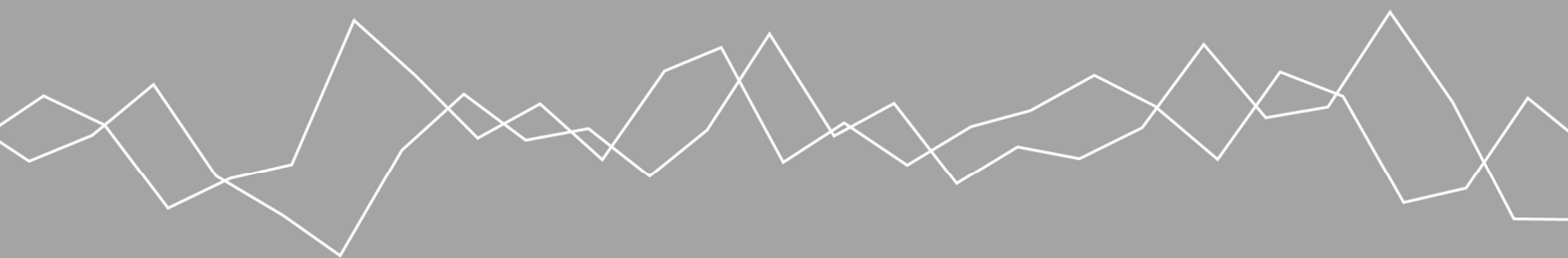


De waarde van kinderopvang



seo economisch onderzoek

Amsterdam, juni 2011

De waarde van kinderopvang

Lucy Kok
Carl Koopmans
Caroline Berden
Renza Dosker



seo economisch onderzoek

“De wetenschap dat het goed is”

SEO Economisch Onderzoek doet onafhankelijk toegepast onderzoek in opdracht van overheid en bedrijfsleven. Ons onderzoek helpt onze opdrachtgevers bij het nemen van beslissingen. SEO Economisch Onderzoek is gelieerd aan de Universiteit van Amsterdam. Dat geeft ons zicht op de nieuwste wetenschappelijke methoden. We hebben geen winstoogmerk en investeren continu in het intellectueel kapitaal van de medewerkers via promotietrajecten, het uitbrengen van wetenschappelijke publicaties, kennisnetwerken en congresbezoek.

SEO-rapport nr. 2011-33

ISBN 978-90-5220-004-0

Copyright © 2011 SEO Amsterdam. Alle rechten voorbehouden. Het is geoorloofd gegevens uit dit rapport te gebruiken in artikelen en dergelijke, mits daarbij de bron duidelijk en nauwkeurig wordt vermeld.

Inhoudsopgave

Samenvatting	i
1 Inleiding	1
1.1 Aanleiding en onderzoeksvraag	1
1.2 Projectstructuur en onderzoeksaanpak.....	1
1.3 Wat is een MKBA?.....	2
1.4 Leeswijzer	3
2 Ontwikkelingen in de kinderopvang	5
2.1 Verleden tot heden.....	5
2.2 Toekomst.....	6
3 Beleidsalternatieven & maatregelen	9
3.1 Nulalternatief.....	9
3.2 Beleidsalternatieven.....	9
3.3 Maatregelen	11
4 Effecten	13
4.1 Effect van kwaliteit kinderopvang.....	13
4.2 Effect van prijs kinderopvang.....	16
4.3 Effect van kindgebonden ondersteuning	19
4.4 Effect van ouderschapsverlof.....	20
4.5 Effect van belastingen en subsidies.....	22
5 Kosten en baten	23
5.1 Bezuiniging op kinderopvangtoeslag met € 650 miljoen	23
5.2 Bezuiniging door schrappen subsidie voor formele kinderopvang	27
5.3 Bezuiniging op fiscale stimulans arbeidsparticipatie met € 650 miljoen	31
5.4 Bezuiniging op kinderbijslag en fiscale stimulans arbeidsparticipatie met € 1,8 miljard.....	33
5.5 Vrij toegankelijke ontwikkelingsgerichte kinderopvang voor kinderen van 2,5 tot 4 jaar.....	34
5.6 Een jaar ouderschapsverlof en hogere kwaliteit kinderopvang	38
5.7 Drie maanden ouderschapsverlof en hogere kwaliteit kinderopvang	41
5.8 Combinatie van bezuiniging en meer kwaliteit.....	44
6 Slotbeschouwing	47
Literatuur	51
Bijlage A De klankbordgroep	55
Bijlage B De begeleidingscommissie	57

Samenvatting

Er is veel discussie over de kinderopvang. Het kabinet wil de arbeidsparticipatie verhogen maar ook bezuinigen op subsidies, onder andere in de kinderopvang. De vraag is wat de gevolgen daarvan zijn voor de maatschappij. Wat betekent het voor de welvaart als vrouwen minder gaan werken omdat de kinderopvang te duur wordt? Zijn er andere mogelijkheden om te bezuinigen? En wat zijn de effecten van investeren in de kwaliteit van kinderopvang?

Om deze vragen te beantwoorden heeft SEO Economisch Onderzoek in opdracht van de kinderopvangsector een maatschappelijke kosten-batenanalyse (MKBA) verricht van acht beleidsalternatieven. Het gaat om vier alternatieven die de uitgaven voor kindregelingen verlagen, drie alternatieven die juist investeren in de kinderopvang met het oog op het stimuleren van de ontwikkeling van kinderen en een alternatief waarin uitgavenverlaging wordt gecombineerd met investeren in kwaliteit. De kosten-batenanalyses vergelijken de effecten van de beleidsalternatieven met de situatie in 2011.

Minder kinderopvangsubsidie

Er zijn twee alternatieven onderzocht waarin wordt bezuinigd op de kinderopvang:

- Beperking van de kinderopvangtoeslag met € 650 miljoen per jaar;
- Volledig afschaffen van de overheidssubsidie voor kinderopvang; een bezuiniging van € 2 miljard per jaar.

Door de beperking van de kinderopvangtoeslag met € 650 miljoen per jaar gaat de maatschappij er per saldo materieel € 50 miljoen tot € 350 miljoen per jaar op achteruit. Dit komt doordat moeders minder gaan werken. Doordat zij minder gaan werken hebben zij meer tijd voor andere dingen zoals persoonlijke verzorging en vrije tijd. Als deze baten worden meegeteld is het resultaat voor de gehele maatschappij ongeveer neutraal.

Als de kinderopvangtoeslag volledig wordt afgeschaft is het effect op de samenleving negatief, ook wanneer de baten van vrije tijd worden meegeteld. De maatschappij gaat er dan € 0,5 tot € 1,5 miljard per jaar op achteruit. Vergeleken met een bezuiniging van € 650 miljoen zijn de kosten - ook in verhouding tot de bezuiniging - hoger. Dat komt doordat de volledige afschaffing van subsidies ook meer productieve ouders stimuleert om zich terug te trekken van de arbeidsmarkt. De immateriële baten zijn verhoudingsgewijs lager dan bij een bezuiniging van € 650 miljoen. De reden is dat vrije tijd, naarmate er meer van wordt gecreëerd, relatief minder waard wordt.

Beperking van andere kindregelingen

Er zijn twee alternatieven onderzocht waarin wordt bezuinigd op andere kindregelingen:

- Bezuiniging op de inkomensafhankelijke combinatiekorting (ICK) met € 650 miljoen per jaar. Dit is een fiscale stimulant voor moeders met kinderen onder de 12 jaar om te werken;
- Bezuiniging op kinderbijslag en fiscale stimulansen voor moeders om te werken met in totaal € 1,8 miljard per jaar.

Een bezuiniging op de inkomensafhankelijke combinatiekorting met € 650 miljoen levert, net als een bezuiniging op de kinderopvangtoeslag met € 650 miljoen, een neutraal resultaat op voor de maatschappij als geheel. Een bezuiniging op de inkomensafhankelijke combinatiekorting heeft echter een minder negatief effect op de arbeidsparticipatie van vrouwen.

Een bezuiniging van € 1,8 miljard op de kinderbijslag en de fiscale stimulansen voor moeders om te werken levert een positief saldo op voor de maatschappij van rond de € 100 miljoen. De participatie van moeders met een partner daalt. Bij alleenstaande moeders, vaders en mensen zonder kinderen stijgt echter de participatie.

Investeren in de kwaliteit van kinderopvang

Er zijn drie alternatieven onderzocht waarin wordt geïnvesteerd in de kwaliteit van kinderopvang:

- Vrij toegankelijke kinderopvang voor kinderen van 2,5 tot 4 jaar. De opvang krijgt een ontwikkelingsgerichte component (conform de voor- en vroegschoolse educatie) en wordt uitgevoerd door kinderopvangorganisaties;
- Een jaar ouderschapsverlof en hogere kwaliteit kinderopvang. Ook in dit alternatief krijgt de opvang een ontwikkelingsgerichte component. Bovendien wordt er geïnvesteerd in de kwaliteit van medewerkers. Kinderopvang voor jonge kinderen van niet-werkende ouders wordt ook gesubsidieerd. In dit alternatief wordt verder een jaar betaald ouderschapsverlof ingevoerd zodat kinderen het eerste jaar thuis kunnen blijven;
- Drie maanden ouderschapsverlof en hogere kwaliteit kinderopvang. In dit alternatief wordt nog meer geïnvesteerd in de kwaliteit van medewerkers. Kinderopvang voor jonge kinderen van niet-werkende ouders wordt ook gesubsidieerd. In dit alternatief wordt daarnaast drie maanden verlenging van het ouderschapsverlof ingevoerd.

Deze alternatieven hebben positieve effecten op de ontwikkeling van kinderen in het bijzonder in een achterstandssituatie. Vrij toegankelijke ontwikkelingsgerichte kinderopvang levert de maatschappij winst op doordat kinderen van ouders met een lage sociaaleconomische status hun achterstand ten opzichte van andere kinderen inlopen en daardoor in de toekomst meer productie kunnen gaan leveren, meer kunnen gaan verdienen en uiteindelijk meer belasting kunnen gaan betalen. De uitkomsten zijn gevoelig voor de gemaakte aannames. Hoe beter de kwaliteitstoename kan worden toegesneden op de kinderen met een achterstand, hoe beter het resultaat voor de maatschappij zal zijn.

De kosten van de twee alternatieven waarbij een verbetering van de kwaliteit van de kinderopvang wordt gecombineerd met betaald ouderschapsverlof zijn groter dan de baten. Ouderschapsverlof leidt tot aanzienlijke productieverliezen. Het netto rendement van deze alternatieven zonder de verlenging van het ouderschapsverlof is waarschijnlijk wel positief. Ook hier geldt dat het netto rendement groter zal zijn naarmate de kwaliteitstoename meer wordt toegesneden op kinderen met een achterstand.

Beperken kindregelingen én investeren in kwaliteit kinderopvang

Dit alternatief combineert een kwaliteitsimpuls in de kinderopvang met een bezuiniging in de inkomensafhankelijke combinatiekorting. Ook in dit alternatief krijgt de opvang een ontwikkelingsgerichte component (conform de voor- en vroegschoolse educatie) en wordt deze

uitgevoerd door kinderopvangorganisaties. Daarnaast wordt geïnvesteerd in de kwaliteit van medewerkers. Om de kwaliteitsimpuls betaalbaar te houden wordt de ontwikkelingsgerichte opvang niet vrij toegankelijk en wordt er geen ouderschapsverlof ingevoerd.

Dit alternatief heeft waarschijnlijk een positief rendement. Het rendement is groter dan in alle andere beleidsalternatieven. Bovendien is de verdeling over partijen evenwichtiger. In de bezuinigingsalternatieven betalen ouders de rekening en gaan de overige belastingbetalers erop vooruit. De kwaliteitsalternatieven leggen juist de rekening bij de overige belastingbetalers neer, en alle voordelen komen bij kinderen en hun ouders terecht. In dit gecombineerde alternatief gaan ouders erop achteruit, maar kinderen en de overige belastingbetalers gaan erop vooruit. Ouders betalen dus zelf de investering in hun kinderen.

Conclusie

Het totaalbeeld van deze MKBA is dat kinderopvang een belangrijke economische meerwaarde voor de samenleving vertegenwoordigt: kinderopvang is veel meer dan een kostenpost. De MKBA laat zien dat afschaffing van de huidige kinderopvangsubsidies tot een verlaging van de arbeidsparticipatie van vrouwen leidt en daarmee resulteert in een daling van de totale welvaart. Bovendien wordt in het onderzoek zichtbaar dat gericht investeren in de kwaliteit van kinderopvang loont. Een kwaliteitsverbetering van medewerkers verhoogt het latere opleidingsniveau van de kinderen, en daarmee hun productie en de totale welvaart. Binnen het huidige beleidsinstrumentarium kan dit worden gefinancierd door het belastingvoordeel voor werkende ouders te verkleinen.

Het onderzoek laat ook zien dat er ‘witte vlekken’ zijn in de kennis. Dit geldt met name voor kwaliteitsverbetering in de kinderopvang. En voor de effecten van grote beleidsveranderingen op het gedrag van ouders. Sommige effecten kunnen (nog) niet worden gemonetariseerd. Ook blijven transitiekosten van bezuinigingen buiten beeld. Na vijf jaar of meer past de sector zich aan, maar op kortere termijn zal in sommige regio’s capaciteit ongebruikt blijven, zullen kinderopvangorganisaties worden opgeheven of verkleind, en leidsters werkloos raken. Bovendien draagt onzekerheid over beleidswijzigingen – ook ten aanzien van de eigen bijdrage van ouders - niet bij aan een stabiel investeringsklimaat.

Een aantal effecten is vanwege onvoldoende kennis niet meegenomen in de kosten-batenanalyse. Er zijn aanwijzingen dat een hogere kwaliteit van kinderopvang ertoe leidt dat kinderen minder vaak worden verwezen naar het speciaal onderwijs en dat zij gezonder worden en daardoor ook minder zorgkosten veroorzaken (Masse en Barnett, 2002). Verder is het waarschijnlijk dat kinderen als zij een hoger opleidingsniveau behalen, niet alleen meer gaan verdienen, maar ook meer gaan participeren. Ook dit positieve effect is niet meegenomen in de kosten-batenanalyse. Anderzijds zijn ook de extra kosten van meer opleiden niet meegenomen.

Duidelijk is dat verschillende wegen nog open liggen om het maatschappelijke rendement van de uitgaven aan kinderopvang verder te vergroten en daarmee ook de doeltreffendheid en de doelmatigheid van het overheidsbeleid ten aanzien van de sector kinderopvang. Investeren in kwaliteit werpt z’n vruchten af. Inzetten op de ontwikkeling van kinderen, in het bijzonder in een achterstandssituatie, resulteert in een positieve bijdrage aan de welvaart van Nederland.

1 Inleiding

1.1 Aanleiding en onderzoeksvraag

Tegen het licht van de aangekondigde bezuinigingen van de regering op kinderopvang heeft de sector kinderopvang behoefte aan een beter inzicht in de maatschappelijke voor- en nadelen van kinderopvang bij verschillende beleidsmaatregelen. Enerzijds kan dit inzicht de overheid tot beter en consistentere beleid bewegen, waardoor reguleringsonzekerheid in de sector uiteindelijk kan afnemen. Anderzijds kan inzicht in het nut en de noodzaak van kinderopvang de publieke opinie in positieve zin veranderen. Middels een maatschappelijke kosten-batenanalyse (MKBA), waarbij de kosten en baten van een aantal alternatieve beleidsmaatregelen worden berekend en vergeleken met de huidige situatie, kan het gevraagde inzicht gegeven worden.

SEO Economisch Onderzoek heeft in opdracht van de sector kinderopvang een MKBA van kinderopvang uitgevoerd. Het resultaat van de MKBA beantwoordt de onderzoeksvraag wat de maatschappelijke effecten van kinderopvang in Nederland zijn, onderscheiden naar opvang door kindercentra en gastouders, uitgedrukt in geld. In de MKBA zijn alle kosten en baten voor de hele Nederlandse samenleving (kinderopvangaanbieders, kinderen en ouders, overheid en belastingbetalers) overzichtelijk en zo kwantitatief mogelijk weergegeven. Het gaat hierbij zowel om harde en in geld gewaardeerde effecten (zoals de kosten van kinderopvang) als om niet direct in geld gewaardeerde effecten (zoals de baten van betere opvang op de ontwikkeling van kinderen). Een MKBA neemt dus niet alleen financiële effecten mee, maar alles wat ons welbevinden raakt, zoals de kwaliteit van kinderopvang. Immateriële effecten van kinderopvang worden derhalve meegenomen in een MKBA.

1.2 Projectstructuur en onderzoeksaanpak

Een begeleidingscommissie en een klankbordgroep bewaakten de voortgang en het resultaat van de MKBA. De begeleidingscommissie bestond uit de opdrachtgevers (voor een overzicht zie bijlage B). De klankbordgroep bestond uit externe deskundigen op het gebied van pedagogiek, overheidsfinanciën en kinderopvang (voor een overzicht zie bijlage A). Tijdens het onderzoek waren er overlegmomenten met zowel de begeleidingscommissie als de klankbordgroep afzonderlijk.

Het onderzoek bestond uit de volgende onderzoeksstappen:

- Het definiëren van het nulalternatief en de projectalternatieven;
- De effecten in kaart brengen op basis van literatuuronderzoek;
- De kosten en baten berekenen op basis van de gevonden effecten.

In samenspraak met de begeleidingscommissie en op basis van advies van de klankbordgroep zijn het nulalternatief en acht projectalternatieven vastgesteld. Deze zijn vervolgens zorgvuldig verder uitgewerkt. Daarna zijn de effecten van kinderopvang geïnventariseerd, waarbij zowel gebruik is gemaakt van de bestaande economische als niet-economische literatuur. Relevante nationale en

internationale studies zijn in het onderzoek meegenomen. De gevonden effecten zijn zoveel mogelijk in geld uitgedrukt.

1.3 Wat is een MKBA?

Een maatschappelijke kosten-batenanalyse (MKBA) gaat na of de voordelen van overheidsingrijpen opwegen tegen de nadelen. Overheidsingrijpen is gericht op het oplossen van problemen, maar als het ingrijpen erg duur of weinig effectief is, kan het middel erger zijn dan de kwaal. De toepassing van MKBA heeft in Nederland een hoge vlucht genomen. Sinds 2000 worden infrastructuurprojecten volgens vaste richtlijnen met een MKBA onderzocht. Ook op andere beleidsterreinen worden vaak kosten-batenanalyses uitgevoerd.

Een MKBA is een systematische methode om de kosten en baten van overheidsbeleid voor de samenleving in kaart te brengen. Als bij uitvoering van een beleidsmaatregel de totale baten voor de maatschappij groter zijn dan de totale kosten, is het resultaat dat de samenleving als geheel erop vooruitgaat. Door alle kosten van de baten af te trekken, wordt een baten-/kostensaldo verkregen. Een positief saldo duidt op een project dat de welvaart verhoogt. Een negatief saldo duidt op een project dat de welvaart verlaagt. Ook is het gebruikelijk om de baten te delen door de kosten: de baten-/kostenverhouding. Een verhouding groter dan 1 duidt dan op welvaartswinst.

In de praktijk leiden maatregelen voor sommigen tot baten en voor anderen tot kosten. Zo kunnen bepaalde effecten op nationale schaal niet relevant zijn, maar wel voor bepaalde regio's of bepaalde groepen in de samenleving: de zogenoemde verdelingseffecten. De MKBA moet deze verdelingseffecten zichtbaar maken, ook al gebeurt dit in de praktijk mondjesmaat. De weging van verdelingseffecten is een politieke beslissing.

Een MKBA drukt alle aspecten waaraan mensen waarde hechten (voor zover mogelijk) in geld uit en telt deze op. Dat geldt ook voor zaken die meestal niet in geld worden gewaardeerd zoals reistijd of gezondheid. Met andere woorden: de MKBA hanteert een breed welvaartsbegrip, waarin ook 'welzijn' wordt meegenomen. Verschillende effecten zoveel mogelijk onder één noemer brengen zodat ze vergelijkbaar worden, dat is de achterliggende gedachte. Ook de onzekerheden en risico's die met een project samenhangen inventariseert een MKBA. Meestal zijn er onzekerheden, zowel over de werking van het beleid zelf als over de omgeving waarin het beleid gaat functioneren. Om de onzekerheden zichtbaar te maken wordt een gevoeligheidsanalyse verricht. Een gevoeligheidsanalyse geeft de uitkomsten van de kosten-batenanalyse weer bij andere veronderstellingen dan in een gekozen basisscenario. Uit de gevoeligheidsanalyse blijkt tussen welke marges (bandbreedtes) de kosten en baten liggen.

Een MKBA vergelijkt twee toekomstbeelden: een toekomstbeeld met specifiek overheidsbeleid (beleidsalternatief) en een toekomstbeeld zonder dit specifieke beleid (nulalternatief). De verschillen tussen deze beelden leiden tot kosten en baten. Stel: de arbeidsparticipatie neemt trendmatig toe, maar stijgt door een intensief beleid nog sterker. Dan vormt alleen de extra stijging een baat van het beleid. In een MKBA kunnen ook meerdere beleidsalternatieven met

elkaar worden vergeleken zoals regulering of subsidies. Door van elk beleidsalternatief de kosten en baten in beeld te brengen, wordt duidelijk welk beleid het beste ‘scoort’.

Een maatschappelijke kosten-batenanalyse is verankerd in de economische wetenschap, in het bijzonder de welvaartseconomie, en wordt veelvuldig toegepast in de praktijk. Veel landen kennen leidraden voor de wijze waarop een KBA moet worden uitgevoerd. Ook Nederland kent een dergelijke leidraad: de Leidraad Overzicht Effecten Infrastructuur (OEI) (Eijgenraam et al. 2000). De methode is breed toepasbaar op projecten op uiteenlopende beleidsterreinen en kan bijdragen aan een verzakelijking van het beleid.

In een MKBA is er naast de in geld uitgedrukte effecten ruimte om ook andere effecten mee te nemen. Dit zijn zaken die de nationale welvaart wel beïnvloeden, maar die moeilijk of niet in geld zijn uit te drukken: vraagtekens of PM-posten.

De MKBA is geen besliscriterium, maar een ondersteunend instrument. ‘De politiek’ maakt de afweging tussen het kosten-/batensaldo, de verdelingseffecten en andere, bijvoorbeeld electorale overwegingen. Daarbij hoeft niet conform de MKBA besloten te worden, maar de MKBA bevat wel belangrijke inhoudelijke informatie ten behoeve van een politiek besluit.

1.4 Leeswijzer

Hoofdstuk 2 beschrijft de ontwikkelingen in de kinderopvang. In Hoofdstuk 3 is uiteengezet welke beleidsalternatieven zijn onderzocht. Hoofdstuk 4 presenteert de verschillende effecten van de alternatieven. Hoofdstuk 5 geeft een overzicht van de kosten en baten en laat zien wat het saldo daarvan is. Hoofdstuk 6 vat de resultaten samen en plaatst een en ander in perspectief.

2 Ontwikkelingen in de kinderopvang

2.1 Verleden tot heden

Situatie tot 2005

Sinds eind jaren tachtig vertoont de sector kinderopvang een vrijwel ononderbroken groei (Memorie van Toelichting Wet Kinderopvang). Over de periode 1990-2004 groeiden de kinderdagopvang, de BSO en de gastouderopvang gestaag met gemiddeld respectievelijk 9%, 18% en 3% per jaar (Jongen 2008). In deze periode bestonden verschillende opvangplaatsen naast elkaar: particuliere plaatsen, subsidieplaatsen en bedrijfsplaatsen¹. Particuliere plaatsen werden geheel door de ouders zelf betaald. Subsidieplaatsen waren opvangplaatsen die door gemeenten werden ingekocht voor ouders en waarvoor ouders een ouderbijdrage betaalden. Bedrijfsplaatsen werden (deels) gefinancierd door de werkgever en ook hiervoor betaalden ouders een ouderbijdrage.

De markt kende een aantal knelpunten. De toegankelijkheid van de kinderopvang voor ouders was niet uniform. Min of meer toevallige individuele omstandigheden bepaalden vaak of en onder welke financiële condities gebruik kon worden gemaakt van kinderopvang. Er bestond een landelijke tabel van ouderbijdragen voor kinderopvang, maar omdat het ging om een adviestabel konden gemeenten hiervan afwijken. Bij vergelijkbaar gebruik van opvang konden de kosten voor ouders dus sterk verschillen.

Een ander knelpunt had betrekking op de kwaliteitseisen en het toezicht op de kwaliteit. Via het Tijdelijk besluit kwaliteitsregels kinderopvang verplichtte de overheid dat gemeenten kwaliteitsvoorschriften oplegden aan opvangcentra en stelde ze een aantal minimeisen ten aanzien van deze kwaliteitsvoorschriften. Het besluit stelde op sommige punten duidelijke eisen. Op andere punten gaf het besluit de gemeenten de vrijheid de kwaliteitseisen en het toezicht hierop naar eigen believen in te vullen. De kwaliteitseisen konden dus per gemeente verschillen en ook bij het toezicht op de kwaliteit konden de criteria, het bereik en wijze van handhaving van de kwaliteitseisen per gemeente verschillen. Deze situatie zorgde voor marktverstoring, rechtsongelijkheid en onduidelijkheid voor ondernemers in de kinderopvang.

De kinderopvangmarkt was inmiddels zo sterk gegroeid dat deze knelpunten om een duidelijk wettelijk kader vroegen.

Situatie vanaf 2005

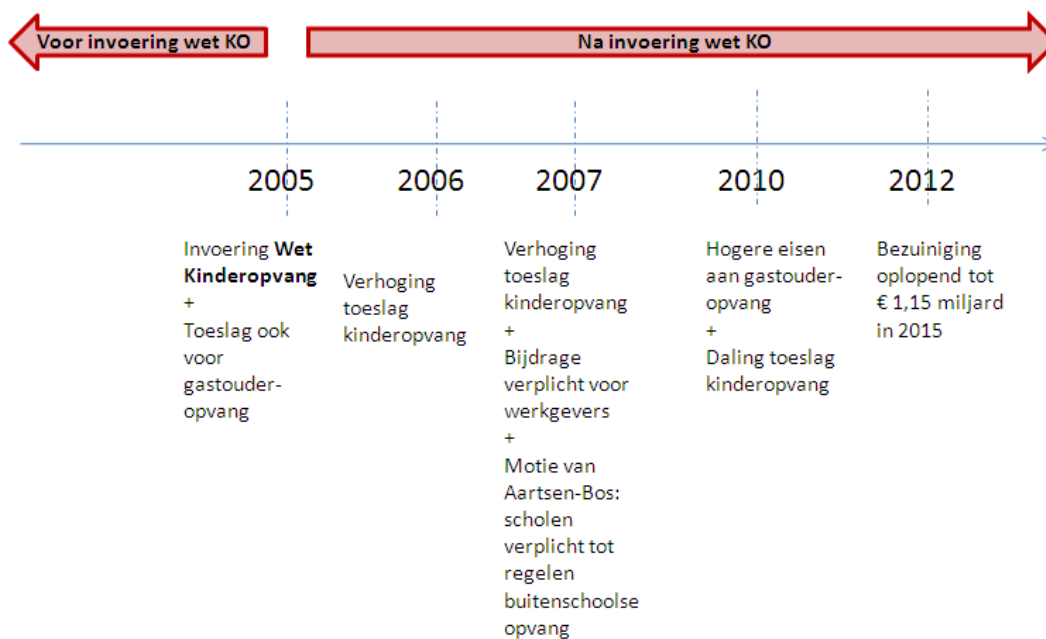
In 2005 is de Wet Kinderopvang ingevoerd. Deze wet zorgde voor een verbetering van de interne en externe efficiency. Ook bracht de wet uniformiteit in de financiering en rondom de kwaliteit van kinderopvang. Zo ligt vanaf 2005 de verantwoordelijkheid voor het vaststellen van kwaliteitsnormen bij het Rijk: kwaliteitsnormering is vastgelegd in de wet middels de convenantpartijen. Het toezicht op de kwaliteit ligt bij de gemeente, waar het toezicht wordt uitgevoerd door de GGD.

¹ Zie Memorie van Toelichting Wet Kinderopvang

De wet regelt dat de kosten voor kinderopvang worden gefinancierd door werkgevers, overheid en ouders. Sinds 2005 betalen ouders zelf de volledige marktprijs aan de aanbieders. De ouders ontvangen van de overheid een subsidie in de vorm van een inkomensafhankelijke toeslag van de Belastingdienst. Deze tegemoetkoming waarborgt de toegankelijkheid van de opvang. Ouders ontvangen de subsidie als ze werken, studeren of een traject volgen om aan het werk te gaan. Hoe hoger het inkomen van het huishouden, hoe lager de subsidie. Tevens is de subsidie gekoppeld aan een gemaximeerd uurtarief. Ook hangt de subsidie af van het aantal kinderen. Voor het eerste kind is de subsidie lager dan voor het tweede en volgende kind. Sinds 2007 zijn werkgevers verplicht om een bijdrage te leveren voor de kosten van kinderopvang.

Het gebruik van kinderopvang is sterk toegenomen. Maakten in 2005 375 duizend kinderen gebruik van formele opvang (OCW, 2010), in 2010 ging het om 822 duizend kinderen; 415 duizend kinderen gingen naar de dagopvang, 371 duizend naar de BSO en 131 duizend kinderen maakten gebruik van gastouderopvang (OCW, 2011). In de leeftijdscategorie 0 tot 4 jaar maakte in 2010 61% gebruik van de kinderopvangtoeslag (Kamerstuk 32710-VIII, nr.1, vergaderjaar 2010-2011). In de leeftijdscategorie 4 tot 12 jaar lag dit percentage op 23%.

Figuur 2.1 Belangrijkste ontwikkelingen op de markt voor kinderopvang



2.2 Toekomst

In lijn met het toegenomen gebruik, namen ook de kosten voor de overheid fors toe. Om de kosten in te perken zijn er forse bezuinigen bekendgemaakt voor de kinderopvang. De bezuinigingen zijn gestart in 2011. In 2010 betaalden ouders gemiddeld 22% van de kosten voor kinderopvang. Door de aanpassingen van de ouderbijdrage komt dit percentage op 26% in 2011 (Kamerstuk, 2009-2010, 31.322 nr.87). Deze percentages zijn gemiddeldes, gebaseerd op een gezin met twee kinderen².

² <http://www.rijksoverheid.nl/nieuws/2010/09/21/veranderingen-in-de-kinderopvang-in-2011.html>

Nog steeds is het beleid rondom kinderopvang in beweging. Minister Kamp heeft in de Tweede Kamer gezegd het stelsel van kinderopvangvoorzieningen zoveel mogelijk in stand te willen houden. Wel wil hij maatregelen nemen om de financiële houdbaarheid van het stelsel te bevorderen (Tweede Kamer 31322 nr 113). Onlangs stuurde minister Kamp een brief naar de Tweede Kamer waarin plannen werden gepresenteerd om vanaf 2012 € 1,15 miljard te bezuinigen op de kinderopvang. De plannen bestaan uit (bron: brief minister Kamp aan Tweede Kamer 6 juni 2011):

- Het leggen van een koppeling tussen de kinderopvangtoeslag en het aantal uur dat de minst werkende ouder werkt.
- Niet indexeren van de maximum uurtarieven
- Verhoging van de ouderbijdrage
- Invoering van een vaste eigen bijdrage per maand
- Afbouw van de minimale vergoeding van 33,3% voor het eerste kind naar 0%

De markt voor kinderopvang is dus nog niet in rustig vaarwater terechtgekomen.

3 Beleidsalternatieven & maatregelen

In deze kosten-batenanalyse wordt de situatie op de markt voor kinderopvang in 2011, waarin de gemiddelde ouderbijdrage 26% betreft, vergeleken met acht verschillende beleidsalternatieven. De beleidsalternatieven betreffen combinaties van verschillende maatregelen met directe en indirecte betrekking tot kinderopvang. De maatregelen betreffen zowel wijzigingen in de kwaliteit en de prijs van kinderopvang, wijzigingen in de duur van ouderschapsverlof als maatregelen die een effect hebben op het nettoloon van werkende moeders.

3.1 Nulalternatief

Zoals besproken in hoofdstuk 1 worden er in een kosten-batenanalyse verschillende toekomstbeelden vergeleken. Het nulalternatief is een toekomstbeeld zonder extra overheidsbeleid, in dit geval de situatie op de markt voor kinderopvang in 2011. Dit betekent dat wordt uitgegaan van de 'Kinderopvangtoeslagtabel 2011'. Deze tabel specificeert de toeslag waarop huishoudens recht hebben naar toetsingsinkomen en aantal kinderen dat gebruikmaakt van kinderopvang. De ouderbijdrage varieert van minimaal 4% tot maximaal 66%. De ouderbijdrage is hoger voor het eerste kind (per definitie het kind dat de meeste uren gebruikmaakt van kinderopvang) dan voor het tweede en volgende kind. Ook is de ouderbijdrage hoger naarmate het toetsingsinkomen hoger is. De gemiddelde ouderbijdrage van een gezin met twee kinderen komt in 2011 op 26%³.

3.2 Beleidsalternatieven

In deze kosten-batenanalyse wordt het nulalternatief vergeleken met verschillende beleidsalternatieven. De beleidsalternatieven variëren in complexiteit van een 'rechtlijnige besparing' tot een pakket maatregelen waarin zowel wijzigingen in de duur van ouderschapsverlof plaatsvinden als wijzigingen in het opleidingsniveau van de medewerkers in de kinderopvang. De voorgestelde alternatieven kunnen worden ingedeeld naar:

- Alternatieven waarin besparingen op overheidsuitgaven worden ingevuld. Twee alternatieven waarbij wordt bezuinigd op de kinderopvangtoeslag worden gezet tegenover twee alternatieven waarbij op andere maatregelen wordt bezuinigd.
- Alternatieven gericht op een hogere kwaliteit van opvang voor kinderen tot 4 jaar. Deze alternatieven maken de kinderopvang juist duurder, maar kunnen positieve effecten hebben op de ontwikkeling van kinderen en de samenleving als geheel.

Alternatieven gericht op besparingen

1. Minder subsidie via de kinderopvangtoeslag, zoals voorgenomen in het regeerakkoord, met de implementatie van een besparing van € 650 miljoen.

³ <http://www.rijksoverheid.nl/nieuws/2010/09/21/veranderingen-in-de-kinderopvang-in-2011.html>

2. Geen subsidie voor formele kinderopvang van de overheid. De overheid bespaart daarmee € 2 miljard. Vergoedingen van werkgevers zijn vrijwillig. In de analyse wordt de aanname gemaakt dat 2/3 van de werkgevers in deze situatie zullen bijdragen in de kosten van kinderopvang. Dit is conform de situatie voor 2007.
3. Verlagen van de inkomensafhankelijke combinatiekorting (ICK). De ICK is een fiscale stimulans om te werken voor de minstverdienende partner in een gezin met kinderen onder de 12 jaar. Uitgegaan wordt van een verlaging van de ICK met € 650 miljoen zodat een vergelijking mogelijk is met alternatief 1.
4. Bezuiniging en vereenvoudiging van het stelsel van kindregelingen, waarbij de kinderopvangtoeslag buiten schot blijft. Dit alternatief is gebaseerd op module 1 van variant 1 van de Heroverwegingcommissie 'Kindregelingen' (Ministerie van Financiën 2010). Er wordt uitgegaan van een besparing van € 1.815 miljoen op het totale budget aan kindregelingen door de volgende maatregelen:
 - Bezuiniging op de kinderbijslag en enkele andere regelingen met € 910 miljoen;
 - Bezuiniging op belastingkortingen voor alleenstaande ouders met € 250 miljoen;
 - Bezuiniging op de inkomensafhankelijke combinatiekorting (ICK) met € 560 miljoen;
 - Bezuiniging op het kindgebonden budget met € 5 miljoen;
 - Afschaffing van de ouderschapsverlofkorting: dit levert € 90 miljoen op.

Alternatieven gericht op kwaliteitseffecten van opvang

5. Dit alternatief houdt een publieke voorziening in. Deze variant is gebaseerd op module 1 van variant 5 'De nieuwe school' van de Heroverwegingcommissie 'Kindregelingen' (Ministerie van Financiën 2010). Van 2,5 tot 4 jaar kunnen alle kinderen vrij toegankelijk naar de kinderopvang (dit kost € 425 miljoen). De opvang krijgt een ontwikkelingsgerichte component (conform de voor- en vroegschoolse educatie) en wordt uitgevoerd door kinderopvangorganisaties (kosten € 140 miljoen). Voor kinderen tot 2,5 jaar en van 4 jaar t/m 12 jaar verandert er niets. Doorbetaald ouderschapsverlof en het afschaffen van alle kindregelingen, wat wel onderdelen zijn van het genoemde voorstel van de Heroverwegingcommissie, maken geen deel uit van dit alternatief.
6. Dit alternatief betreft een combinatie van langdurig betaald ouderschapsverlof en opvang met een ontwikkelingsgerichte component vanaf jonge leeftijd en is gebaseerd op de Scandinavische modellen. Ouders krijgen gezamenlijk een jaar ouderschapsverlof dat ze gebruiken om het kind het eerste jaar thuis te verzorgen. Het ouderschapsverlof wordt betaald door de overheid (kosten € 2,3 miljard). Daarna kunnen alle kinderen tot 4 jaar naar opvang met een ontwikkelingsgerichte component (kosten € 120 miljoen). Tevens wordt het aandeel pedagogisch medewerkers met een HBO achtergrond in de kinderdagverblijven verhoogd tot 20% (kosten € 60 miljoen) (Brouwer et al., 2010).
7. Alternatief 7 betreft een kwaliteitsalternatief met drie maanden betaald ouderschapsverlof, betaald door de overheid. Het aandeel pedagogisch medewerkers met een HBO achtergrond in kinderdagverblijven en de buitenschoolse opvang wordt verhoogd tot 50%. Deze 50% is gebaseerd op het rapport *'Een rijk programma voor ieder kind'* uit 2008 van de Onderwijsraad.

De ideale opleidingsmix bestaat volgens dit rapport uit 10% à 20% van de pedagogisch medewerkers met een master WO/HBO en 20% a 60% van de pedagogisch medewerkers met een bachelor. Om deze kwalitatief goede opvang ook toegankelijk te maken voor kinderen met een achterstand is de opvang ook toegankelijk voor kinderen vanaf 2 jaar van niet-werkende ouders. Om kosten te besparen wordt de pedagogisch medewerker/kindratio verlaagd. Per saldo kost de kwaliteitsverbetering € 125 miljoen. Het betaalde ouderschapverlof kost de overheid € 780 miljoen.

Combinatiealternatief

8. Dit alternatief combineert de bezuiniging in de inkomensafhankelijke combinatiekorting (met € 650 miljoen) met een kwaliteitsimpuls in de kinderopvang. De kwaliteitsimpuls bestaat uit de introductie van ontwikkelingsgerichte opvang voor kinderen van 2,5 tot 4 jaar (conform alternatief 5) en investering in de kwaliteit van de pedagogisch medewerkers in de kinderdagverblijven en de buitenschoolse opvang. Daarbij is niet uitgegaan van een bepaald opleidingsniveau (zoals in alternatief 7). De kwaliteitsverbetering kan ook op een andere manier worden bereikt, bijvoorbeeld door medewerkers gerichte cursussen te geven. De kostenstijging die daarmee gemoeid is bedraagt € 245 miljoen (gelijk aan het aannemen van 50% HBO'ers). Om de kwaliteitsimpuls betaalbaar te houden wordt de ontwikkelingsgerichte opvang niet vrij toegankelijk (zoals in alternatief 5) en wordt er geen ouderschapverlof ingevoerd (zoals in alternatief 7).

3.3 Maatregelen

De verschillende beleidsalternatieven bevatten combinaties van maatregelen die toegepast worden op de huidige situatie. Om de kosten en baten te kunnen bepalen die behoren bij de verschillende beleidsalternatieven zal eerst moeten worden nagegaan wat de effecten zijn van de aparte maatregelen.

De acht alternatieven zijn verschillende combinaties van maatregelen die zich direct of indirect op de markt voor kinderopvang richten. Het betreffen maatregelen met betrekking tot:

- De kwaliteit van kinderopvang;
- De prijs van kinderopvang;
- De hoogte van de kindgebonden ondersteuning;
- De duur van betaald ouderschapverlof;
- Belastingen en subsidies voor werkende moeders.

Onderstaande tabel geeft aan welke van de vijf bovengenoemde maatregelen voorkomen per beleidsalternatief. Alleen de veranderingen ten opzichte van het nulalternatief zijn weergegeven.

Tabel 3.1 De gekozen alternatieven bestaan uit verschillende maatregelen

Maatregelen	Alternatieven							
	1	2	3	4	5	6	7	8
<i>Pedagogisch medewerker/kind ratio</i>							Verlaagd	
Kwaliteit kinderopvang <i>Pedagogisch medewerkers met HBO+ achtergrond</i>						verhoogd naar 20% KDV	verhoogd naar 50% KDV/BSO	vergelijkbaar met verhoging naar 50% KDV/BSO
<i>Ontwikkelingsgerichte opvang</i>					2,5 tot 4 jaar	2,5 tot 4 jaar		2,5 tot 4 jaar
Prijs kinderopvang <i>Werkende ouders</i>	650 mln minder subsidie	geen subsidie			van 2,5 tot 4 jaar vrij toegankelijk			
<i>Niet-werkende ouders</i>					van 2,5 tot 4 jaar vrij toegankelijk	subsidie tot max 2 dgn	subsidie tot max 2 dgn	
Kindgebonden ondersteuning				915 mln minder subsidie				
Ouderschapsverlof				90 mln minder subsidie		1 jaar	3 maanden	
Belastingen en subsidies			650 mln minder fiscale stimulans	810 mln minder fiscale stimulans				650 mln minder fiscale stimulans

Bron: SEO Economisch Onderzoek

4 Effecten

Verhoging van de kwaliteit van kinderopvang heeft een positief effect op de ontwikkeling van kinderen van ouders met een lage sociaaleconomische status. Verhoging van de prijs van kinderopvang leidt tot minder gebruik van formele opvang en een lagere participatie van moeders.

4.1 Effect van kwaliteit kinderopvang

Kwaliteit van kinderopvang kan worden onderscheiden in proceskwaliteit en structurele kwaliteit. Proceskwaliteit heeft te maken met de pedagogische aanpak en de interactie met het kind. De structurele kwaliteit heeft betrekking op objectieve kenmerken zoals de pedagogisch medewerker/kindratio, het opleidingsniveau en het salaris van de pedagogisch medewerkers (Leseman, 2009). De kwaliteit van de kinderopvang wordt gemeten op onderdelen zoals interactie met het kind, activiteiten en ruimte en meubilering en uitgedrukt in een score, op een schaal van 1 tot 7 (ITERS-R en ECERS-R). De totale gemiddelde score op alle onderdelen samen in Nederland daalde voor kinderdagverblijven in de periode 1995-2008 van 4,8 naar 2,8 in 2008 (De Kruif et al. 2009). In 2008 scoorde geen van de onderzochte aanbieders goed (score van 5 tot en met 7), 51% van de aanbieders scoorde matig (score van 3 tot 5) en 49% van de aanbieders scoorde onvoldoende (score van 1 tot 3). Op het onderdeel ‘interacties’ (een belangrijk onderdeel van de proceskwaliteit) werd beter gescoord dan op de andere onderdelen. Binnen het onderdeel interacties was de kwaliteit goed van de meer “basale” interactievaardigheden (sensitieve responsiviteit, respect voor autonomie en structureren en grenzen stellen). Op de meer “educatieve” interactievaardigheden (praten en uitleggen, ontwikkelingsstimulering en begeleiden van interacties) was de kwaliteitsscore matig of onvoldoende. Over de kwaliteit van de buitenschoolse opvang en van gastouderopvang zijn geen gegevens.

Effect beleidsalternatieven op kwaliteit opvang

De beleidsalternatieven bevatten drie elementen die de kwaliteit van de kinderopvang moeten verbeteren; de pedagogisch medewerker/kindratio, het opleidingsniveau van de pedagogisch medewerkers en het opnemen van educatieve elementen in de opvang. De vraag is in welke mate deze investeringen effect hebben op de kwaliteit van kinderopvang.

Meer pedagogisch medewerkers op een groep verbetert kwaliteit

De pedagogisch medewerker/kindratio is een structureel kenmerk van kwaliteit. Diverse empirische studies hebben aangetoond dat deze ratio belangrijk is voor de pedagogische kwaliteit. Meer kinderen per pedagogisch medewerker verlaagt de proceskwaliteit (Fukkink et al., 2005). In welke mate het verhogen of verlagen van het aantal pedagogisch medewerkers per groep de kwaliteit beïnvloedt kan echter niet uit de literatuur worden afgeleid. Wel is meer bekend over de relatie tussen kosten van de opvang en kwaliteit. Uit een studie van Helburn et al. (1996) blijkt dat een investering ter grootte van 10% van de kosten van kinderopvang leidt tot een kwaliteitsstijging van 25% (van middelmatig naar goed). Voor de kosten-batenanalyse is uitgegaan

van een meer conservatieve aanname, namelijk dat een investering in een structureel kenmerk van kwaliteit ter grootte van 10% van de kosten van dit structurele kenmerk leidt tot een kwaliteitsstijging van 10%, oftewel dat een kostenstijging leidt tot een even grote kwaliteitsstijging. Dit percentage is toegepast op de verdeling van de kwaliteitsscores in Nederland in 2008 om de nieuwe scores te berekenen.

Effect opleidingsniveau pedagogisch medewerker op kwaliteit is niet eenduidig aangetoond

Ook opleidingsniveau van de pedagogisch medewerker is een kenmerk van structurele kwaliteit. Uit de landelijke metingen van het NCKO blijkt niet dat het opleidingsniveau van pedagogisch medewerkers in kinderdagverblijven (MBO versus HBO) in Nederland gerelateerd is aan de pedagogische kwaliteit (o.a. De Kruif et al., 2009). Uit andere studies blijkt opleidingsniveau wel een belangrijke determinant van de proceskwaliteit van de kinderopvang te zijn (Lamb & Ahnert, 2006; Vandell & Wolfe, 2000). Wanneer resultaten van meerdere studies op een rijtje worden gezet blijkt geen eenduidig effect meetbaar van het verhogen van het opleidingsniveau (Early et al. 2007). Een verklaring hiervoor zou kunnen zijn dat aanbieders die lager opgeleide pedagogisch medewerkers aannemen meer on the job training en supervisie geven (Leseman 2009). Investeren in de kwaliteit van pedagogisch medewerkers heeft dus wel zin, maar hoeft misschien niet perse in de vorm van een hogere opleiding. Gezien de lage score in Nederland van pedagogisch medewerkers op educatieve interactievaardigheden zal gerichte training op deze vaardigheden vruchten af kunnen werpen. Er zijn verschillende onderzoeken die laten zien dat trainingen voor pedagogisch medewerkers een positief effect hebben (zie bijvoorbeeld (Fukkink en Tavecchio 2010)). Het effect van een hogere kwaliteit van de pedagogisch medewerkers is op dezelfde manier berekend als het effect van verandering van de pedagogisch medewerker/kindratio. Dit percentage is toegepast op de kwaliteitsscores in Nederland om de nieuwe scores te berekenen. We meten dus meer het effect van een algemene kwaliteitsverhoging dan het effect van meer HBO'ers in de kinderopvang.

Ontwikkelingsgerichte opvang

Ontwikkelingsgerichte opvang biedt activiteiten aan die gericht zijn op de cognitieve ontwikkeling van kinderen. Er worden bijvoorbeeld spelletjes gespeeld die gericht zijn op taalontwikkeling. De verbetering is dus direct gericht op de proceskwaliteit en werkt niet via de verbetering van de structurele kwaliteit.

In de kosten-batenanalyse is verondersteld dat invoering van ontwikkelingsgerichte opvang een efficiëntere manier is om de kwaliteit van kinderopvang te verbeteren dan verhogen van het opleidingsniveau van de pedagogisch medewerkers, omdat het direct aangrijpt op de proceskwaliteit. Verondersteld is dat een kostenstijging met 10% als gevolg van ontwikkelingsgerichte opvang leidt tot een kwaliteitsstijging van 25%, conform de bevindingen van Helburn (1996). De kosten van invoering van ontwikkelingsgerichte opvang leiden tot een

kostenverhoging van naar schatting 16%⁴. Daardoor krijgen alle aanbieders met een matige kwaliteit een goede kwaliteit, dus van minimaal score 3 naar minimaal score 5.

Effect hogere kwaliteit op kinderen en moeders

Hoge kwaliteit opvang verkleint verschillen in opleidingsniveau tussen kinderen

Verskillende studies tonen aan dat goede kwaliteit opvang een positief effect heeft op kinderen, en sterker op kinderen van ouders met een lage sociaaleconomische status (Magnuson en Waldfogel, 2005, Leseman, 2009, Dearing et al. 2009). Kinderopvang van matige of slechte kwaliteit heeft geen positieve effecten (ook geen negatieve). Volgens de studie van Dearing et al. (2009) kan een kind met ouders met een laag inkomen dat een of twee perioden in goede kwaliteit opvang verblijft dezelfde resultaten behalen als een kind met ouders met een middelbaar inkomen. Voor de kosten-batenanalyse is gerekend met een stijging van het opleidingsniveau van kinderen van ouders met een huishoudinkomen tot € 30.000 per jaar (23% van de kinderen) met 14% als gevolg van verblijf in opvang met een kwaliteitsscore van 5 of hoger. De stijging van 14% is berekend door het gemiddeld loon te berekenen van kinderen met laagopgeleide ouders en dit te vergelijken met het loon van kinderen van middelbaar opgeleide ouders⁵. Daarbij zijn cijfers gebruikt over de relatie tussen het opleidingsniveau van ouders die op dit moment tussen de 27 en 41 jaar oud zijn en hun zonen (zie onderstaande tabel).

Tabel 4.1 Hoger opgeleide ouders hebben hoger opgeleide zonen

opleidingsniveau ouders geboren 1970-1984	Opleidingsniveau zoon		
	Hoog	midden	laag
hoog	55	35	10
midden	48	42	11
laag	24	47	30

Bron: Tolsma en Wolbers 2010, blz. 164 onderste deel tabel

Hoge kwaliteit kan leiden tot minder beroep op gezondheidszorg, jeugdzorg en speciaal onderwijs

Er zijn aanwijzingen dat een hogere kwaliteit van kinderopvang ertoe leidt dat kinderen minder vaak worden verwezen naar het speciaal onderwijs en dat zij gezonder worden en daardoor ook minder zorgkosten veroorzaken (Masse en Barnett, 2002). De onderzoekers baseren hun conclusie op het Abecedarian Project, waarin een deel van de kinderen hoge kwaliteit kinderopvang kreeg, waarin veel aandacht werd gegeven aan cognitieve ontwikkeling, en een

⁴ Uit Regioplan (Gemmeke en van Gent, 2007) volgt dat het gemiddelde subsidiebedrag per kindplaats voor de peuterspeelzaal exclusief VVE gelijk is aan €3,65 en inclusief VVE gelijk is aan €5,57. Op basis van deze cijfers wordt verondersteld dat ontwikkelingsgerichte opvang 53% duurder is dan de Peuterspeelzaal zonder VVE. De 53% gaat uit van een loonkostencomponent. Aangezien volgens de Wet KO het aantal pedagogisch medewerkers gelijk is bij de kinderdagopvang en bij VVE, kan worden verondersteld dat het loonkosten deel, ca. 70%, bij kinderdagopvang niet meer hoeft te worden gemaakt. Het overige deel, ca. 30% van 53% bestaat uit andere kosten, bijvoorbeeld scholing en overleg en beroepsmatige reflectie voor het invoeren van ontwikkelingsgerichte opvang.

⁵ Het gaat hier om een bovengrens. Hier is gekeken naar het verschil tussen gemiddelde lonen van laag en middelbaar opgeleide personen. Volgens Carneiro (2003) moet er echter rekening mee worden gehouden dat de persoon die van een laag naar middelbaar opleidingsniveau gaat, een hoger loon zou verdienen vergeleken met het gemiddelde in de populatie met een laag opleidingsniveau, maar een lager loon zal verdienen vergeleken met het gemiddelde loon in de populatie met een middelbaar opleidingsniveau. We voeren daarom een gevoeligheidsanalyse uit met een loonstijging van 10%.

ander deel geen of reguliere kinderopvang kreeg. Deze effecten zijn niet meegenomen in de kosten-batenanalyse omdat onduidelijk is in welke omvang deze effecten zich in Nederland zouden voordoen.

Een hogere kwaliteit kan leiden tot eerder kinderen krijgen

De kwaliteit van kinderopvang lijkt in de huidige samenleving een grotere rol te spelen bij de timing van het krijgen van kinderen dan materiële zaken zoals inkomen en prijs. De kwaliteit van kinderopvang speelt een rol bij de maatschappelijke acceptatie van kinderopvang. In de Scandinavische landen zijn kwalitatief goede opvangmogelijkheden beschikbaar en is het gebruik hiervan volledig geaccepteerd. De gemiddelde leeftijd waarop vrouwen in deze landen kinderen krijgen is enkele maanden lager dan in Nederland (Portegijs, 2009). Dit geeft de orde van grootte aan van het mogelijke effect van een verbetering in de kwaliteit van kinderopvang op de gemiddelde leeftijd van vrouwen bij geboortes. Dit effect is erg onzeker en niet meegenomen in de kosten-batenanalyse.

4.2 Effect van prijs kinderopvang

Hogere prijs van kinderopvang verlaagt de vraag naar kinderopvang....

De vraag naar kinderopvang en daarmee het gebruik van kinderopvang hangt sterk af van de prijs van kinderopvang. Hoe hoger de prijs van opvang, hoe lager de vraag naar opvang. Uit een meta-analyse van Ooms et al. (2003) blijkt dat het soort kinderopvang bepalend is voor de mate van veranderingen in de vraag naar opvang als gevolg van veranderingen in de prijs van die opvang. Zo vinden Ooms et al. (2003) dat een prijsstijging van opvang door het kinderdagverblijf met 10% leidt tot een daling van 1,5% in de vraag naar opvang. Voor gastouderopvang geldt dat een 10% stijging in de prijs een daling van 7% in de vraag naar gastouderopvang tot gevolg heeft. De vraag naar gastouderopvang is dus gevoeliger voor een prijsverandering dan de vraag naar een plaats in een kinderdagverblijf.

In 2003 betaalden ouders gemiddeld een groter deel van de kinderopvang kosten zelf dan in 2011 het geval is. In 2004 betaalden ouders gemiddeld 40% van de kinderopvangkosten zelf, in 2011 gaat het om gemiddeld 26% (Kamerstuk, 2009-2010, 31.322 nr.87). Voor gastouderopvang betaalden ouders nog meer zelf in 2003, zij kregen alleen de bemiddelingskosten vergoed. Naar verwachting is de prijsgevoeligheid daardoor afgenomen. Op basis van de resultaten van Ooms et al. (2003) is de relatie tussen de prijs van kinderopvang en de vraag naar kinderopvang berekend. Deze relatie is gebruikt om de effecten van een prijsverandering op de vraag naar kinderopvang te berekenen.⁶ Er is geen onderscheid gemaakt naar kinderdagverblijf, BSO en gastouderopvang.

⁶ Uitgegaan is van een punt prijselasticiteit van -0,15 in 2011. Gecombineerd met het volume en de prijs in 2011 is een vraagcurve berekend. De berekening ziet er als volgt uit. De vraagcurve is gedefinieerd als: $P = a \cdot Q + b$, waarbij P de nettoprijs per uur is van kinderopvang voor ouders en Q het aantal kinderen dat gebruikmaakt van opvang als proxy voor het aantal kindplaatsen. De richtingscoëfficiënt van deze vraagcurve, $\Delta P/\Delta Q$, is gelijk aan parameter a . Deze parameter kan als volgt worden bepaald: De prijselasticiteit van de vraag = $(\Delta Q/Q_{2011})/(\Delta P/P_{2011}) = (\Delta Q/\Delta P) \cdot (P_{2011}/Q_{2011}) = (1/a) \cdot (P_{2011}/Q_{2011})$, waarbij Q_{2011} en P_{2011} respectievelijk het aantal kindplaatsen en de nettoprijs per uur voor ouders in 2011 weergeven. Door de waardes voor de prijselasticiteit, P_{2011} en Q_{2011} in te vullen kan parameter a worden berekend. Vervolgens kan de parameter b , de maximale betalingsbereidheid per uur, eenvoudig worden bepaald door middel van invulling van het punt (P_{2011}, Q_{2011}) in de opgestelde vraagcurve.

... en de participatie van vrouwen op de arbeidsmarkt....

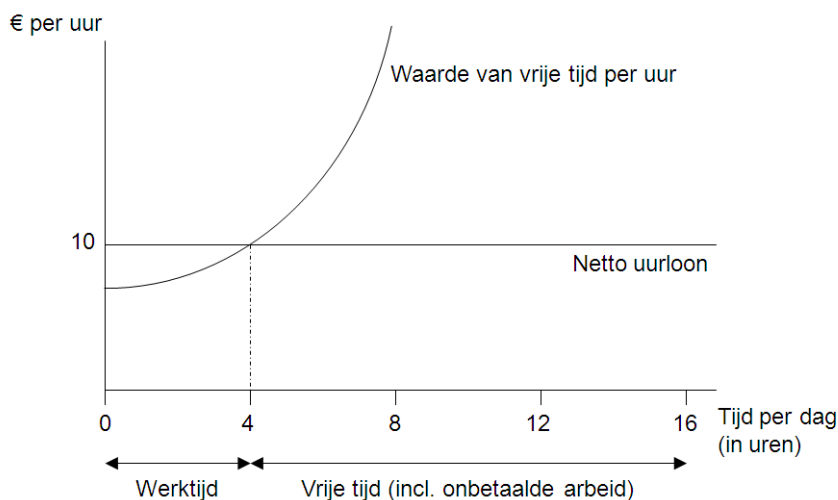
Als de prijs van kinderopvang omhoog gaat dan wordt het netto rendement van werken voor moeders kleiner. In de praktijk houden moeders veel meer dan vaders rekening met de prijs van kinderopvang in de beslissing hoeveel uur ze gaan werken. Dus hoe hoger de kosten van het uitbesteden van kinderopvang, hoe kleiner de kans dat moeder gaat werken. In onderstaande box wordt beschreven hoe in theorie mensen de beslissing nemen over het aantal uren dat ze willen werken.

Box 4.1 Arbeidsaanbodbeslissing in theorie

Naarmate het eigen loonniveau stijgt, gaan meer vrouwen werken. Ze houden dan meer over van hun inkomen, waardoor ze ook meer huishoudelijke arbeid kunnen uitbesteden. In economische termen heet dit het substitutie-effect: betaalde arbeid wordt aantrekkelijker, waardoor vrije tijd en onbetaalde arbeid worden ingeruild voor betaalde arbeid. Daarnaast heeft een hoger uurloon een inkomenseffect: met een hoger uurloon kan hetzelfde inkomen met minder uren werken verdiend worden. Op die manier kan een hoger uurloon tot een lagere arbeidsparticipatie leiden. De theorie geeft niet aan welk effect groter is. Uit empirisch onderzoek blijkt dat het positieve substitutie-effect voor vrouwen veel groter is dan het negatieve inkomenseffect, waardoor een hoger uurloon leidt tot een groter arbeidsaanbod van vrouwen (Blundell, Macurdy, 1999).

Figuur 4.1 illustreert de afweging die mensen maken tussen betaalde arbeid, vrije tijd en onbetaalde arbeid. De horizontale as geeft het aantal uren per dag weer minus acht uur slaap. Het individu kan € 10,- per uur netto verdienen op de arbeidsmarkt. Het uurloon dat ze minimaal wil verdienen wordt bepaald door de waarde van vrije tijd (incl. onbetaalde arbeid). Deze waarde loopt op naarmate ze meer uren werkt, omdat dan vrije tijd meer waard wordt. Vrije tijd is namelijk meer waard naarmate er minder van is. Het optimum ligt in dit voorbeeld bij 4 uren betaalde arbeid per dag. In dat geval is namelijk de waarde van vrije tijd en onbetaalde arbeid gelijk aan het netto uurloon dat het individu kan verdienen op de arbeidsmarkt. Het individu zal niet meer uren betaalde arbeid willen verrichten, omdat de waarde van vrije tijd dan het netto uurloon overstijgt. Ook zal het individu niet minder uren betaalde arbeid willen verrichten. Door uren vrije tijd in te ruilen voor betaalde arbeid kan het individu dan namelijk zijn welvaart verhogen. Het individu kiest dus voor 4 uren betaalde arbeid en 12 uren vrije tijd.

Figuur 4.1 Waarde van betaalde arbeid en vrije tijd (inclusief onbetaalde arbeid)



Als de prijs van kinderopvang omhoog gaat dan wordt de waarde van vrije tijd en onbetaalde arbeid hoger. De kromme lijn schuift dan naar boven en het individu gaat minder uren werken. Hetzelfde gebeurt als het netto loon omlaag gaat, dan verschuift de rechte horizontale lijn naar beneden en gaat het individu minder uren werken.

De figuur illustreert dat bij kleine veranderingen in het arbeidsaanbod de waarde van vrije tijd (incl. onbetaalde arbeid) ongeveer gelijk is aan het netto loon. De waarde van het laatste uur vrije tijd dat wordt opgegeven is gelijk aan het netto uurloon. Als de waarde van de vrije tijd lager zou zijn dan zou ze meer gewerkt hebben.

Bron: SEO Economisch Onderzoek

Kok et al. (2006) schatten dat een stijging van de prijs van kinderopvang met 10% leidt tot een daling van het arbeidsaanbod van vrouwen in uren met 0,6%. Ooms et al. (2003) vinden op basis van Europees literatuuronderzoek een effect van 0,5%. Alleenstaande moeders trekken zich vaker dan andere moeders terug van de arbeidsmarkt als reactie op een hogere prijs van kinderopvang (zie Jongen, 2010).

Akgunduz en Plantenga (2011a) vinden op basis van een meta-analyse dat een stijging van de prijs van kinderopvang met 10% leidt tot een daling van het arbeidsaanbod in personen met 0,3 tot 1,2%. Dit is gebaseerd op Europese en Amerikaanse studies. In de Amerikaanse studies worden veel hogere effecten gevonden dan in Europese studies. Het effect van een prijsstijging op het arbeidsaanbod van vrouwen bleek lager naarmate er meer mensen in deeltijd werkten in een land. De hypothese is dat daardoor meer informele opvang beschikbaar is, waardoor mensen bij een prijsstijging van de formele opvang kunnen terugvallen op informele opvang, zonder hun baan te hoeven opzeggen. In Nederland is daardoor de prijsgevoeligheid relatief laag ten opzichte van andere landen.

Vermoedelijk reageren moeders anders op de prijs van gastouderopvang dan op de prijs van het kinderdagverblijf. Ouders die gebruikmaken van gastouderopvang hebben vermoedelijk meer mogelijkheden om de gastouder te vervangen door een informele opvang. Dat kan ook dezelfde gastouder zijn (bijvoorbeeld opa en oma), die het kind weer als informele oppas gaat opvangen als de subsidie vermindert of wegvalt. Het aanvragen van de subsidie loont dan immers minder. Een verhoging van de prijs van gastouderopvang heeft daardoor vermoedelijk minder effect op de arbeidsparticipatie van moeders. We hebben geen cijfers waarmee we dit effect kunnen kwantificeren in de kosten-batenanalyse.

Voor de kosten-batenanalyse is het cijfer van 0,6% gebruikt. Jongen (2010) vindt een iets kleiner effect van 0,4% (0,9% voor alleenstaande ouders en 0,3 tot 0,4% voor partners) (Jongen, 2010, blz. 51). Dit cijfer gebruiken we voor een gevoeligheidsanalyse.

...maar leidt tot meer gebruik van informele opvang en peuterspeelzaal...

Ouders die geen gebruik meer maken van formele opvang als gevolg van een prijsstijging maar wel blijven werken zullen de formele opvang vervangen door informele opvang en voor een deel door de peuterspeelzaal. Prijsveranderingen hebben een sterke substitutie tussen formele en informele opvang tot gevolg. Dit spoot met de observatie van Akgunduz en Plantenga (2011) dat in landen waarin veel deeltijd wordt gewerkt veel informele opvang beschikbaar is. Als gevolg van de prijsdaling van formele opvang in de periode 2004-2008 heeft een sterke substitutie richting formele opvang plaatsgevonden. Deze lag rond de 80% (Berden en Kok, 2011). De prijsdaling was zo groot dat de formele oppas voor veel ouders goedkoper was dan de informele oppas. Bovendien werd het mogelijk om van de informele opvang een formele gastouder te maken, waardoor de substitutie van informele oppas door een formele gastouder zeer groot was. Bij een prijsstijging zal substitutie andersom (van formeel naar informeel) gebeuren, mogelijk in iets mindere mate. In de kosten-batenanalyse is uitgegaan van 60% substitutie.⁷

⁷ Dit is gebaseerd op de veronderstelling dat een daling van de participatie een evenredige daling van de vraag naar kinderopvang tot gevolg heeft. Uit onze berekeningen voor alternatief 1 blijkt een daling van de participatie met 4% gepaard gaat met een daling van de vraag naar formele opvang met 10%.

In de kosten-batenanalyse is verondersteld dat de informele opvang gemiddeld € 3,- per uur kost. Dit is gemiddeld over betaalde en onbetaalde oppas. Bij de onbetaalde oppas is de veronderstelling dat de oppas de voordelen van het oppassen groter vindt dan de nadelen (de tijdsinvestering) of dat er een tegenprestatie in natura van de ouders tegenover staat. Verondersteld is dat in de gemiddelde prijs van € 3,- de materiële en immateriële voordelen van het oppassen zijn ingecalculleerd. Bij het hanteren van een hogere prijs zouden ouders nauwelijks kunnen besparen door formele opvang te vervangen door informele opvang en zou niet zoveel substitutie op kunnen treden.

De peuterspeelzaal is relatief duur (gemiddeld € 7,60 per uur⁸), maar de ouderbijdrage is erg laag op dit moment (€ 2,66⁹). Het kan daarom voor specifieke groepen een aantrekkelijk alternatief zijn voor formele en ook voor informele opvang.

...en meer vrije tijd

De tijd die vrijkomt door minder te participeren levert vrouwen meer vrije tijd op en meer tijd voor andere zaken zoals onbetaald werk in huis of persoonlijke verzorging. Vrouwen die werken blijken niet veel minder tijd met hun kinderen door te brengen (Craig 2007; Hallberg et al. 2002).

Naarmate de verandering in het aantal uren dat vrouwen werken kleiner is, ligt de waarde van een extra uur niet werken dichtbij het netto uurloon (zie box 4.1). Gemiddeld ligt de waarde van een uur niet werken dus iets lager dan het netto loon, maar hoeveel lager weten we niet. In de kosten-batenanalyses waarderen we de tijd die vrijkomt door minder te participeren tegen 90% van het netto uurloon als het gaat om kleine veranderingen in participatie (in alternatief 1, 3, 4 en 5), tegen 80% van het netto uurloon als het gaat om grote veranderingen in participatie (alternatief 2) en tegen 70% van het netto loon als het gaat om ouderschapsverlof (alternatief 6 en 7), omdat dan tijdelijk helemaal niet gewerkt wordt. Er wordt een gevoeligheidsanalyse verricht met hogere waardes.

4.3 Effect van kindgebonden ondersteuning

Bezuiniging op de kinderbijslag stimuleert de arbeidsparticipatie. Doordat de koopkracht afneemt als gevolg van het kindgebonden budget neemt de noodzaak om te werken toe. Andersom leidt meer kinderbijslag tot minder participatie. Jongen en Folmer (20010) rekenden het effect door van een hypothetische verhoging van de kinderbijslag. De resultaten wezen erop dat de maatregel een negatief effect zou hebben op het arbeidsaanbod van alleenstaande moeders. De arbeidsparticipatie van partners zou niet dalen. Alleenstaande ouders reageren sterk omdat de kinderbijslag een groot deel van hun inkomen uitmaakt. Brink et al. (2007) vergeleken de effecten van de hypothetische verhoging van de kinderbijslag in Zweden met een feitelijk ingevoerde

(vervolg noot 8) Verondersteld is dat de vraag naar formele kinderopvang 4% daalt door de lagere participatie en 6% door substitutie.

⁸ Dit bedrag is berekend op basis van gegevens van Regioplan (Gemmeke en van Gent, 2007) over het subsidiebedrag dat de overheid gemiddeld per kindplaats per uur betaalt voor de peuterspeelzaal excl. VVE (€3,65) en incl. VVE (€5,57), gegevens van SEO (Hof et al., 2008) over de ouderbijdrage (maximaal 35%) en gegevens van Sardes (Beekhoven et al., 2010) over het aantal peuterspeelzalen met VVE (67%).

$$€7,60 = (€5,57 * 67\% + €3,65 * (100\% - 67\%)) / (100\% - 35\%)$$

⁹ Ouderbijdrage is maximaal 35% (Hof et al., 2008)

verhoging van de subsidie op formele kinderopvang. Ten opzichte van een verhoging van de subsidie voor kinderopvang leidde een hogere kinderbijslag tot een lagere participatie van alleenstaande moeders en van partners en tot kleinere inkomensongelijkheid. Het invoeren van hogere kinderopvangsubsidies leidde per saldo tot een hogere maatschappelijke welvaart, als geen rekening werd gehouden met inkomensongelijkheid (Brink et al. (2007).

4.4 Effect van ouderschapsverlof

Betaald ouderschapsverlof kan de arbeidsparticipatie van vrouwen bevorderen, doordat vrouwen die enige tijd thuis willen blijven na de geboorte van een kind niet hun baan hoeven op te zeggen. Een langer ouderschapsverlof maakt de keuze voor vrouwen om hun baan niet op te zeggen makkelijker. De kans is daardoor groter dat zij na het verlof weer aan het werk gaan. Daar staat tegenover dat vrouwen tijdens het ouderschapsverlof niet werken. Voor die vrouwen die toch al niet van plan waren hun baan op te zeggen leidt een langer verlof tot een langere periode van niet-werken. Voor mannen is alleen het laatste effect aan de orde. Over het algemeen overwegen mannen niet te stoppen met werken na de geboorte van een kind en zullen dus ook niet vaker gaan werken vanwege ouderschapsverlof. Voor hen treedt dus alleen productieverlies op.

Langer ouderschapsverlof leidt tot minder loon en mogelijk tot meer fulltime werk van vrouwen

Er is enig bewijs dat langer ouderschapsverlof ertoe leidt dat vrouwen vaker fulltime blijven werken (Jaumotte, 2002, Akgunduz en Plantenga, 2011b). Het optimum ligt tussen de 20 en 30 weken. Er is hard bewijs dat het loon van vrouwen daalt naarmate ze langer met verlof gaan. Zo vinden Kunze et al. (2004) dat een werkonderbreking van 1 jaar zorgt voor 12% minder loon op jaarbasis. Ondrich et al. (2002) vinden dat iedere extra maand verlof het loon over 5 jaar met 1,5% verlaagt.

Regelgeving ouderschapsverlof heeft effect op timing geboortes

Uit een recente Noorse studie blijkt dat de invoering van betaald ouderschapsverlof een verandering in de timing van het krijgen van kinderen teweeg heeft gebracht. Vrouwen krijgen volgens deze studie bij de invoering van het betaald ouderschapsverlof één á twee maanden eerder hun volgende kind dan voor de introductie van dit betaalde ouderschapsverlof (Carneiro, 2009).

Langer ouderschapsverlof leidt vermoedelijk niet tot slimmere en gezondere kinderen¹⁰

Internationaal vergelijkend onderzoek van OECD landen wijst erop dat langer ouderschapsverlof leidt tot lagere sterfte onder kinderen. Uit een studie van Ruhm (2000) blijkt dat betaald verlof van 25 weken leidt tot een kleine verlaging van de sterfte rondom de geboorte en sterke verlaging van de sterfte tussen 1- en 5-jarige leeftijd. Onbetaald verlof leidt niet tot een vermindering van de sterfte. Verlof van meer dan 40 weken leverde geen extra reductie in sterfte op. De studie van Ruhm is gebaseerd op een internationale vergelijking van negen Europese landen in de periode 1969-1994. Een recentere studie van Tanaka (2005) waarin 18 OECD landen worden vergeleken

¹⁰ Deze paragraaf is grotendeels gebaseerd op Kok (2008)

in de periode 1969-2000 komt tot vergelijkbare conclusies. Uit de studie van Tanaka blijkt dat een langer verlof ook leidt tot een hoger geboortegewicht.

Onderzoek dat gebaseerd op longitudinale data (waarbij moeders en kinderen gevolgd worden in de tijd na een langer ouderschapsverlof) vindt niet de effecten die komen uit de landenvergelijkingen.

Berger et al. (2005) kijken naar de effecten van een langer ouderschapsverlof op de *gezondheid van kinderen* aan de hand van longitudinale data. Zij vinden dat moeders die eerder terugkeren naar hun baan minder lang borstvoeding geven en dat hun kinderen meer gedragsproblemen vertonen dan kinderen van moeders die later terugkeren naar hun baan. De effecten zijn sterker voor vrouwen die fulltime weer aan het werk gaan. Deze kinderen lopen ook meer risico op minder goede verzorging in het eerste jaar. Baker & Milligan onderzoeken het effect van een verlenging van het ouderschapsverlof in Canada (op basis van longitudinale data) op het geven van borstvoeding en vinden dat een langer verlof leidt tot een langere periode van het geven van borstvoeding. Zij vinden echter geen invloed op de gezondheid van het kind (Baker & Milligan, 2007).

Gregg et al. (2005) bestuderen het effect van langer ouderschapsverlof op de *cognitieve ontwikkeling* van kinderen aan de hand van longitudinale data in het Verenigd Koninkrijk. Zij vinden dat fulltime werk in de eerste 18 maanden na de geboorte van een kind leidt tot iets slechtere cognitieve uitkomsten voor kinderen van 4 en 7 jaar als het kind wordt opgevangen door vrienden of familie. Als het kind wordt opgevangen door formele kinderopvang vinden ze geen negatieve effecten. Een studie naar het effect van een uitbreiding van het ouderschapsverlof in Denemarken in 1984 van 14 tot 20 weken laat geen effect zien op de cognitieve vaardigheden van jongeren van 15 en 21 jaar (Würtz, 2007).

Onderzoek op basis van longitudinale cijfers vindt dus nauwelijks effecten op de gezondheid en cognitieve ontwikkeling van het kind. Effecten die gevonden worden hebben vooral betrekking op kinderen van moeders die na de geboorte fulltime gaan werken. Dit spoort met onderzoek waaruit blijkt dat kinderen die op jonge leeftijd fulltime naar de kinderopvang gaan meer gedragsproblemen hebben dan andere kinderen (Bradley et al. 2007, Leseman, 2009). In Nederland komt het echter niet vaak voor dat kinderen fulltime naar de kinderopvang gaan.

Langer verlof leidt mogelijk tot een betere gezondheid en minder ziekteverzuim van moeders

Twee Amerikaanse onderzoeken (Chatterji & Markowitz, 2008 en 2004) tonen aan dat een langer verlof tot een afname van depressieve symptomen leidt. Ook blijkt de algehele gezondheid van de moeder toe te nemen bij een verlofuitbreiding. Het gaat om kleine effecten (zie ook Van den Berg et al., 2010)

In kosten-batenanalyse alleen productieverlies meegenomen

In de kosten-batenanalyse is alleen het productiviteitsverlies van langer ouderschapsverlof meegenomen. Positieve effecten op de timing van geboorten, gezondheid van kinderen en

moeders en op mogelijk meer fulltime werk zijn niet meegenomen. Anderzijds is ook het negatieve effect op het loon van vrouwen niet meegenomen.

4.5 Effect van belastingen en subsidies

In alternatief 3 en 4 wordt de inkomensafhankelijke combinatiekorting verlaagd. De inkomensafhankelijke combinatiekorting is een maatregel die moeders met kinderen onder de 12 jaar stimuleert om meer te gaan werken. Als gevolg van de maatregel gaat het netto loon van vrouwen omlaag. Een lager netto loon verlaagt de arbeidsparticipatie van vrouwen (zie box 4.1). Een 10% nettoloondaling van vrouwen heeft 5% minder arbeidsaanbod in uren van vrouwen tot gevolg (Evers et al., 2008). Hiermee is gerekend in de kosten-batenanalyse.

5 Kosten en baten

Volledige afschaffing van de subsidie voor formele opvang leidt tot welvaartsverlies. Bezuiniging met € 650 miljoen op de kinderopvangtoeslag leidt, net als een bezuiniging met € 650 miljoen op de fiscale stimulans voor moeders om te werken, in materiële termen tot welvaartsverlies. Daartegenover staan immateriële baten in de vorm van vrije tijd. Bezuiniging op de kinderopvangtoeslag heeft een sterker negatief effect op de arbeidsparticipatie van moeders dan bezuinigen op de fiscale stimulans voor moeders om te werken. Investeren in de kwaliteit van opvang kan lonen. De kosten van ouderschapsverlof zijn groter dan de baten.

Dit hoofdstuk bespreekt de kosten en baten van de acht beleidsopties die beschreven zijn in hoofdstuk 3. De resultaten van de kosten-batenanalyses zijn uitgedrukt in bedragen per jaar voor de Nederlandse economie als geheel. Het gaat om resultaten op lange termijn. Er is geen rekening gehouden met kosten of baten in een overgangsfase. Ook is geen rekening gehouden met tijdelijke implementatiekosten.

In alle alternatieven is ervan uitgegaan dat de overheid quitte speelt. Dat betekent dat extra belastinginkomsten in de vorm van lagere belastingtarieven worden teruggegeven aan de burger. Dit is een normale veronderstelling in kosten-batenanalyses. In deze tijden van bezuiniging lijkt het misschien vreemd dat de overheid de belastingtarieven gaat verlagen. De bezuinigingen zijn echter bedoeld om ervoor te zorgen dat het begrotingstekort niet oploopt zonder de belastingdruk op te voeren. Het laatste is immers slecht voor de economie.

5.1 Bezuiniging op kinderopvangtoeslag met € 650 miljoen

Door de bezuiniging op de kinderopvangtoeslag met € 650 miljoen per jaar gaat de maatschappij er materieel € 50 tot € 350 miljoen per jaar op achteruit. Doordat ouders minder gaan werken hebben zij meer tijd voor andere dingen. Wanneer deze baten worden meegeteld is het resultaat voor de gehele maatschappij ongeveer neutraal.

In dit alternatief wordt € 650 miljoen bezuinigd op de kinderopvangtoeslag. Als gevolg van de bezuiniging gaat de gemiddelde ouderbijdrage omhoog van 26% naar 43%. Dit is een toename met gemiddeld 64%¹¹. Aangenomen is dat de prijsstijging voor alle ouders 64% is. Als gevolg van de prijsstijging neemt het gebruik van kinderopvang af met 10% en daalt de participatie van moeders met kinderen tussen de 0 en 12 jaar met 4%.¹² Verondersteld mag worden dat de moeders die stoppen met werken vooral de laagopgeleiden zijn, terwijl degenen die formele opvang vervangen door informele opvang vooral hoogopgeleid zullen zijn. Voor hen is de formele opvang duur omdat zij minder opvangtoeslag ontvangen, en informele opvang al gauw goedkoper. Voor laagopgeleiden is formele opvang ook na de bezuiniging goedkoop. Doordat zij een laag loon verdienen zullen zij eerder dan hoogopgeleiden geheel afzien van participatie.

¹¹ $(43\% - 26\%) / 26\%$

¹² zie paragraaf 4.2

De kinderen die naar de informele opvang gaan of thuisblijven zullen vaker gebruikmaken van de peuterspeelzaal. Op dit moment is de ouderbijdrage voor de peuterspeelzaal nog laag, waardoor dit een aantrekkelijk alternatief is voor formele opvang. Verondersteld is dat van de kinderen van 2,5 tot 4 jaar die niet meer naar de formele kinderopvang gaan, 55%¹³ voor twee dagdelen¹⁴ naar de peuterspeelzaal gaat.

Gevolgen voor kinderen

Onderzoek wijst uit dat kinderen van laagopgeleide ouders baat hebben bij formele opvang in kinderdagverblijven als deze van goede kwaliteit is. Kwalitatief goede opvang leidt bij deze kinderen tot hogere scores op school (Dearing et al., 2009). Omdat op dit moment de kwaliteit van de opvang niet hoog is (zie hoofdstuk 4), is het effect op de ontwikkeling van kinderen vermoedelijk minimaal. Bovendien gaan de kinderen die niet meer naar de formele opvang gaan, vaker naar de peuterspeelzaal, inclusief VVE (voor- en vroegschoolse educatie). Als de VVE van goede kwaliteit is hebben kinderen van laagopgeleide ouders daar baat bij. Het effect van dit alternatief op de ontwikkeling van kinderen is daarom vermoedelijk zeer klein. Het effect is als PM post meegenomen in de kosten-batenanalyse.

Gevolgen voor ouders

Ouders gaan er als gevolg van de bezuiniging op de kinderopvang op achteruit. Zij gaan € 650 miljoen meer betalen voor de kinderopvang. Als reactie daarop gaan ze 10% minder formele opvang gebruiken, waardoor hun kosten afnemen met € 380 miljoen. Daardoor lopen ze € 95 miljoen kinderopvangtoeslag mis. Bovendien gaan ze kosten maken voor de informele opvang en de peuterspeelzaal. Verondersteld is dat de informele opvang gemiddeld € 3,- per uur kost (zie hoofdstuk 4). De extra kosten van informele opvang bedragen € 110 miljoen. De extra kosten voor de peuterspeelzaal bedragen € 20 miljoen, waarvan ouders € 5 miljoen betalen.

Ouders gaan minder werken waardoor ze € 740 miljoen minder aan loon ontvangen (bruto loonkosten inclusief werkgeverslasten). Vermoedelijk is het effect sterker voor moeders die gebruikmaken van het kinderdagverblijf en de BSO. Moeders die gebruikmaken van gastouderopvang hebben meer mogelijkheden om de formele gastouderopvang te substitueren voor informele opvang en zullen zich minder snel terugtrekken van de arbeidsmarkt.

Vrouwen met een laag inkomen reageren sterker op een prijswijziging van de kinderopvang dan vrouwen met een hoog inkomen. Verondersteld is daarom dat vrouwen die zich terugtrekken van de arbeidsmarkt 80% verdienen van het gemiddeld bruto loon van vrouwen (€ 30.000 per jaar voor een fulltime baan) oftewel € 24.000 per jaar. Van het bruto loon wordt 26% afgedragen aan de fiscus.¹⁵ Dit is gelijk aan 20% van de totale loonkosten, oftewel € 150 miljoen. Omdat

¹³ 55% is gebaseerd op cijfers van CBS Statline. Zo maakten in 2008 210 duizend van de 380 duizend kinderen in de peuterspeelzaalleeftijd gebruik van de peuterspeelzaal. $55\% = 210.000 / 380.000$

¹⁴ Er is uitgegaan van cijfers van Regioplan (Gemmeke et al, 2007) over het gemiddelde peuterspeelzaalgebruik: 2 dagdelen per week, 40 weken per jaar, waarbij een dagdeel gelijk is aan 2,8 uren.

¹⁵ Volgens de begroting van het ministerie van SZW 2011 is het verschil tussen de bruto loonkosten (bruto loon plus werkgeverslasten) en het nettoloon (de wig) in 2010 43%. De werkgeverslasten bedragen naar schatting 30% van het bruto loon. Dat betekent dat de werkgeverslasten als percentage van de totale loonkosten 23% bedragen en dat 20% van de bruto loonkosten wordt afgedragen als belasting. Dit is 26% van het bruto loon.

moeders minder gaan verdienen gaan ze dus € 150 miljoen per jaar minder belasting betalen. Verder is verondersteld dat 20% van de alleenstaande moeders die zich terugtrekken van de arbeidsmarkt in een uitkering terechtkomt en ditzelfde geldt voor 5% van de moeders met een partner. Dit levert deze ouders een baat op van € 30 miljoen aan uitkeringen.¹⁶ De bezuiniging levert de overheid per saldo € 550 miljoen op. Er is verondersteld dat de overheid dit teruggeeft aan de burgers in de vorm van lagere belastingtarieven. Omdat ouders met kinderen onder de 12 jaar ongeveer een derde uitmaken van het totaal aantal belastingbetalers komt ongeveer een derde van de bezuiniging weer terug bij de ouders (€ 175 miljoen). De lagere belastingtarieven stimuleren de economie, bijvoorbeeld doordat weer meer mensen gaan werken. Dit levert een baat op voor de maatschappij van naar schatting 25% van het bedrag waarmee de belastingen omlaag gaan, oftewel € 140 miljoen. Daarvan komt ook weer ongeveer een derde (€ 45 miljoen) bij de ouders terecht. Per saldo gaan ouders er financieel € 820 miljoen op achteruit. Daartegenover staat dat degenen die niet meer werken tijd hebben voor andere dingen. Die tijd is gewaardeerd tegen 90% van het netto loon (zie bijlage A). Dit is een baat voor de ouders van € 380 miljoen. Per saldo komen ouders dan € 440 miljoen negatief uit als gevolg van de bezuiniging.

Gevolgen voor aanbieders formele opvang, informele opvang en werkgevers

Voor deze partijen wordt verondersteld dat zij opereren op markten die goed werken waardoor zij geen verlies lijden en ook geen overwinsten maken. Voor deze partijen heeft de bezuinigingsoperatie daardoor op lange termijn geen positieve of negatieve gevolgen.

De aanbieders van formele opvang hebben als gevolg van de bezuinigingen minder omzet. Het omzetverlies bedraagt in totaal € 380 miljoen per jaar, waarvan € 280 miljoen door kinderdagverblijven en de buitenschoolse opvang en € 100 miljoen door gastouders. Daartegenover staan ook minder kosten, waardoor zij neutraal uitkomen.

Doordat ouders meer informele opvang gaan gebruiken is hier sprake van meer omzet en meer kosten.

De werkgevers van de ouders lijden productieverlies, maar hoeven ook minder loon uit te betalen en andere kosten te maken, waardoor ook voor hen de gevolgen op lange termijn neutraal zijn.

Dat neemt niet weg dat er in de overgangsfase gevolgen kunnen zijn. Zo kan er op korte termijn overcapaciteit ontstaan in de kinderopvang, waardoor de kosten oplopen. Dit kan ten laste komen van de ouders of van de kinderopvangaanbieders.

Gevolgen voor de overheid

De overheid heeft minder kosten als gevolg van de bezuiniging van € 650 miljoen. Doordat ouders minder gebruik gaan maken van kinderopvang bezuinigt de overheid nog eens € 95 miljoen. Daar staat tegenover dat de overheid extra kosten maakt voor de peuterspeelzaal (€ 15 miljoen), belastinginkomsten derft (€ 150 miljoen) en meer uitkeringslasten heeft (€ 30 miljoen).

¹⁶ Uitgegaan is van een uitkeringsniveau van 90% van het minimumloon

Per saldo resteert een baat voor de overheid van € 550 miljoen. Verondersteld is dat de overheid dit teruggeeft aan de burger in de vorm van lagere belastingtarieven.

Overige maatschappij

De overige maatschappij heeft baat bij de bezuiniging, doordat de belastingtarieven omlaag gaan en de verlaging van de belastingtarieven een stimulans geeft aan de economie. De totale baat voor de overige maatschappij is € 470 miljoen.

Totale kosten en baten

Onderstaande tabel vat alle kosten en baten voor alle partijen samen. Het effect voor de gehele Nederlandse bevolking is in materiële termen negatief. Dit komt doordat ouders er financieel meer op achteruitgaan dan de overige maatschappij erop vooruitgaat. Maar ouders hebben meer vrije tijd. Als deze wordt meegerekend ontstaat een ongeveer neutraal saldo als gevolg van de bezuiniging¹⁷.

Tabel 5.1 **Bezuiniging met € 650 mln op kinderopvangtoeslag kost € 350 mln en levert vrije tijd op**

	Kind	Ouders	Aan-bieders formele opvang	Aan-bieders informele opvang en peuterspeelzaal	Werkgever	Overheid	Overige maatschappij	Totaal
Ex ante besparing		-650				650		
Kosten formele opvang			380					380
Kosten informele opvang				-130				-130
Betaling formele opvang		380	-380					0
Betaling informele ko		-110		110				0
Betaling peuterspeelzaal		-5		20		-15		0
KO-toeslag omlaag		-95				95		0
Productie					-740			-740
Loon	PM	-740			740			0
Belastingen		150				-150		0
Uitkeringslasten		30				-30		0
Belastingtarieven		175				-550	375	0
Stimulans economie		45					95	140
Subtotaal materiële effecten	PM	-820	0	0	0	0	470	-350
Waarde vrije tijd		380						380
Totaal	PM	-440	0	0	0	0	470	30

Bron: SEO Economisch Onderzoek

Toelichting: + is baten, - is kosten, bedragen in miljoenen euro's per jaar

Gevoeligheidsanalyse

De uitkomsten van de kosten-batenanalyse zijn gevoelig voor een aantal veronderstellingen. Wanneer de prijs van informele opvang geen € 3,- bedraagt maar € 4,- dan is het resultaat voor de maatschappij negatiever omdat ouders dan minder kunnen besparen door substitutie van formele door informele opvang. Wanneer het gemiddeld loon van vrouwen die zich terugtrekken van de arbeidsmarkt niet 80% van het gemiddelde is maar hoger (90%) dan valt ook het resultaat

¹⁷ Het berekende saldo is licht positief, maar gegeven de onzekerheden en veronderstellingen achter deze cijfers kan niet worden geconcludeerd dat is aangetoond dat het positief is (zie ook de gevoeligheidsanalyse hieronder).

negatiever uit, omdat het productieverlies dan groter is. Wanneer de belastingverlaging niet leidt tot een stimulan van de economie (0% in plaats van 25%) dan heeft dit ook een negatief effect op de uitkomst. Wanneer verondersteld wordt dat moeders minder sterk reageren op een verhoging van de prijs van kinderopvang (elasticiteit -0,04 in plaats van 0,06, conform het CPB, zie Jongen, 2010) dan komen de uitkomsten positiever uit. Dit komt omdat minder moeders zich dan terugtrekken van de arbeidsmarkt. Ook als de waarde van vrije tijd hoger is dan verondersteld (100% van het netto loon in plaats van 90% van het netto loon) komen de resultaten positiever uit.

Alleen effecten voor anderen

Wanneer verondersteld wordt dat partijen alle positieve en negatieve effecten van gedragsveranderingen op henzelf meenemen in hun beslissing en dat het effect voor henzelf per saldo nul is, dan moeten als kosten en baten alleen de effecten van het gedrag van partijen op anderen worden meegenomen. In dat geval komt het resultaat negatiever uit (– € 100 miljoen)¹⁸. In deze berekening is verondersteld dat het effect van gedragsverandering op partijen zelf nul is: zij gaan er niet op vooruit of achteruit. De veronderstelling daarbij is dat partijen nooit keuzes maken die ertoe leiden dat zij erop achteruit gaan. Het gedrag van partijen leidt er dus toe dat het saldo voor hen minimaal nul is. Gemiddeld genomen gaan partijen er als gevolg van hun gedrag wel op vooruit, waardoor per saldo de baten hoger liggen dan alleen de effecten op andere partijen (dus minder negatief dan –€ 100 miljoen).

Tabel 5.2 Uitkomsten gevoelig voor veronderstellingen

Gevoeligheidsanalyse	materieel	vrije tijd	totaal
Basis	-350	380	30
Informeel opvang € 4,- ipv € 3,-	-390	380	-10
Loon vrouwen 90% van gemiddelde ipv 80%	-450	430	-20
Waarde vrije tijd 100% ipv 90% van netto loon	-350	420	70
Stimulan economie 0% ipv 25%	-490	380	-110
Lagere elasticiteit -0,04 ipv -0,06	-50	220	170
Alleen effecten op andere partijen			-100

Bron: SEO Economisch Onderzoek

Toelichting: + is baten, - is kosten, bedragen in miljoenen euro's per jaar

5.2 Bezuiniging door schrappen subsidie voor formele kinderopvang

Door de subsidie op formele opvang te schrappen gaat de maatschappij er materieel € 1,5 tot € 2,5 miljard per jaar op achteruit. Wanneer de baten van vrije tijd en betaalde arbeid worden meegeteld is het resultaat voor de gehele maatschappij € 0,5 a € 1,5 miljard per jaar negatief.

In dit alternatief subsidieert de overheid de kinderopvang niet meer. Dit levert een bezuiniging op van bijna € 2 miljard voor de overheid. Werkgevers vergoeden nog wel een deel van de opvang. Verondersteld is dat twee derde van de werkgevers een derde van de opvang betalen (een zesde deel per ouder). Voor ouders die allebei een werkgever hebben is dit gemiddeld 21%. Niet alle

¹⁸ Dit zijn de effecten van gedrag van ouders op de overheidsuitgaven: $-15 + 95 - 150 - 30 = -100$

ouders hebben echter een werkgever. Gemiddeld over alle ouders betalen werkgevers 15% van de kosten. Dat betekent dat werkgevers ongeveer € 350 miljoen minder gaan betalen. De gemiddelde ouderbijdrage gaat daardoor omhoog van 26% naar 85%. Dit betekent een gemiddelde prijsstijging van 227%. Aangenomen is dat de prijsstijging voor alle ouders hetzelfde is. Als gevolg van de prijsstijging neemt het gebruik van kinderopvang af met 34% en daalt de participatie van moeders met 14%. Evenals in het vorige alternatief wordt ongeveer 40% van de daling van de vraag veroorzaakt doordat ouders stoppen met werken en 60% doordat ouders formele opvang vervangen door informele opvang. Verondersteld is evenals in de vorige variant dat kinderen die naar de informele opvang gaan of thuisblijven vaker gebruikmaken van de peuterspeelzaal.

Gevolgen voor kinderen

Evenals in het vorige alternatief is het effect voor kinderen vermoedelijk zeer klein en als PM post meegenomen in de kosten-batenanalyse.

Gevolgen voor ouders

Ouders gaan er als gevolg van de bezuiniging op de kinderopvang op achteruit. Zij gaan € 2,3 miljard meer betalen voor de kinderopvang. Als reactie daarop gaan ze 34% minder formele opvang gebruiken, waardoor hun kosten afnemen met € 1,3 miljard. Daardoor lopen ze € 200 miljoen werkgeversbijdrage mis. Bovendien gaan ze kosten maken voor de informele opvang. Verondersteld is evenals in het vorige alternatief dat de informele opvang gemiddeld € 3,- per uur kost. De extra kosten van informele opvang bedragen € 375 miljoen. Verder betalen ouders € 20 miljoen van de in totaal € 70 miljoen extra kosten voor de peuterspeelzaal.

Ouders gaan minder werken waardoor ze € 2,9 miljard minder aan loon ontvangen (bruto loonkosten inclusief werkgeverslasten). Ouders die gastouderopvang gebruiken zullen zich minder snel terugtrekken omdat het voor hen makkelijker is de gastouderopvang te vervangen door informele opvang (bijvoorbeeld als opa en oma de formele gastouders waren).

Verondersteld is dat het loon van de vrouwen die zich terugtrekken van de arbeidsmarkt gemiddeld € 30.000 per jaar bedraagt voor een fulltime baan. Omdat moeders € 2,3 miljard minder gaan verdienen gaan ze € 590 miljoen per jaar minder belasting betalen. Verder is verondersteld dat 20% van de alleenstaande moeders die zich terugtrekken van de arbeidsmarkt in een uitkering terechtkomt en 5% van de moeders met een partner. Dit levert deze ouders een baat op van € 115 miljoen aan uitkeringen. De bezuiniging levert de overheid per saldo € 1,19 miljard op. Dit geeft de overheid terug aan de burgers in de vorm van lagere belastingtarieven. Daarvan komt ongeveer een derde van de bezuiniging weer terug bij de ouders (€ 375 miljoen). De lagere belastingtarieven stimuleren de economie, bijvoorbeeld doordat weer meer mensen gaan werken. Dit levert een baat op voor de maatschappij van naar schatting 25% van het bedrag waarmee de belastingen omlaag gaan, oftewel € 300 miljoen. Daarvan komt ook weer ongeveer een derde (€ 95 miljoen) bij de ouders terecht. Per saldo gaan ouders er financieel € 3,3 miljard op achteruit. Daartegenover staat dat degenen die niet meer werken tijd hebben voor andere dingen. Die tijd is gewaardeerd tegen 80% van het netto loon (zie paragraaf 4.2). Dit is een baat voor de ouders van € 1,34 miljard. Per saldo komen ouders dan ca. € 2 miljard negatief uit als gevolg van de bezuiniging.

Gevolgen voor aanbieders formele opvang, informele opvang en werkgevers

Evenals in het vorige alternatief is verondersteld dat deze partijen opereren op markten die goed werken waardoor zij geen verlies lijden en ook geen overwinsten maken. Voor deze partijen heeft de bezuinigingsoperatie daardoor op lange termijn geen positieve of negatieve gevolgen. De formele opvang verliest € 1,32 miljard, waarvan € 980 miljoen door de kinderdagverblijven en de buitenschoolse opvang en € 340 miljoen door gastouders. Daartegenover staan lagere kosten. Voor de werkgevers van de ouders is verondersteld dat de bijdrage voor de kinderopvang tot de loonkosten behoort. De baten van een lagere bijdrage aan de kinderopvang en de daling van de bruto lonen zijn daardoor gelijk dan de daling van de productie.

In de overgangsfase kunnen voor deze partijen wel negatieve gevolgen optreden.

Gevolgen voor de overheid

De overheid heeft minder kosten als gevolg van de bezuiniging van bijna € 2 miljard. Daar staat tegenover dat de overheid extra kosten maakt voor de peuterspeelzaal (€ 50 miljoen), belastinginkomsten derft (€ 590 miljoen) en meer uitkeringslasten heeft (€ 115 miljoen). Per saldo resteert een baat voor de overheid van € 1.190 miljoen. Verondersteld is dat de overheid dit teruggeeft aan de burger in de vorm van lagere belastingtarieven.

Overige maatschappij

De overige maatschappij heeft alleen maar baat bij de bezuiniging, doordat de belastingtarieven omlaag gaan en de verlaging van de belastingtarieven een stimulans geeft aan de economie.

Totale kosten en baten

Onderstaande tabel vat alle kosten en baten voor alle partijen samen. Het effect voor de gehele Nederlandse bevolking is zowel in materiële als immateriële termen negatief. Dit komt doordat ouders er meer op achteruitgaan dan de overige maatschappij erop vooruitgaat. Vergeleken met een bezuiniging van € 650 miljoen zijn de kosten - ook in verhouding tot de bezuiniging - hoger. Dat komt doordat de volledige afschaffing van subsidies ook productieve ouders stimuleert om zich terug te trekken van de arbeidsmarkt. De immateriële baten zijn verhoudingsgewijs lager dan bij een bezuiniging van € 650 miljoen. De reden is dat vrije tijd, naarmate er meer van wordt gecreëerd, relatief minder waard wordt.

Tabel 5.3 Bezuiniging met € 2,3 mld op kinderopvangtoeslag

	Kind	Ouders	Aan- bieders formele opvang	Aan- bieders informele opvang en peuter- speelzaal	Werk- gever	Overheid	Overige maat- schappij	Totaal
Ex ante besparing		-2.295			350	1.945		0
Kosten formele opvang			1.320					1.320
Kosten informele opvang				-445				-445
Betaling formele opvang		1.320	-1.320	0				0
Betaling informele opvang		-375		375				0
Betaling peuterspeelzaal		-20		70		-50		0
Werkgeversbijdrage omlaag		-200			200			0
Productie					-3.490			-3.490
Loon	PM	-2.940			2.940			0
Belastingen		590				-590		0
Uitkeringslasten		115				-115		0
Belastingtarieven		375				-1.190	815	0
Stimulans economie		95					205	300
Subtotaal materiële effecten	PM	-3.335	0	0	0	0	1.020	-2.315
Waarde vrije tijd		1.340						1.340
Totaal	PM	-1.995	0	0	0	0	1.020	-975

Bron: SEO Economisch Onderzoek

Toelichting: + is baten, - is kosten, bedragen in miljoenen euro's per jaar

Het effect voor dit alternatief is dus ondubbelzinnig negatief. Een kleinere bezuiniging (zoals in alternatief 1) kan voor de maatschappij als geheel neutraal uitpakken mits ook de winst in vrije tijd wordt meegenomen, maar een grotere bezuiniging leidt tot minder welvaart.

Gevoeligheidsanalyse

Wanneer werkgevers niet gaan bijdragen aan de kosten van kinderopvang zijn de uitkomsten nog negatiever. Wanneer we de veronderstellingen over de prijs van informele opvang, het loon van vrouwen, en de mate waarin een belastingverlaging de economie stimuleert beïnvloedt veranderen (conform onderstaande tabel) dan pakt dit alternatief nog negatiever uit voor de samenleving. Wanneer we veronderstellen dat moeders zich minder snel terugtrekken van de arbeidsmarkt als gevolg van een verhoging van de prijs van kinderopvang (lagere elasticiteit) of een hogere waarde van vrije tijd veronderstellen, dan komen de uitkomsten positiever uit dan het basisscenario, maar nog steeds per saldo fors negatief. Wanneer alleen de effecten van gedrag als gevolg van de beleidsveranderingen op anderen meegeteld dan wordt het resultaat minder negatief (–€ 755 miljoen).

Tabel 5.4 Uitkomsten gevoelig voor veronderstellingen

Gevoeligheidsanalyse	materieel	vrije tijd	totaal
Basis	-2.315	1.340	-975
Geen werkgeversbijdrage	-3.280	1.684	-1.596
Informele opvang € 4,- ipv € 3,-	-2.440	1.340	-1.100
Waarde vrije tijd 90% van netto loon ipv 80%	-2.315	1.510	-805
Stimulans economie 0% ipv 25%	-2.615	1.340	-1.275
Lagere elasticiteit -0,04 ipv -0,06	-1.360	890	-470
Alleen effect op andere partijen			-755

Bron: SEO Economisch Onderzoek

Toelichting: + is baten, - is kosten, bedragen in miljoenen euro's per jaar

5.3 Bezuiniging op fiscale stimulans arbeidsparticipatie met € 650 miljoen

Een bezuiniging op de inkomensafhankelijke combinatiekorting met € 650 miljoen levert, net als een bezuiniging op de kinderopvangtoeslag met € 650 miljoen, een neutraal resultaat op voor de maatschappij als geheel. Een bezuiniging op de inkomensafhankelijke combinatiekorting heeft een minder negatief effect op de arbeidsparticipatie van vrouwen.

In dit alternatief wordt bezuinigd op de inkomensafhankelijke combinatiekorting (ICK) met € 650 miljoen. De inkomensafhankelijke combinatiekorting is een belastingkorting voor alleenstaanden en minstverdienende partners met kinderen onder de 12 jaar. Momenteel is er € 1,3 miljard gemoeid met de ICK. De bezuiniging op de ICK leidt tot een verlaging van het netto loon met 3,3%. De participatie daalt daardoor met 1,7%.¹⁹ Verondersteld is dat dit leidt tot eenzelfde daling van het gebruik van kinderopvang met 1,7%. Er vindt geen substitutie plaats tussen formele en informele opvang omdat de prijs van formele opvang niet verandert.

Gevolgen voor kinderen

Evenals in de vorige alternatieven is verondersteld dat dit alternatief geen gevolgen heeft voor kinderen. Een deel van de kinderen zal niet meer naar de opvang gaan omdat moeder zich terugtrekt van de arbeidsmarkt. Zij zullen in plaats daarvan naar de peuterspeelzaal gaan.

Gevolgen voor ouders

Het netto loon van moeders gaat met € 650 miljoen omlaag. Daardoor gaan ze minder werken en gebruiken ze ook minder kinderopvang. Daardoor besparen ze in eerste instantie € 65 miljoen op formele opvang en € 15 miljoen op informele opvang. Maar ze krijgen daardoor ook € 35 miljoen minder kinderopvangtoeslag en gaan € 5 miljoen betalen voor de peuterspeelzaal. Het loon van moeders gaat met € 385 miljoen omlaag. Zij gaan daardoor € 75 miljoen minder belasting betalen. Een deel van de moeders (5% van de moeders met partners en 20% van de alleenstaande moeders) komt in een uitkering terecht, waardoor de uitkeringslasten stijgen met € 15 miljoen. Als gevolg van de bezuiniging gaan de belastingtarieven omlaag met € 585 miljoen. Hiervan komt € 185 miljoen terecht bij ouders. Per saldo gaan ouders er materieel € 670 miljoen op achteruit. Zij hebben wel meer tijd voor andere dingen. Dit levert ouders een immateriële baat op ter waarde van € 170 miljoen. Daardoor gaan ze er uiteindelijk € 500 miljoen op achteruit.

Gevolgen voor aanbieders formele opvang, informele opvang en werkgevers

Evenals in het vorige alternatief is verondersteld dat deze partijen opereren op markten die goed werken waardoor zij geen verlies lijden en ook geen overwinsten maken. In dit alternatief verandert er niets voor aanbieders van informele opvang, omdat er geen substitutie optreedt van formele naar informele opvang. Daardoor zijn er ook geen verschillen in effecten tussen kinderdagverblijven en buitenschoolse opvang enerzijds en gastouderopvang anderzijds.

¹⁹ Uitgegaan is van een elasticiteit van 0,5

Gevolgen voor de overheid

De overheid heeft minder kosten als gevolg van de bezuiniging van € 650 miljoen. Doordat ouders minder gaan werken, meer gebruikmaken van de peuterspeelzaal en vaker in een uitkering terecht komen vermindert deze baat tot € 585 miljoen. Verondersteld is dat de overheid dit teruggeeft aan de burger in de vorm van lagere belastingtarieven.

Overige maatschappij

De overige maatschappij heeft baat bij de bezuiniging, doordat de belastingtarieven omlaag gaan en de verlaging van de belastingtarieven een stimulans geeft aan de economie.

Totale kosten en baten

Onderstaande tabel vat alle kosten en baten voor alle partijen samen. Het effect voor de gehele Nederlandse bevolking is in materiële termen negatief. In materiële termen komt dit alternatief minder negatief uit dan alternatief 1, maar inclusief de waarde van vrije tijd komt dit alternatief net als alternatief 1 ongeveer neutraal uit. Evenals in alternatief 1 gaan ouders erop achteruit en de overige maatschappij erop vooruit.

Ten opzichte van alternatief 1 trekken in dit alternatief minder moeders zich terug van de arbeidsmarkt. Moeders reageren dus sterker op een verlaging van de kinderopvangtoeslag dan op een verlaging van het netto loon. Daar staat tegenover dat in dit alternatief minder bespaard wordt op de formele opvang omdat er geen substitutie plaatsvindt van formele naar informele opvang.

Tabel 5.5 Bezuiniging met € 650 mln op ICK

	Kind	Ouders	Aan- bieders formele opvang	Aan- bieders informele opvang en peuter- speelzaal	Werk- gever	Overheid	Overige maat- schappij	Totaal
Ex ante effect besparing ICK		-650				650		0
Kosten formele ko			65					65
Kosten informele ko				15				15
Kosten peuterspeelzaal				-10				-10
Betaling formele ko		65	-65					0
Betaling informele ko		15		-15				0
Betaling peuterspeelzaal		-5		10		-5		0
ko-toeslag omlaag		-35				35		0
Productie ouders & kind					-385			-385
Loon	PM	-385			385			0
Belastingen		75				-75		0
Uitkeringslasten		15				-15		0
Belastingtarieven		185				-585	400	0
Stimulans economie		45					100	145
Subtotaal	PM	-670	0	0	0	0	500	-170
Waarde vrije tijd & onbetaalde arbeid		170						170
Totaal	PM	-500	0	0	0	0	500	0

Bron: SEO Economisch Onderzoek

Toelichting: + is baten, - is kosten, bedragen in miljoenen euro's per jaar

Gevoeligheidsanalyse

Wanneer we veronderstellen dat de vrouwen die zich terugtrekken 90% van het gemiddeld loon verdienen in plaats van 100% dan komt dit alternatief positiever uit, omdat dan minder productiewaarde verloren gaat. Bij een hogere waarde van vrije tijd wordt het saldo voor de maatschappij positief. Veronderstellen we dat lagere belastingtarieven de economie niet stimuleren dan leidt dit tot een negatiever saldo dan in het basisscenario. Wanneer alleen de effecten van gedrag als gevolg van de beleidsveranderingen op anderen meegeteld dan wordt het resultaat negatiever dan in het basisscenario (–€ 65 miljoen).

Tabel 5.6 Uitkomsten gevoelig voor veronderstellingen

Gevoeligheidsanalyse	materieel	vrije tijd	totaal
Basis	-170	170	0
Loon vrouwen 90% van gemiddelde	-130	170	40
Waarde vrije tijd 80% van netto loon	-170	190	20
Stimulans economie 0% ipv 25%	-315	170	-145
Alleen effecten op andere partijen			-65

Bron: SEO Economisch Onderzoek

Toelichting: + is baten, - is kosten, bedragen in miljoenen euro's per jaar

5.4 Bezuiniging op kinderbijslag en fiscale stimulans arbeidsparticipatie met € 1,8 miljard

Een bezuiniging van € 1,8 miljard op de kinderbijslag en de fiscale stimulansen voor moeders om te werken levert een positief saldo op voor de maatschappij van rond de € 100 miljoen. De participatie van moeders met een partner daalt en die van alleenstaande moeders, vaders en mensen zonder kinderen stijgt.

Deze variant gaat uit van een besparing van 20% op het totale budget aan kindregelingen. Vanwege het grote aantal regelingen kan er op verschillende manieren worden vereenvoudigd. De Heroverwegingscommissie 'Kindregelingen' heeft twee modules uitgewerkt. Dit alternatief is conform module 1. Deze module bestaat uit onderstaande onderdelen:

- Bezuiniging op de kinderbijslag en enkele andere regelingen met € 910 miljoen;
- Bezuiniging op belastingkortingen voor alleenstaande ouders met € 250 miljoen;
- Bezuiniging op de inkomensafhankelijke combinatiekorting (ICK) met € 560 miljoen;
- Bezuiniging op het kindgebonden budget met € 5 miljoen;
- Afschaffing van de ouderschapsverlofkorting: dit levert € 90 miljoen op.

Het verlagen van de kinderbijslag en het kindgebonden budget heeft een positief effect op de participatie. De verlaging leidt tot minder inkomen, die ouders zullen compenseren door meer te gaan werken. Mensen met een laag inkomen gaan er sterker op achteruit dan mensen met een hoog inkomen, omdat de kinderbijslag niet inkomensafhankelijk is. Vooral het inkomen van alleenstaande ouders daalt sterk. Het beperken van de fiscale stimulansen leidt daarentegen tot minder participatie, omdat het netto loon van moeders daalt. Als gevolg van de bezuinigingen dalen de belastingtarieven voor iedereen, wat de participatie stimuleert.

De gevolgen van deze variant zijn gebaseerd op de doorrekening van het CPB (CPB, 2010). Het gaat om een integrale doorrekening dus inclusief de stimulerende effecten van minder belasting betalen. Kostwinners gaan als gevolg van de bezuiniging meer werken (0,3%) en partners gaan minder werken (-0,2%). Partners reageren op de daling van het netto loon. Kostwinners compenseren de inkomensdaling als gevolg van de bezuiniging op de kinderbijslag plus de inkomensdaling als gevolg van het minder gaan werken van de partner. Alleenstaande ouders gaan meer werken (1,1%). Zij compenseren zelf de inkomensdaling als gevolg van de daling van de kinderbijslag. Per saldo stijgt het arbeidsaanbod in uren en de productie met 0,1%. Toegepast op de totale loonsom in 2009 (€ 298 miljard) betekent dit een toename van de productie met € 298 miljoen. Deze toename is weer voor een derde toegerekend aan ouders met kinderen onder de 12 jaar.

Vermoedelijk daalt de vraag naar kinderopvang iets omdat de participatie van partners daalt. Deze daling is vermoedelijk iets groter dan de stijging van de vraag door alleenstaande ouders. Het effect is echter zeer klein en niet meegenomen in de kosten-batenanalyse.

In totaal gaan ouders er ruim € 1 miljard op achteruit in materiële termen en de overige maatschappij gaat er bijna € 1,5 miljard op vooruit. De totale materiële baten voor de maatschappij bedragen € 300 miljoen. Wel hebben zowel ouders als anderen minder vrije tijd doordat er per saldo meer gewerkt wordt. Deze tijd is gewaardeerd tegen 90% van het netto loon. Wanneer we deze waarde meerekenen komt het totale effect voor de maatschappij uit op € 110 miljoen.

Tabel 5.7 Bezuiniging met € 1.815 miljoen op kindregelingen

	Ouders	Werkgever	Overheid	Overige maatschappij	Totaal
Besparing door vereenvoudiging	-1.815		1.815		0
Productie		300			300
Loon	95	-300		205	0
Belastingen	-20		20		
Belastingtarieven	580		-1.835	1.255	0
Subtotaal	-1.160	0	0	1.460	300
Waarde vrije tijd	-60			-130	-190
Totaal	-1.220	0	0	1.330	110

Bron: SEO Economisch Onderzoek

Toelichting: + is baten, - is kosten, bedragen in miljoenen euro's per jaar

5.5 Vrij toegankelijke ontwikkelingsgerichte kinderopvang voor kinderen van 2,5 tot 4 jaar

Vrij toegankelijke ontwikkelingsgerichte kinderopvang levert de maatschappij vermoedelijk maatschappelijke winst op doordat kinderen van ouders met een lage sociaaleconomische status hun achterstand ten opzichte van andere kinderen inlopen en daardoor in de toekomst meer productie gaan leveren en meer gaan verdienen. De uitkomsten zijn gevoelig voor de gemaakte aannames. Hoe beter de kwaliteitstoename kan worden toegesneden op de kinderen die er baat bij hebben, hoe beter het resultaat zal zijn.

Van 2,5 tot 4 jaar kunnen alle kinderen, zowel van werkende als van niet werkende ouders, zonder ouderbijdrage naar de kinderopvang. De opvang in de kinderdagverblijven wordt ontwikkelingsgericht. Voor de kinderen van 2,5 tot 4 jaar die naar een gastouder gaan wordt de opvang wel vrij toegankelijk maar de opvang wordt niet ontwikkelingsgericht. De organisatorische infrastructuur ontbreekt daarvoor in de gastouderopvang. Bovendien wordt de kwaliteit van de gastouderopvang niet gemonitord. Voor kinderen tot 2,5 jaar en van 4 jaar t/m 12 jaar verandert er niets. Peuterspeelzalen en VVE verdwijnen. De leerplichtleeftijd blijft ongewijzigd. Gebruik van kinderopvang van 2,5 tot 4 jaar is dus vrijwillig.

Doordat kinderopvang vrij toegankelijk wordt voor kinderen van 2,5 tot 4 jaar neemt het gebruik van kinderopvang toe en gaan meer ouders werken. Doordat de opvang in kinderdagverblijven ontwikkelingsgericht wordt behalen kinderen van laagopgeleide ouders een hoger opleidingsniveau. Zij gaan daardoor 14% meer verdienen (zie paragraaf 4.1). Van de kinderen van 2,5 tot 4 jaar in de kinderopvang heeft 23% ouders met een inkomen tot € 30.000. Zonder opvang bedraagt het loon van een kind met jonge laagopgeleide ouders gemiddeld € 44.000 per jaar (inclusief alle loonkosten). Bij 40 jaar werken vanaf 20-jarige leeftijd en rekenend met een discontovoet van 5,5% is dit € 319.000 over een heel leven. Daar komt 14% bij door de opvang, oftewel € 45.000 over een heel leven. Verondersteld is dat alle aanbieders met een matige kwaliteit als gevolg van de investering in ontwikkelingsgerichte opvang een goede kwaliteit leveren, dus van minimaal score 3 naar minimaal score 5 gaan. Dit betreft 51% van de kinderen. Met deze aannames gaat dus in totaal 12% van de kinderen²⁰ er 14% in loon op vooruit.

Gevolgen voor kinderen

Kinderen gaan erop vooruit doordat zij meer gaan verdienen: in totaal € 430 miljoen over hun hele leven.²¹ Daarbij is er rekening mee gehouden dat een deel van de kinderen niet, of niet hun hele leven, zal werken. Van die € 430 miljoen dragen zij € 85 miljoen af aan de fiscus, zodat zij er per saldo € 345 miljoen op vooruitgaan. Er is geen rekening gehouden met effecten op participatie en vrije tijd. Alleen het toegenomen inkomen als gevolg van een hoger opleidingsniveau is meegenomen.

Gevolgen voor ouders

Omdat de kinderopvang voor kinderen van 2,5 tot 4 jaar voor ouders vrij toegankelijk wordt, gaan meer ouders er gebruik van maken. Verondersteld is dat de financieringsystematiek hetzelfde blijft en dat ouders daarvoor betalen aan de kinderopvangaanbieder (€ 155 miljoen). Dit geld krijgen de ouders terug via de kinderopvangtoeslag. Daarbij krijgen ook alle ouders van kinderen van 2,5 tot 4 jaar die al naar de kinderopvang gingen meer kinderopvangtoeslag (€ 270 miljoen) zodat de totale kinderopvang toeslag € 425 miljoen omhoog gaat. Ook dalen de kosten van de peuterspeelzaal en de informele opvang. Ouders gaan door de vrij toegankelijke kinderopvang meer werken, wat hen een extra loon oplevert van € 185 miljoen. Daarover betalen zij belasting (€ 35 miljoen). Doordat zij werken ontvangen ze minder vaak een uitkering (€ 5 miljoen). Dit alternatief leidt wel tot hogere belastingtarieven omdat de opvang ouderbijdrage vrij

²⁰ 51% van de kinderen gaat als gevolg van de investering van matig naar goede kwaliteit en 23% daarvan heeft ouders met een laag inkomen

²¹ Gemiddeld over alle kinderen betekent dit een jaarlijks rendement van de investering vanaf de leeftijd van 20 jaar van 6% per jaar.

wordt en omdat de kwaliteitsverhoging van de opvang geld kost. Daardoor betalen ouders € 135 miljoen extra belasting en wordt de economie minder gestimuleerd, wat ze ook nog eens € 35 miljoen kost. Per saldo gaan ouders er in materiële termen € 295 miljoen op vooruit. Doordat zij vaker gaan werken leveren zij wel vrije tijd in, waardoor zij per saldo € 200 miljoen positief uitkomen.

Gevolgen voor aanbieders formele opvang, informele opvang en werkgevers

Doordat de opvang vrij toegankelijk wordt voor kinderen van 2,5 tot 4 jaar nemen de kosten van de formele opvang toe met € 155 miljoen. Daarbovenop komen de kosten van de ontwikkelingsgerichte opvang. De kosten nemen daardoor met 16% toe, zie paragraaf 2.1. Verondersteld is dat ouders de kosten van toegenomen gebruik betalen (en dit volledig terugkrijgen van de overheid). Verondersteld is verder dat de uurprijs die aanbieders in rekening brengen bij de ouders niet toeneemt als gevolg van de kostenstijging. De extra kosten als gevolg van de ontwikkelingsgerichte opvang worden direct door de overheid betaald aan de aanbieder. Per saldo spelen aanbieders weer quitte.

Vermoedelijk zullen er kinderen van de gastouderopvang naar het kinderdagverblijf gaan, omdat de ontwikkelingsgerichte opvang niet aangeboden wordt door gastouders. In de berekeningen is hiermee geen rekening gehouden, omdat onbekend is om hoeveel kinderen dit zou gaan.

Doordat de formele opvang ouderbijdrage vrij wordt voor kinderen van 2,5 tot 4 jaar gaan er minder kinderen naar de informele opvang en de peuterspeelzaal.

Gevolgen voor de overheid

De overheid betaalt de kosten van de extra kwaliteit (€ 140 miljoen) plus de kosten van extra gebruik en de kosten van het vrij toegankelijk maken voor kinderen die al gebruiken (€ 425 miljoen). Daartegenover staan minder kosten voor de peuterspeelzaal (€ 15 miljoen), extra belastinginkomsten (€ 120 miljoen) en minder uitkeringslasten (€ 5 miljoen). Per saldo moeten de belastingtarieven omhoog om € 420 miljoen meer inkomsten binnen te krijgen.

Overige maatschappij

Doordat de belastingtarieven omhoog gaan verliest de overige maatschappij € 285 miljoen aan inkomsten en € 70 miljoen als gevolg van de versturende werking van belastingheffing op de economie.

Totale kosten en baten

De totale kosten en baten komen in het basisscenario positief uit, namelijk € 280 miljoen in materiële termen en € 185 miljoen als rekening wordt gehouden met het verlies aan vrije tijd van de ouders die aan het werk gaan. Kinderen en ouders gaan erop vooruit en de overige maatschappij gaat erop achteruit. Van de kinderen gaan vooral degenen met ouders met een laag inkomen erop vooruit omdat zij het meest profiteren van de kwaliteitsverbetering. Van de ouders gaan vooral degenen met een hoog inkomen erop vooruit, omdat zij het meeste voordeel hebben van het vrij toegankelijk maken van de opvang van 2,5 tot 4 jarigen.

Tabel 5.8 Vrij toegankelijke ontwikkelingsgerichte kinderopvang voor kinderen van 2,5-4 jaar

	Kind	Ouders	Aan- bieders formele opvang	Aan- bieders informele opvang en peuter- speelzaal	Werk- gever	Overheid	Overige maat- schappij	Totaal
Kosten extra kinderen			-155					-155
Kosten extra kwaliteit			-140					-140
Kosten informele ko				40				40
Kosten peuterspeelzaal				25				25
Betaling formele ko		-155	295			-140		0
Betaling informele ko		40		-40				0
Betaling peuterspeelzaal		10		-25		15		0
Ko-toeslag		425				-425		0
Productie					610			610
Loon	430	185			-610			0
Belastingen	-85	-35				120		0
Uitkeringslasten		-5				5		0
Belastingtarieven		-135				425	-290	0
Verstoring economie		-35					-70	-105
Subtotaal	345	295	0	0	0	0	-360	280
Waarde vrije tijd & onbetaalde arbeid		-95						-95
Totaal	345	200	0	0	0	0	-360	185

Bron: SEO Economisch Onderzoek

Toelichting: + is baten, - is kosten, bedragen in miljoenen euro's per jaar

Gevoeligheidsanalyse

De resultaten zijn zeer gevoelig voor de aannames over het effect van de kwaliteitsverhoging. Als de loonstijging niet 14% is als gevolg van de kwaliteitsverbetering maar 10% dan dalen de maatschappelijke baten naar € 55 miljoen, maar zijn nog steeds positief. Als echter het aantal kinderen dat baat heeft bij de ontwikkelingsgerichte opvang daalt naar 10% in plaats van 23% dan wordt het saldo negatief. Hoe meer dit alternatief wordt gericht op de doelgroep, hoe groter dus de kans dat de baten positief zijn.

Wanneer alleen de effecten van gedrag als gevolg van de beleidsveranderingen op anderen worden meegeteld, dan wordt het resultaat minimaal 0 tot € 345 miljoen. In dit beleidsalternatief moeten niet alleen de effecten van gedrag op andere belastingbetalers worden meegeteld (dit effect is 0 in dit alternatief), maar ook de effecten op kinderen. Het kan zijn dat ouders niet, of niet volledig, rekening houden met het effect van hun gedrag op hun kinderen. Daarom moet nu ook een deel van het toekomstige extra inkomen van kinderen worden meegerekend (maximaal dus € 345 miljoen).

Tabel 5.9 Uitkomsten gevoelig voor veronderstellingen

Gevoeligheidsanalyse	materieel	vrije tijd	totaal
Basis	280	-95	185
Elasticiteit 0,04 ipv 0,06	220	-65	160
Loonstijging kinderen 10% ipv 14%	150	-95	55
10% van kinderen laag inkomen ipv 23%	25	-95	-70
Waarde vrije tijd 100% ipv 90%	280	-105	175
Stimulans economie 0% ipv 25%	385	-95	290
Alleen effecten op andere partijen			0 tot 345

Bron: SEO Economisch Onderzoek

Toelichting: + is baten, - is kosten, bedragen in miljoenen euro's per jaar

5.6 Een jaar ouderschapsverlof en hogere kwaliteit kinderopvang

De kosten van een jaar ouderschapsverlof wegen niet op tegen potentiële baten van hogere kwaliteit van de opvang. Ouders en kinderen gaan erop vooruit maar de overige maatschappij gaat erop achteruit.

Ouders krijgen gezamenlijk een jaar ouderschapsverlof die ze gebruiken om het kind het eerste jaar thuis te verzorgen, daarna kan het kind naar de ontwikkelingsgerichte opvang tot het 4 jaar is. Dit betekent dat zij negen maanden langer verlof hebben dan in de huidige situatie. Verondersteld is dat de overheid het verlof betaalt en dat alle ouders het opnemen. In dit alternatief wordt ervan uitgegaan dat pedagogisch medewerkers een hoger opleidingsniveau hebben dan op dit moment in Nederland het geval is: 20% van de pedagogisch medewerkers krijgt een HBO achtergrond. Kinderopvangtoeslag is voor alle ouders, niet alleen voor werkende ouders. Het aannemen van 20% meer HBO'ers leidt tot een kostenverhoging van ongeveer 3%. Daarbij wordt aangenomen dat de loonkosten ongeveer 70% van de totale kosten van de kinderopvang uitmaken dat een HBO'er 22 % meer verdient dan een MBO'er, conform de CAO Kinderopvang (bron: Taskforce?).²² ²³Deze kostenverhoging leidt tot een evenredige toename van de kwaliteitsscores met 3% (zie paragraaf 4.1). Verondersteld is dat de kostenstijging en de kwaliteitstoename uitsluitend in de kinderdagverblijven en de buitenschoolse opvang plaatsvinden en niet in de gastouderopvang. Als gevolg van de kwaliteitsinvestering krijgen alle kinderen die nu bij een aanbieder zitten met een score vanaf 4,85 (op een schaal van 1 tot 7), na invoering van de maatregel een score van 5 of hoger. Dit betreft ongeveer 4% van de kinderen. Daarvan heeft 23% ouders met een laag inkomen, oftewel 1% van de kinderen (23% van 4%). Verondersteld is dat deze kinderen een loonstijging van 14% realiseren.

²² 20% maal 22% maal 70%= 3%

²³ Laatstgenoemde aanname werd eerder gebruikt in berekeningen van Taskforce. Het CPB plaatste destijds bij deze aanname de kanttekening dat de lonen voor HBO'ers in de kinderopvang wellicht zullen moeten stijgen om het gewenste aandeel HBO'ers te bereiken (bron). Het CPB haalde hierbij Ter Rele (2007) aan ter indicatie dat de loonkosten per HBO'er gemiddeld over alle sectoren 35% hoger zijn dan van een MBO'er.

Gevolgen voor kinderen

Kinderen gaan erop vooruit doordat zij meer gaan verdienen: in totaal € 430 miljoen over hun hele leven. Ongeveer € 375 miljoen is toe te schrijven aan de ontwikkelingsgerichte opvang voor kinderen van 2,5 tot 4 jaar en € 55 miljoen aan de kwaliteitsinvestering in het personeel voor kinderen van 1 tot 4 jaar. De opbrengst van ontwikkelingsgerichte kinderopvang is kleiner dan in het vorige alternatief omdat in dit alternatief de opvang niet vrij toegankelijk is, waardoor minder kinderen ervan profiteren. Van de € 430 miljoen wordt € 85 miljoen afgedragen aan de fiscus.

Gevolgen voor ouders

Ook niet-werkende ouders krijgen recht op de kinderopvangtoeslag. Verondersteld is dat dit geen effect heeft op het gebruik omdat in het nulalternatief (situatie 2011) ouders maar 1 uur hoefden te werken om gebruik te kunnen maken van de toeslag. Doordat ouders een jaar betaald ouderschapsverlof krijgen hebben zij het eerste jaar geen kinderopvang meer nodig. Hierdoor besparen ze € 670 miljoen op de formele en informele opvang, maar krijgen ze ook € 410 miljoen minder aan kinderopvangtoeslag. De belastingtarieven gaan flink omhoog om het ouderschapsverlof te financieren. Daardoor leveren ouders € 650 miljoen in plus € 160 miljoen als gevolg van de versturende werking van belastingheffing op de economie. In totaal gaan zij er materieel met € 550 miljoen op achteruit. Maar zij krijgen extra vrije tijd ter waarde van € 935 miljoen (gewaardeerd tegen 70% netto loon, zie paragraaf 4.1), waardoor zij er per saldo € 385 miljoen op vooruitgaan.

Gevolgen voor aanbieders formele opvang en de informele opvang

Kinderdagverblijven en aanbieders van buitenschoolse opvang gaan € 320 miljoen betalen voor de kwaliteitsinvesteringen. Dit krijgen zij terug van de overheid. Aanbieders derven in totaal € 550 miljoen aan omzet omdat ouders geen opvang meer nodig hebben in het eerste jaar (€ 410 miljoen inkomstenderving kinderdagverblijven en buitenschoolse opvang en € 140 miljoen inkomstenderving gastouders). Daardoor maken zij ook minder kosten. Per saldo spelen aanbieders weer quitte. Ook de informele oppas verliest klanten en maakt minder kosten.

Werkgevers

Werkgevers hebben productieverlies ter waarde van € 2,3 miljard vanwege het ouderschapsverlof. Verondersteld is dat de overheid dit vergoedt. Doordat kinderen een hoger opleidingsniveau halen door de betere opvang wordt er op termijn weer meer geproduceerd. De contante waarde van die productie bedraagt € 430 miljoen. Daar staan loonkosten van de werkgever tegenover, zodat de werkgever weer quitte speelt.

Gevolgen voor de overheid

De overheid betaalt de kosten van de extra kwaliteit (€ 200 miljoen), maar bespaart € 410 miljoen doordat minder ouders gebruikmaken van de opvang. Doordat kinderen meer gaan verdienen door de betere kwaliteit gaan ze meer belasting betalen (€ 85 miljoen). De kosten van het ouderschapsverlof, die door de overheid worden vergoed aan de werkgever, bedragen ruim € 2,3 miljard. Om alles te financieren moeten de belastingopbrengsten met € 2,05 miljard omhoog.

Overige maatschappij

Doordat de belastingtarieven omhoog gaan verliest de overige maatschappij € 1,4 miljard aan inkomsten en € 350 miljoen als gevolg van de verstorende werking van belastingheffing op de economie.

Totale kosten en baten

De totale kosten en baten komen in het basisscenario negatief uit, namelijk € 1,96 miljard in materiële termen en € 935 miljoen als rekening wordt gehouden met de winst aan vrije tijd van de ouders die ouderschapsverlof opnemen. Ouders en kinderen (vooral van ouders met een laag inkomen) gaan erop vooruit en de overige maatschappij gaat erop achteruit.

Tabel 5.10 Een jaar ouderschapsverlof en 20% meer HBO'ers in de kinderopvang

	Kind	Ouders	Aan- bieders formele opvang	Aan- bieders informele opvang en peuter- speelzaal	Werk- gever	Overheid	Overige maat- schappij	Totaal
Kosten 20% HBO bij ontwikkelingsgerichte opvang			-80					-80
Kosten ontwikkelingsgerichte opvang			-120					-120
Betaling kwaliteitsinvesteringen			200			-200		0
Besparing kinderopvang door ouderschapsverlof			550	115				670
Betaling kinderopvang		670	-550	-115				0
Minder kinderopvangtoeslag		-410	0			410		0
Productie					-1.915			-1.915
Loon	430				-430			0
Belastingen	-85					85		0
Vergoeding ouderschapsverlof					2.340	-2.340		0
Belastingtarieven		-650				2.050	-1.400	0
Verstoring economie		-160					-350	-510
Subtotaal	345	-550	0	0	0	0	-1.750	-1.960
Waarde vrije tijd & onbetaalde arbeid		935					0	935
Totaal	345	385	0	0	0	0	-1.750	-1.025

Bron: SEO Economisch Onderzoek

Toelichting: + is baten, - is kosten, bedragen in miljoenen euro's per jaar

Als dit beleidsalternatief wordt doorgevoerd zonder het ouderschapsverlof resulteert in het basisscenario een positief saldo van ca. € 195 miljoen.

Gevoeligheidsanalyse

De resultaten zijn gevoelig voor de aannames over het effect van de kwaliteitsverhoging, maar het saldo wordt niet positief bij andere aannames.

Tabel 5.11 Uitkomsten gevoelig voor veronderstellingen

Gevoeligheidsanalyse	materieel	vrije tijd	totaal
Basis	-1.960	935	-1.025
10% van kinderen laag inkomen ipv 23%	-2.210	935	-1.275
Waarde vrije tijd 80% ipv 70%	-1.960	1.065	-890
Stimulans economie 0% ipv 25%	-1.445	935	-515
Alleen effecten op andere partijen			-2.050 tot -1.705

Bron: SEO Economisch Onderzoek

Toelichting: + is baten, - is kosten, bedragen in miljoenen euro's per jaar

5.7 Drie maanden ouderschapsverlof en hogere kwaliteit kinderopvang

De kosten van drie maanden ouderschapsverlof wegen niet op tegen potentiële baten van hogere kwaliteit van de opvang. Ouders en kinderen gaan erop vooruit maar de overige maatschappij gaat erop achteruit.

Dit beleidsalternatief bestaat uit de volgende onderdelen:

- 3 maanden ouderschapsverlof, betaald door de overheid (verondersteld is dat alle ouders dit opnemen);
- 50% HBO'ers in kinderdagverblijven en buitenschoolse opvang;
- Aantal kinderen per pedagogisch medewerker voor 3-jarigen in kinderdagverblijven verhogen van 8 naar 10;
- Niet werkende ouders hebben ook recht op kinderopvangtoeslag voor kinderen vanaf 2 jaar voor maximaal 4 dagdelen (2 dagen). Kinderen van werkende ouders conform huidige praktijk;
- Kinderopvangtoeslag conform situatie 2011; opvang is niet ouderbijdrage vrij.

Het aannemen van 50% meer HBO'ers leidt tot een kostenverhoging van ongeveer 8% in kinderdagverblijven en de buitenschoolse opvang.²⁴ Daartegenover staat een kostendaling van ongeveer 3% als gevolg van grotere groepen.²⁵ Per saldo stijgen de kosten met 5%. Verondersteld is dat deze kostenverhoging leidt tot een toename van de kwaliteitsscores met 5% (zie paragraaf 4.1). Daardoor krijgen alle kinderen die nu bij een aanbieder zitten met een kwaliteitsscore vanaf 4,75 (op een schaal van 1 tot 7), na invoering van de maatregel een score van 5 of hoger. Dit betreft ongeveer 6% van de kinderen. Daarvan heeft 23% ouders met een laag inkomen, oftewel 1,4% van het totaal aantal kinderen (23% van 6%). Verondersteld is dat deze kinderen een loonstijging van 14% realiseren.

Gevolgen voor kinderen

Kinderen gaan erop vooruit doordat zij meer gaan verdienen: in totaal € 215 miljoen over hun hele leven. Van de € 215 miljoen wordt € 45 miljoen afgedragen aan de fiscus.

²⁴ 50% maal 22% maal 70%= 8%

²⁵ De kostendaling per groep is 20%. 3-jarigen maken 12,5% uit van de totale opvangpopulatie. 20% maal 12,5%=3%

Gevolgen voor ouders

Verondersteld is dat niet-werkende ouders niet meer gebruik gaan maken van formele opvang. Doordat ouders drie maanden betaald ouderschapsverlof krijgen besparen ze € 225 miljoen op de formele en informele opvang, maar krijgen ze ook € 135 miljoen minder aan kinderopvangtoeslag. De belastingtarieven gaan omhoog om het ouderschapsverlof te financieren. Daardoor leveren ouders € 230 miljoen in plus € 55 miljoen als gevolg van de versturende werking van belastingheffing op de economie. In totaal gaan zij er materieel met € 200 miljoen op achteruit. Maar zij krijgen extra vrije tijd ter waarde van € 310 miljoen (gewaardeerd tegen 70% netto loon, zie paragraaf 4.1), waardoor zij er per saldo € 110 miljoen op vooruitgaan.

Gevolgen voor aanbieders formele opvang en de informele opvang

Kinderdagverblijven en aanbieders van buitenschoolse opvang gaan € 125 miljoen betalen voor de kwaliteitsinvesteringen (€ 220 miljoen min € 95 miljoen). De extra kosten krijgen aanbieders terug van de overheid. Aanbieders van formele opvang derven € 185 miljoen aan omzet (€ 135 miljoen door kinderdagverblijven en buitenschoolse opvang en € 50 miljoen door gastouders) omdat ouders drie maanden ouderschapsverlof opnemen en de informele opvang derft € 40 miljoen aan omzet. Daardoor maken zij ook minder kosten. Per saldo spelen aanbieders weer quitte.

Werkgevers

Werkgevers hebben productieverlies ter waarde van € 780 miljoen vanwege het ouderschapsverlof van drie maanden. Verondersteld is dat de overheid dit vergoedt. Doordat kinderen een hoger opleidingsniveau halen door de betere opvang wordt er op termijn weer meer geproduceerd. De contante waarde van die productie bedraagt € 215 miljoen. Daar staan loonkosten van de werkgever tegenover, zodat de werkgever weer quitte speelt.

Gevolgen voor de overheid

De overheid betaalt de kosten van de extra kwaliteit (€ 125 miljoen), maar bespaart € 135 miljoen doordat minder ouders gebruikmaken van de opvang. Doordat kinderen meer gaan verdienen door de betere kwaliteit gaan ze meer belasting betalen (€ 45 miljoen). De kosten van het ouderschapsverlof, die door de overheid worden vergoed aan de werkgever, bedragen € 780 miljoen. Om alles te financieren moeten de belastingopbrengsten met € 725 miljoen omhoog.

Overige maatschappij

Doordat de belastingtarieven omhoog gaan verliest de overige maatschappij € 495 miljoen aan inkomsten en € 125 miljoen als gevolg van de versturende werking van belastingheffing op de economie.

Totale kosten en baten

De totale kosten en baten komen in het basisscenario negatief uit, namelijk € 650 miljoen in materiële termen en € 340 miljoen als rekening wordt gehouden met de winst aan vrije tijd van de

ouders die ouderschapsverlof opnemen. Ouders en kinderen (vooral van ouders met een laag inkomen) gaan erop vooruit en de overige maatschappij gaat erop achteruit.

Tabel 5.12 Drie maanden ouderschapsverlof en 50% meer HBO'ers in de kinderopvang

	Kind	Ouders	Aan- bieders formele opvang	Aan- bieders informele opvang en peuter- speelzaal	Werk- gever	Overheid	Overige maat- schappij	Totaal
Kostenstijging formele opvang agv 50% HBO			-220					-220
Kostendaling formele opvang agv verkleinen leidster/kind ratio 3jarigen			95					95
Betaling kosten formele opvang		225	-60	-40		-125		0
Minder kinderopvangtoeslag		-135				135		0
Besparing kinderopvang door ouderschapsverlof			185	40				225
Productie					-565			-565
Loon	215				-215			0
Belastingen	-45				0	45		0
Vergoeding ouderschapsverlof					780	-780		0
Belastingtarieven		-230				725	-495	0
Verstoring economie		-55					-125	-180
Subtotaal	170	-200	0	0	0	0	-620	-650
Waarde vrije tijd & onbetaalde arbeid	0	310					0	310
Totaal	170	110	0	0	0	0	-620	-340

Bron: SEO Economisch Onderzoek

Toelichting: + is baten, - is kosten, bedragen in miljoenen euro's per jaar

Als dit beleidsalternatief wordt doorgevoerd zonder het ouderschapsverlof dan resulteert in het basisscenario een positief saldo van € 70 miljoen.

Gevoeligheidsanalyse

De resultaten zijn gevoelig voor de aannames over het effect van de kwaliteitsverhoging, maar het saldo wordt niet positief bij andere aannames.

Tabel 5.13 Uitkomsten gevoelig voor veronderstellingen

Gevoeligheidsanalyse	materieel	vrije tijd	totaal
Basis	-650	310	-340
10% van kinderen laag inkomen ipv 23%	-775	310	-465
Waarde vrije tijd 80% ipv 70%	-650	355	-295
Stimulans economie 0% ipv 25%	-470	310	-160
Alleen effecten op andere partijen			-725 tot -555

Bron: SEO Economisch Onderzoek

Toelichting: + is baten, - is kosten, bedragen in miljoenen euro's per jaar

5.8 Combinatie van bezuiniging en meer kwaliteit

Investeren in de kwaliteit van kinderopvang levert de maatschappij vermoedelijk maatschappelijke winst op doordat kinderen van ouders met een lage sociaal economische status hun achterstand ten opzichte van andere kinderen inlopen en daardoor in de toekomst meer productie gaan leveren en meer gaan verdienen. De investering kan worden gefinancierd door te bezuinigen op de inkomensafhankelijke combinatiekorting. Kinderen gaan erop vooruit en ouders gaan erop achteruit. De overige maatschappij gaat erop vooruit.

De opvang voor kinderen van 2,5 tot 4 jaar in de kinderdagverblijven wordt ontwikkelingsgericht en er wordt geïnvesteerd in het personeel in de kinderdagverblijven en de buitenschoolse opvang. Voor de kinderen van 2,5 tot 4 jaar die naar een gastouder gaan verandert er niets. De organisatorische infrastructuur ontbreekt daarvoor in de gastouderopvang. Om de kwaliteitsimpuls betaalbaar te houden wordt de ontwikkelingsgerichte opvang niet vrij toegankelijk (zoals in alternatief 5) en wordt er geen ouderschapsverlof ingevoerd (zoals in alternatief 7). Er wordt € 650 mln per jaar bezuinigd op de inkomensafhankelijke combinatiekorting (zoals in alternatief 3)

Doordat de opvang in kinderdagverblijven ontwikkelingsgericht wordt behalen kinderen van laagopgeleide ouders een hoger opleidingsniveau. Zij gaan daardoor 14% meer verdienen (zie paragraaf 4.1). Van de kinderen van 2,5 tot 4 jaar in de kinderopvang heeft 23% ouders met een inkomen tot € 30.000. Verondersteld is dat alle aanbieders met een matige kwaliteit als gevolg van de investering in ontwikkelingsgerichte opvang een goede kwaliteit gaan leveren, dus van minimaal score 3 naar minimaal score 5 gaan. Dit betreft 51% van de kinderen. Met deze aannames gaat dus in totaal 12% van de kinderen²⁶ van 2,5 tot 4 jaar er 14% in loon op vooruit. Daarbovenop gaat door de investering in personeel nog eens 6% van de kinderen van matige naar goede kwaliteit, waarvan 1,4% met ouders met een laag inkomen.

Gevolgen voor kinderen

Kinderen gaan erop vooruit doordat zij later meer gaan verdienen: in totaal € 590 miljoen over hun hele leven. Daarbij is er rekening mee gehouden dat een deel van de kinderen niet, of niet hun hele leven, zal werken. Van die € 590 miljoen dragen zij € 120 miljoen af aan de fiscus, zodat zij er per saldo € 470 miljoen op vooruitgaan. Er is geen rekening gehouden met positieve effecten op participatie, met de kosten van extra opleidingen en met effecten op vrije tijd. Alleen het toegenomen inkomen als gevolg van een hoger opleidingsniveau is meegenomen.

Gevolgen voor ouders

Het netto loon van moeders gaat met € 650 miljoen omlaag. Daardoor gaan ze minder werken en gebruiken ze ook minder formele en informele kinderopvang. Daardoor besparen ze in eerste instantie € 80 miljoen (€ 65 miljoen formeel en € 15 miljoen informeel). Maar ze krijgen daardoor ook € 35 miljoen minder kinderopvangtoeslag en gaan € 5 miljoen betalen voor de peuterspeelzaal. Het loon van moeders gaat met € 385 miljoen omlaag. Daardoor gaan zij minder belasting betalen en komen ze vaker in een uitkering terecht, wat een baat oplevert voor de

²⁶ 51% van de kinderen gaat als gevolg van de investering van matig naar goede kwaliteit en 23% daarvan heeft ouders met een laag inkomen

ouders van € 90 miljoen. Als gevolg van de bezuiniging gaan de belastingtarieven omlaag met € 465 miljoen. Hiervan komt € 145 miljoen terecht bij ouders. Per saldo gaan ouders er materieel € 725 miljoen op achteruit. Zij hebben wel meer tijd voor andere dingen. Dit levert ouders een immateriële baat op ter waarde van € 170 miljoen. Daardoor gaan ze er uiteindelijk € 550 miljoen op achteruit.

Gevolgen voor aanbieders formele opvang, informele opvang en werkgevers

Doordat een deel van de moeders zich terugtrekt van de arbeidsmarkt verliezen aanbieders van formele kinderopvang 65 miljoen aan omzet (gelijkelijk verdeeld over kinderdagverblijven, buitenschoolse opvang en gastouderopvang). Ook de informele opvang verliest omzet (€ 15 miljoen). Wel gaan er meer kinderen naar de peuterspeelzaal (€ 10 miljoen meer omzet).

Vermoedelijk zullen er kinderen van de gastouderopvang naar het kinderdagverblijf gaan, omdat de ontwikkelingsgerichte opvang niet aangeboden wordt door gastouders. In de berekeningen is hiermee geen rekening gehouden, omdat onbekend is om hoeveel kinderen dit zou gaan.

Werkgevers realiseren op termijn extra productie met een huidige waarde van € 590 miljoen, door de betere kinderopvang. Op korte termijn is er productieverlies doordat minder moeders participeren. Per saldo is er een productiewinst van € 205 miljoen. Werkgevers betalen dit in de vorm van loon aan de werknemers.

Gevolgen voor de overheid

De overheid heeft € 650 miljoen extra inkomsten door de bezuiniging op de ICK en bespaart ook € 35 miljoen op de kinderopvangtoeslag omdat minder moeders gebruikmaken van kinderopvang. Ook komt er € 30 miljoen extra belastinginkomsten binnen doordat er per saldo meer productie wordt geleverd. Daartegenover heeft de overheid € 5 miljoen meer kosten voor de peuterspeelzaal en betaalt de overheid de kosten van de extra kwaliteit (€ 245 miljoen). De overheid bespaart per saldo € 465 miljoen, wat teruggegeven wordt aan de burgers.

Overige maatschappij

Doordat de belastingtarieven omlaag gaan heeft de overige maatschappij € 320 miljoen meer inkomsten en € 80 miljoen als gevolg van de stimulerende werking van lagere belastingtarieven op de economie.

Totale kosten en baten

De totale kosten en baten komen in het basisscenario positief uit, namelijk € 145 miljoen in materiële termen en € 315 miljoen als rekening wordt gehouden met de winst aan vrije tijd van de ouders die zich terugtrekken van de arbeidsmarkt. Deze variant heeft daarmee het gunstigste kosten/batensaldo van alle doorgerekende varianten. Ouders gaan erop achteruit, maar kinderen (vooral van ouders met een laag inkomen) en de overige maatschappij gaan erop vooruit.

Tabel 5.14 Bezuiniging 650 miljoen op ICK en investering in kwaliteit kinderopvang

	Kind	Ouders	Aan- bieders formele opvang	Aan- bieders informele opvang en peuter- speelzaal	Werk- gever	Overheid	Overige maat- schappij	Totaal
Ex ante effect ICK 650 miljoen besparing		-650				650		0
Kostendaling formele opvang			65					65
Kosten informele opvang en peuterspeelzaal				5				5
Betaling informele opvang en peuterspeelzaal		10		-5		-5		0
Minder ko-toeslag		-35				35		0
Kosten agv verbetering pedagogisch medewerker			-220					-220
Kostendaling agv verkleinen leidster/kind ratio 3 jarigen			95					95
Kosten ontwikkelingsgerichte opvang			-120					-120
Betaling formele opvang		65	180			-245		0
Productie					205			205
Loon	590	-385			-205			0
Belastingen en uitkeringen	-120	90				30		0
Belastingtarieven		145				-465	320	0
Verstoring economie		35			0		80	115
Subtotaal	470	-725	0	0	0	0	400	145
Waarde vrije tijd & onbetaalde arbeid		170					0	170
Totaal	470	-550	0	0	0	0	395	315

Bron: SEO Economisch Onderzoek

Toelichting: + is baten, - is kosten, bedragen in miljoenen euro's per jaar

Gevoeligheidsanalyse

De resultaten zijn gevoelig voor de aannames over het effect van de kwaliteitsverhoging. Als de kwaliteitsverhoging effect heeft op 10% van de kinderen in plaats van 23% dan wordt het saldo licht negatief. Wanneer alleen de effecten van gedrag als gevolg van de beleidsveranderingen op anderen meegeteld dan wordt het resultaat minimaal -€ 185 miljoen tot € 285 miljoen.

Tabel 5.15 Uitkomsten gevoelig voor veronderstellingen

Gevoeligheidsanalyse	materieel	vrije tijd	totaal
Basis	145	170	315
10% van kinderen laag inkomen ipv 23%	-200	170	-30
Waarde vrije tijd 100% ipv 90%	145	190	335
Stimulans economie 0% ipv 25%	30	170	200
Alleen effecten op andere partijen			-185 tot +285

Bron: SEO Economisch Onderzoek

Toelichting: + is baten, - is kosten, bedragen in miljoenen euro's per jaar

6 Slotbeschouwing

De kinderopvang in Nederland heeft de achterliggende jaren een sterke groei doorgemaakt. Het overheidsbeleid om het gebruik van kinderopvang ten gunste van de arbeidsparticipatie te laten toenemen heeft dan ook zijn vruchten afgeworpen. De keerzijde is dat de totale uitgaven aan kinderopvang ook sterk zijn toegenomen temeer omdat een aantal maatschappelijke effecten van het overheidsbeleid onduidelijk is dan wel ter discussie staat. Zo wordt herhaaldelijk gewezen op het relatief beperkte effect van het gevoerde subsidiebeleid op de arbeidsparticipatie. Ook is onduidelijk hoe de effecten van kinderopvang op de ontwikkeling van het kind gewaardeerd moeten worden. De Nederlandse kinderopvang staat daarnaast voor een nieuwe fase in de ontwikkeling. Lag in het achterliggende decennium het accent op groei en uitbreiding van de capaciteit, de komende jaren zullen een afvlakkende groei laten zien. Nederland vergrijst, wachtlijsten verdwijnen en vraag en aanbod bereiken een evenwicht. Er bestaat onvoldoende inzicht in de maatschappelijke en economische effecten van deze nieuwe ontwikkelingsfase. Het is dan ook lastig voor zowel de overheid als de sector zelf om hier adequaat op te anticiperen en weloverwogen beleidskeuzes te maken.

Deze maatschappelijke kosten-batenanalyse (MKBA) voorziet in de behoefte om de effecten van kinderopvang te identificeren en – zoveel als mogelijk – te monetariseren. De MKBA maakt dan ook inzichtelijk wat de economische aangrijpingspunten van kinderopvang zijn. Het doet dit door te laten zien waar voor de economie en de samenleving de kosten en baten zitten en hoe groot zij zijn. Op deze wijze biedt de MKBA ook aanknopingspunten voor verbetering van het beleid. Ook wordt de afweging tussen kosten en baten van verschillende beleidsalternatieven die er zijn beter ‘gestroomlijnd’; door effecten te kwantificeren worden varianten immers makkelijker te vergelijken en te beoordelen op hun effecten. Een MKBA dwingt daarnaast scherpte in de discussie af: voor het bepalen van kosten en baten moet precies worden gedefinieerd over welke activiteiten en effecten we het eigenlijk hebben. Op deze wijze is niet alleen een rapport met kosten en baten geschreven, maar ook meer inzicht ontstaan in de betekenis van kinderopvang in Nederland.

Het totaalbeeld van deze MKBA is dat kinderopvang een belangrijke economische meerwaarde voor de samenleving vertegenwoordigt: kinderopvang is veel meer dan een kostenpost. De MKBA laat zien dat afschaffing van de huidige kinderopvangsubsidies tot een verlaging van de arbeidsparticipatie van vrouwen leidt en daarmee resulteert in een daling van de totale welvaart. Bovendien wordt in het onderzoek zichtbaar dat investeren in de kwaliteit van kinderopvang zeer waarschijnlijk loont. Een pedagogische kwaliteitsverbetering van de leidsters en het toevoegen van een ontwikkelingsgerichte component (conform de huidige voor- en vroegschoolse educatie) verhogen het latere opleidingsniveau van de kinderen, en daarmee hun productie en de totale welvaart. Binnen het huidige beleidsinstrumentarium kan dit worden gefinancierd door het belastingvoordeel voor werkende ouders te verkleinen.

Het onderzoek geeft ook op andere punten nuttige beleidsinformatie. Zo is uitbreiding van ouderschapsverlofregelingen geen goed alternatief voor kinderopvang. Tijdens het verlof is er

minder productie. Na het verlof zijn bovendien de positieve effecten op de arbeidsparticipatie beperkt, terwijl de productiviteit en het loon van de ouders door het verlof zijn gedaald.

Ook de positieve effecten voor de overheid en de rol van de overheid komen uit de studie naar voren. Zo biedt subsidiëring van kinderopvang een tegenwicht tegen ongewenste effecten van belastingen en premies op arbeid. Die heffingen ontmoedigen de arbeidsparticipatie, waardoor mensen (vooral vrouwen) minder vaak en minder lang participeren in het arbeidsproces dan maatschappelijk optimaal is. Subsidiëring van kinderopvang reduceert de effecten van deze verstoring op de arbeidsmarkt. Bovendien kan via kinderopvang geïnvesteerd in de ontwikkeling van kinderen, waar op lange termijn niet alleen deze kinderen van profiteren. Immers, als deze kinderen later productiever zijn en meer verdienen, betalen zij ook meer belastingen en premies en dat draagt bij aan het financieel draagvlak voor voorzieningen voor de hele samenleving.

Het onderzoek laat ook zien dat er nog belangrijke ‘witte vlekken’ zijn in de kennis. Dit geldt met name voor kwaliteitsverbetering in de kinderopvang. Het beschikbare onderzoek geeft weliswaar indicaties dat dit grote voordelen heeft, maar over de precieze omvang van de effecten bestaat nog onduidelijkheid. Dat de effecten van kwaliteitsverbetering positief zijn, vooral voor kinderen in een achterstandssituatie, lijkt echter niet voor discussie vatbaar. Ook zijn er witte vlekken in de kennis over de effecten van beleidsveranderingen op gedrag van (vooral) moeders. In dit onderzoek is gebruik gemaakt van globale verbanden (‘elasticiteiten’) uit de wetenschappelijke literatuur tussen bijvoorbeeld de prijs van kinderopvang en de arbeidsparticipatie van moeders. Daarbij is onbekend of deze ook onverkort van toepassing zijn op grote beleidsveranderingen en regimewijzigingen. Ten slotte is er geen informatie over het verschil in gedragseffecten tussen verschillende opleidingsniveaus en andere kenmerken van ouders. Daardoor konden ook de effecten van bezuinigingen voor verschillende inkomensgroepen niet in beeld worden gebracht. Het verdient aanbeveling om deze aspecten nader te onderzoeken, zodat het overheidsbeleid doelgerichter en doelmatiger kan werken.

Een aantal effecten is vanwege onvoldoende kennis niet meegenomen in de kosten-batenanalyse. Er zijn aanwijzingen dat een hogere kwaliteit van kinderopvang ertoe leidt dat kinderen minder vaak worden verwezen naar het speciaal onderwijs en dat zij gezonder worden en daardoor ook minder zorgkosten veroorzaken (Masse en Barnett, 2002). Verder is het waarschijnlijk dat kinderen als zij een hoger opleidingsniveau behalen, niet alleen meer gaan verdienen, maar ook meer gaan participeren. Ook dit positieve effect is niet meegenomen in de kosten-batenanalyse. Anderzijds zijn ook de extra kosten van meer opleiden niet meegenomen.

Tot slot beschrijft deze studie alleen lange termijn effecten. De transitiekosten van beleidswijzigingen blijven buiten beeld. Er mag worden aangenomen dat grote beleidswijzigingen hun repercussies zullen hebben op individuele kinderopvangorganisaties en mogelijk de sectorstructuur. Dit geldt bijvoorbeeld voor de effecten van minder gebruik van kinderopvang op de bedrijven in de sector. Op lange termijn – na vijf jaar of meer - past de sector zich aan, maar op kortere termijn zullen in sommige regio’s de wachtlijsten korter worden, terwijl in andere regio’s capaciteit ongebruikt blijft, kinderopvangorganisaties worden opgeheven of verkleind, en leidsters werkloos raken. Bovendien draagt onzekerheid over beleidswijzigingen – ook ten aanzien van de eigen bijdrage van ouders - niet bij aan een stabiel investeringsklimaat. Dit noopt financiële instellingen uit hoofde van hun risicoprofiel tot voorzichtigheid en terughoudendheid.

Financieren, herfinanciering en uiteindelijk ook investeren in kinderopvang en de kwaliteit wordt daardoor voor ondernemers in de kinderopvang niet makkelijker. Zo beschouwd is niet alleen effectief beleid van belang, maar ook de consistentie van beleid in de tijd.

Met deze studie is een breed palet aan beleidsmogelijkheden verkend, waarbij een beeld is ontstaan van de verschillende effecten. Duidelijk is dat verschillende wegen nog open liggen om het maatschappelijke rendement van de uitgaven aan kinderopvang verder te vergroten en daarmee ook de doeltreffendheid en de doelmatigheid van het overheidsbeleid. Daarbij blijken sommige beleidsmogelijkheden gunstig te zijn voor arbeidsparticipatie en welvaart, terwijl andere opties minder gunstig 'scoren'. Dit geeft aan in welke richting kansrijke beleidsalternatieven het beste kunnen worden gezocht: in het handhaven van de positieve effecten van kinderopvang op de arbeidsparticipatie en in het verder vergroten van de waarde van kinderopvang met kwaliteitsimpulsen. Het is aan de overheid om tot een adequate en in de tijd consistente beleidsmix te komen die recht doet aan de belangen van kind, ouders en maatschappij.

Literatuur

- Akgunduz, Y.E., Plantenga, J. (2011a). *Child care prices and female labour force participation: a meta-analysis*. Discussion paper, 11, (8). Utrecht: Universiteit Utrecht.
- Akgunduz, Y.E., Plantenga, J. (2011b). *Labour market effects of parental leave: a European perspective*. Discussion paper, 11, (9). Utrecht: Universiteit Utrecht.
- Beekhoven, S., Ijsbrand, J. & P. Kooiman (2010). *Landelijke monitor Voor- en Vroegschoolse Educatie 2010. De vierde meting*. Utrecht: Sardes.
- Berden, C., Kok, L. (2011). *Gevolgen van vraagfinanciering in de kinderopvang*. TPEdigitaal, 5, (1), 81-96.
- Berg, E. van den, A. Heyma, T. Smid (2010). Kosten en baten verlenging zwangerschaps- en bevallingsverlof van 16 weken naar 18 of 20 weken. Amsterdam: SEO Economisch Onderzoek
- Berger, L. Hill, J. & Waldfogel, J. (2005). Maternity leave, early maternal employment and child health and development in the US. *The economic Journal*, Vol. 115, p. F29-F47
- Blundell, R., T. Macurdy (1999). *Labor supply, a review of alternative approaches*, in: O. Ashenfelter, D. Card (1999). *Handbook of Labor Economics*, Volume 3A, North Holland, Amsterdam
- Ministerie van Financiën (2010). *Het kind van de regeling*. Brede heroverwegingen, werkgroep 5. Kindregelingen.
- Brink, A., Nordblom, K., Wahlberg, R. (2007). *Maximum fee vs. child benefit: a welfare analysis of Swedish child-care reform*. IZA discussion paper nr. 2748
- Breunig, R. & X. Gong (April 2010). *Child care availability, quality and affordability: are local problems related to maternal labour supply?* Treasury Working Paper 2010 - 2.
- Brouwer, I. et al. (2010). *Kinderopvang/Onderwijs: Dutch Design*. Taskforce Kinderopvang/Onderwijs.
- Carneiro, P. (2003). Evaluating education policies when the rate of return varies across individuals. *Cuadernos de Economia* (Vol. 40, N° 121, diciembre 2003)
- Carneiro, P., Loken, K., Salvanes, K.G. (2009). *Maternity leave and effects on fertility and mother's labour supply*. Working paper.
- CBS webmagazine (2009a). *Partners meest te spreken over combinatie voltijd- en deeltijd baan*. 7 januari 2009.

- CBS webmagazine (2009b). *Steeds minder vrouwen gaan korter werken na geboorte eerste kind*. 31 augustus 2009.
- CPB (2010). *Structurele participatie-effecten pakketten*. Den Haag: CPB notitie 2010/15
- Craig, L. (2007). *How employed mothers in Australia find time for both market work and childcare*. Journal of Family and Economic Issues, 28, 69-87.
- Dearing, E, McCartney, K., Taylor, B.A. (2009). *Does higher quality early child care promote low-income children's math and reading achievements in middle childhood?* Child Development, 80, (5), 1329-1349.
- Early, D., et al. (2007). *Teachers' education, classroom quality, and you children's academic skills: results from seven studies of preschool programs*. 78, (2), 558-580.
- Eijgenraam, C.J.J, et al. (2000). *Evaluatie van infrastructuurprojecten; Leidraad voor kosten-batenanalyse*. Den Haag: SDU.
- Ejrnaes, M., Kunze, A. (2004). *Wage Dips and Drops around first birth*. Discussion paper, 1011. Bonn: IZA.
- Evers, M., Mooij, R. de, Vuuren, D. de (2008). *The wage elasticity of labour supply: a synthesis of empirical estimates*. De economist, 156, (1), 25-43.
- Fukkink, R., et al. (2005). *Criteria voor kwaliteit van kinderopvang: Visies van sleutelfiguren*. Pedagogiek, 25, (4).
- Fukkink, R.G., & Tavecchio, L.W.C. (2010), Effects of Video Interaction Guidance on early childhood teachers. *Teaching and Teacher education*, 26, 1652-1659.
- Gemmeke, M & M.J. van Gent (2007). *Regelgeving en financiering kinderopvang en peuterspeelzalen*. Amsterdam: Regioplan. Publicatienr. 1595.
- Hallberg, B., Klevmarken, A. (2003). *Time for children: a study of parent's time allocation*. Journal of population Economics, 16, 205-226.
- Helbirt, S.W., Howes, S. (1996). *Child care cost and quality. The future of children*. Financing child care, 6, (2).
- Hof, B., Graaf, D. de, Klaveren, C. van & B. Berkhout (2008). *Harmonisatie en integratie van voorschoolse voorzieningen: inventarisatie van kosten en baten*. Amsterdam: SEO Economisch Onderzoek.
- Jaumotte, F. (2004). *Labour force participation of women: empirical evidence on the role of policy and other determinants in OECD countries*. OECD Economic Studies, 37, (2).
- Jongen, E. (2008). *Kinderopvang: waarheen, waarvoor?* TPEdigitaal, jaargang 2(4)

- Jongen, E.L.W. (2010). *Child care subsidies revisited*. CPB Document. Den Haag: Centraal Planbureau.
- Jongen, E. & K. Folmer (2010). Werkgelegenheidseffecten van lastenverzwaringen en bezuinigingen. TPEdigitaal, jaargang 4(1)
- Kok, L.M. et al. (2006). *De markt voor kinderopvang in 2004*. Amsterdam: SEO Economisch Onderzoek
- Kok, L.M., Hop, J.P., Pott-Buter, H. (2007). *Kosten en baten van participatiebeleid*. Amsterdam: SEO Economisch Onderzoek/UvA
- Korvorst, M., Traag, T. (2010). *De verdeling van arbeid en zorg tussen vaders en moeders*. Bevolkingstrends, 2e kwartaal 2010. CBS.
- Kruijff, R. de, et al. (2009). *Pedagogische kwaliteit van de opvang voor 0- tot 4-jarigen in Nederlandse kinderdagverblijven in 2008*. Nederlands Consortium Kinderopvang Onderzoek.
- Kunze, A. (2002). *The timing of working career and depreciation of human capital*. Discussion paper IZA, 509. Bonn: IZA.
- Lalive, R., Zweimüller, J. (2005). *Does parental leave affect fertility and return-to-work? Evidence from a true natural experiment*. Discussion paper IZA, 1603. Bonn, IZA.
- Lamb, M. E., Ahnert, L. (2006). *Nonparental child care: Context, concepts, correlates and consequences*. In: Damon, W. et al. (red.), *Handbook of child psychology: Volume 4: Child psychology in practice*. New York: Wiley [5th edition].
- Leseman, P.P.M. (2009). Integrated early childhood education and care: Combating educational disadvantages of children from low income and immigrant families. In Eurydice/European Commission, *Early childhood education and care in Europe: Tackling social and educational inequalities* (pp.17-49). Brussels, Belgium: Eurydice/European Commission.
- Magnuson, K.A., Waldfogel, J. (2005). *Early childhood care and education: Effects on ethnic and racial gaps in school readiness*. *The Future of Children*, 15, (1), 169-196.
- Masse, L.N. & Barnett, S. (2002). A benefit cost Analysis of the Abecedarian Early Childhood intervention. NIEER, NJ
- Merens, A. et al. (2011). *Emancipatiemonitor 2010*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau/ Centraal Bureau voor de Statistiek.
- Ministerie van OCW (2010). *Kerncijfers 2005-2009*.
- Ministerie van OCW (2011). *Kerncijfers 2006-2010*.
- Onderwijsraad (2008). *Een rijk programma voor ieder kind*, advies. Den Haag: Onderwijsraad.

- Ondrich, J., Spiess, K., Yang, Q. (2002). *The effect of maternity leave on women's pay in Germany 1984-1994*. DIW Discussion Papers, 289. Berlin: DIW.
- Ooms, I., et al. (2003). *Landelijke ramingsmodel kinderopvang*. Den Haag/Amsterdam: Sociaal Cultureel Planbureau / SEO Economisch Onderzoek.
- Portegijs, W. (2007). *Regeling ter vereenvoudiging van de combinatie kind/carrière*. In: Uitstel van ouderschap: medisch of maatschappelijk probleem? Raad voor de Volksgezondheid en Zorg. Den Haag.
- Rijksoverheid.nl (2011). *Alleen kinderopvangtoeslag voor gewerkte uren. Fraude en oneigenlijk gebruik kinderopvang stevig aangepakt*. Nieuwsbericht 13 mei 2011. Den Haag: Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.
- Simonsen, M. (2010). Price of high-quality daycare and female employment. *The Scandinavian journal of economics*. Vol. 112, nr. 3, pp. 570-594.
- Swedish National Agency for Education (2003). *Descriptive data on childcare, schools and adult education in Sweden 2003*. Swedish National Agency for Education Report no. 236. Stockholm: Swedish National Agency for Education.
- Ter Rele (2007). Measuring the lifetime redistribution achieved by Dutch taxation, cash transfer and non-cash benefits programs, *Review of Income and wealth*, 53 (2), pp.335-362
- Tolsma, J., Wolbers, M.H.J. (2010). *Nieuwe ronde, nieuwe kansen; sociale stijging en daling in perspectief*. Den Haag: Raad voor maatschappelijke ontwikkeling.
- Vandell, D.L., Wolfe, B. (2000). *Child care quality: does it matter and does it need to be improved?* Special report, 78. Institute on poverty.

Bijlage A De klankbordgroep

De klankbordgroep was verantwoordelijk voor de inhoudelijke voortgang en kwaliteitsborging van het onderzoek. De volgende leden namen op persoonlijke titel deel:

Prof Dr .F.A.G. (Frank) den Butter is als hoogleraar Algemene Economie verbonden aan de Vrije Universiteit. Hij was van 1998-2003 lid van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, jarenlang voorzitter van de Koninklijke Vereniging voor de Staathuishoudkunde en oprichter van onderzoeksgroep ALERT (arbeidsmarktonderzoek). Momenteel is hij onder meer voorzitter van het curatorium van het EIB en bestuurslid van de Dr. Wim Dreesstichting.

Dr. E.L.W. (Egbert) Jongen is senior onderzoeker bij de sector Arbeidsmarkt en Welvaartsstaat van het Centraal Planbureau. Op het CPB houdt hij zich met name bezig met analyses van wijzigingen in de welvaartsstaat en het arbeidsmarktbeleid. Momenteel leidt hij het MICSIM project, de constructie van een microsimulatiemodel voor de analyse van wijzigingen in het stelsel van belastingen en uitkeringen op de arbeidsparticipatie.

Prof. Dr. S. (Saskia) Keuzenkamp is afdelingshoofd van de onderzoeksgroep Emancipatie, Jeugd & Gezin van het Sociaal en Cultureel Planbureau. Ook is ze bijzonder hoogleraar Emancipatie in internationaal vergelijkend perspectief bij de afdeling Sociologie van de Vrije Universiteit. Enkele van haar onderzoeksthema's zijn de arbeidsdeelname van vrouwen en de combinatie arbeid en zorg.

Prof. Dr. P. P.M. (Paul) Leseman is als hoogleraar Orthopedagogiek werkzaam binnen het departement Pedagogische en Onderwijskundige wetenschappen van de Faculteit Sociale Wetenschappen van de Universiteit Utrecht. Hij leidt onder meer het onderzoeksprogramma 'Development and Education of Children with (mild) Cognitive and/or Motor Disabilities' en is coördinator van het universitaire onderzoeksfocusgebied Educational and Learning Sciences.

Prof. Dr. J. (Janneke) Plantenga is als hoogleraar economie verbonden aan de Utrecht University School of Economics (USE). Daarnaast is zij directeur van de Graduate School of Economics en fellow van het Tjalling C. Koopmans Onderzoeksinstituut van USE.

Drs. A.J.H.T.H. (Ap) Reinders is managing director van EVAR Advisory Services, een internationaal opererend advieskantoor gespecialiseerd in economische en bedrijfskundige vraagstukken. Hij is als adviseur onder meer werkzaam op het terrein van economische vraagstukken van de collectieve sector en openbare financiën.

Prof. L.W.C. (Louis) Tavecchio was gedurende tien jaar bijzonder hoogleraar Kinderopvangonderzoek aan de faculteit Maatschappij- en Gedragwetenschappen, afdeling Pedagogiek en Onderwijskunde van de Universiteit van Amsterdam. Op 3 maart 2011 nam hij afscheid vanwege het bereiken van de pensioengerechtigde leeftijd. Daarnaast is hij sinds 2007 lector aan de Hogeschool van Amsterdam. Hij is medeoprichter van het Nederlands Consortium

Kinderopvang Onderzoek (NCKO), en was in de periode 2002-2011 coördinator en projectleider (samen met prof. Marianne Riksen-Walraven).

Bijlage B De begeleidingscommissie

Het opdrachtgevercollectief werd in de Begeleidingscommissie vertegenwoordigd door de volgende personen:

- De heer J.C.M. (John) Ringens, Waarborgfonds Kinderopvang, voorzitter
- De heer G. (Gjalt) Jellesma, BOinK
- De heer P. (Pico) Kuiper, Brancheorganisatie Kinderopvang / Kinderopvang Nederland
- De heer H. (Hans) Huijsmans, Brancheorganisatie Kinderopvang (vervanger)
- Mevrouw J.M.F. (Anja) Hol, KIK
- De heer G. (Geert) de Wit, KIK (vervanger)
- Mevrouw E. (Els) Landerloo, KINDwijzer
- De heer R. (Rob) Vergeer, KINDwijzer (vervanger)
- Projectmanager: Mevrouw J.E. de Jonge Baas, Waarborgfonds Kinderopvang

Het onderzoek is mogelijk gemaakt door:

- KIK
- KINDwijzer
- Kinderopvang Nederland
- Waarborgfonds Kinderopvang

De externe communicatie is mogelijk gemaakt door:

- Het Kinderopvangfonds, in de Begeleidingscommissie vertegenwoordigd door de heer G. (Gijs) van Rozendaal.



seo economisch onderzoek

Roetersstraat 29 · 1018 WB Amsterdam · T (+31) 20 525 16 30 · F (+31) 20 525 16 86 · www.seo.nl