

Besprekingsartikel

De markt voor kinderopvang

Jacques Siegers en Rudi Turksema¹

Geschreven naar aanleiding van: *Kinderopvang tussen markt en overheid* door Maassen van den Brink, H., Gustafsson, S. & Groot, W. (1995).

Amsterdam: Welboom.

ISBN 90 71667 14 6

Het Nederlandse overheidsbeleid wordt al geruime tijd gekenmerkt door een teruggred van de collectieve sector ten gunste van de markt. Privatisering, de explosieve groei van zelfstandige bestuursorganen en het project 'Marktwerking, deregulering en wetgevingskwaliteit' van de ministeries van Economische Zaken en Justitie zijn daarvan getuige. Laatstgenoemd project betreft onder meer de invoering van marktwerking in de sociale zekerheid en het onderwijs. Ook de welzijnssector ontkomt niet aan de tijdgeest en daarbinnen krijgt met name de kinderopvang nu al in scherpe mate met een toenemende marktwerking te maken. Daarmee lijkt deze opvang exemplarisch voor de in de overige delen van de welzijnssector te verwachten ontwikkelingen. Het is daarom een gelukkige gedachte geweest dat drie auteurs (Maassen van den Brink, Gustafsson & Groot) die hun sporen hebben verdiend op het gebied van onderzoek naar kinderopvang, hun rapporten (geschreven voor het ministerie van VWS) en artikelen over dit onderwerp hebben samengevat in een boek: *Kinderopvang tussen markt en overheid*. Elk van de zes hoofdstukken is door één of twee van de drie genoemde auteurs geschreven. Doel van het boek is het geven van een evaluatie van de verschillende mogelijkheden die er zijn om kinderopvang in een land te financieren. Daartoe wordt het Nederlandse kinderopvangstelsel vergeleken met de stelsels in respectievelijk de Verenigde Staten en Zweden. Deze twee landen zijn gekozen omdat zij zich bevinden op de uiteinden van de schaal die loopt van volledig vrije marktwerking tot volledig collectieve voorziening door de overheid. Daarnaast worden de resultaten gepresenteerd van onderzoek naar de relatie tussen arbeidsparticipatie en inkomenspositie van vrouwen enerzijds en het gebruik van kinderopvang anderzijds.

In dit artikel bespreken wij het boek van Maassen van den Brink cum suis. Alvorens daartoe over te gaan, gaan we in op de vraag welke redenen er kunnen zijn voor de overheid om in te grijpen in een markt, waarna deze vraag wordt toegespitst op de markt voor kinderopvang.

De markt en overheidsingrijpen

Er zijn in beginsel twee toetsingscriteria voor een overheid om in een markt in te grijpen: efficiëntie en rechtvaardigheid. Een markt is efficiënt als de voortgebrachte hoeveelheid van een goed of dienst wordt verkregen met opoffering van zo weinig mogelijk middelen. Efficiëntie is van belang omdat inefficiëntie betekent dat beslag wordt gelegd op middelen die zouden kunnen worden aangewend voor de voortbrenging van meer van hetzelfde goed of dezelfde dienst dan wel voor die van andere goederen en diensten. Het criterium van rechtvaardigheid betreft doorgaans de vraag of ook personen met een laag inkomen in staat zijn de voortgebrachte goederen en diensten aan te schaffen (huisvesting, onderwijs en dergelijke).

In de economische wetenschap zegt men dat een markt efficiënt is wanneer voldaan is aan drie voorwaarden: (1) er is sprake van volledige concurrentie, dat wil zeggen het aantal vragers en aanbieders is zo groot dat elk van hen afzonderlijk te klein is om invloed op de prijs uit te oefenen; (2) alle vragers en aanbieders zijn volledig geïnformeerd en (3) het geheel van markten is volledig, hetgeen bij voorbeeld inhoudt dat geen sprake is van externe effecten, dat wil zeggen buiten de markt om werkende effecten die uitgaan van markthandelingen (vergelijk het ontbreken van een markt voor schone lucht en dergelijke). Als aan een of meer van deze voorwaarden niet is voldaan, dan spreekt men van marktimperfectie. Dit wordt ook wel marktfalen genoemd, hetgeen ten onrechte suggereert dat elke marktimperfectie overheidsingrijpen vereist. Overheidsingrijpen is immers ook niet perfect. Fervente tegenstanders van overheidsingrijpen spreken dan ook met graagte van overheidsfalen. Steeds zal echter moeten worden bekeken wat de optimale combinatie is van marktwerking en overheidsingrijpen.

In welke mate voldoet de markt voor kinderopvang aan de drie genoemde voorwaarden (zie o.a. Walker, 1991)?

Wat de eerste voorwaarde betreft kunnen we zeggen dat op de markt voor kinderopvang niet zozeer sprake is van volledige als wel van monopolistische concurrentie. Er zijn veel aanbieders, maar het aanbod van elk van hen verschilt net iets van dat van anderen. Deze verschillen betreffen de combinatie van prijs, gemak voor de ouders, zekerheid dat de opvang voor de naaste toekomst gegarandeerd is, beschikbaarheid en kwaliteit. Elke aanbieder is als het ware monopolist wanneer het om het aanbod van de eigen variëteit gaat, maar heeft tegelijkertijd te maken met concurrentie doordat de consumenten veelal gemakkelijk kunnen uitwijken naar andere variëteiten. Zo zal de vraag naar kinderopvang verschuiven van de formele sector (kinderdagverblijven, gastouderopvang) naar de informele sector (die zelf weer uiteenloopt van opvang door de ouders en door familie en bekenden tot opvang door derden) naarmate de tarieven in de formele sector hoger zijn. De mate waarin dergelijke substitutie mogelijk is, hangt af van lokale omstandigheden (zijn er bijvoorbeeld wel plaatsen in een kinderdagverblijf beschikbaar) en van de specifieke omstandigheden van de vraagkant (bijvoorbeeld aard en omvang van de sociale netwerken). Het monopolie-element van de markt voor kinderopvang maakt op zichzelf dat de omvang van het aanbod geringer is dan onder volledige concurrentie het geval zou zijn geweest. Dit nadeel lijkt hier echter ruimschoots te worden gecompenseerd

door het feit dat de productvariëteit in belangrijke mate correspondeert met de behoefte aan variatie van de zijde van de vragers naar kinderopvang.

Meer problemen levert het feit dat de markt voor kinderopvang niet voldoet aan de tweede voorwaarde. Met name de vraagkant beschikt slechts over beperkte informatie. In de eerste plaats kennen de vragers niet alle aanbieders. Weliswaar vervullen bijvoorbeeld gastouderbureaus hier een nuttige functie, maar veel aanbieders willen niet in ruime kring als zodanig bekend staan omdat zij hun kinderopvangactiviteit zwart verrichten. In de tweede plaats vloeit een informatieprobleem voort uit de aard van het verhandelde product zelf. Kinderopvang is geen zoekgoed, dat wil zeggen geen goed waarvan de kwaliteit vooraf valt vast te stellen en waarvan de consument in staat is vooraf de gewenste prijs/kwaliteitcombinatie te selecteren. Kinderopvang is veelal zelfs geen ervaringsgoed, dat wil zeggen geen goed waarvan men via het gebruik over de kwaliteit ervan wordt geïnformeerd. Doorgaans is kinderopvang een vertrouwensgoed: men vertrouwt erop dat voor haar/zijn kind kwalitatief goed wordt gezorgd. Deze asymmetrische informatie brengt een tendens met zich mee naar moreel gevaar en averechtse selectie. Moreel gevaar betekent dat de aanbieder anders dan moreel geen prikkel heeft de afgesproken kwaliteit te leveren omdat deze toch niet of slechts in zeer beperkte mate door de vrager kan worden gecontroleerd. Dit heeft een neerwaarts effect op de op de markt voor kinderopvang geleverde kwaliteit. Bij averechtse selectie gaat het erom dat de asymmetrische informatie tot gevolg heeft dat de vrager niet méér voor de opvang wil betalen dan de verwachte gemiddelde kwaliteit van het aanbod op de markt rechtvaardigt. Op grond hiervan tenderen aanbieders van opvang van meer dan gemiddelde kwaliteit de markt te verlaten. Ook via averechtse selectie leidt asymmetrische informatie tot een tendens tot beperking van het aanbod en verlaging van de kwaliteit.

Ook aan derde voorwaarde, dat wil zeggen dat het geheel van markten volledig is, is niet voldaan. In de eerste plaats kunnen huidige potentiële ouders niet al voor de toekomst kinderopvangplaatsen reserveren. In zoverre dit een neerwaarts effect heeft op het kindertal, is sprake van een neerwaarts effect op de toekomstige vraag naar kinderopvang en op het aanbod van kinderopvang. In de tweede plaats kan kinderopvang gepaard gaan met externe effecten; bijvoorbeeld de bijdrage van kinderopvang aan de door de Nederlandse overheid gepropageerde doelstelling om de arbeidsmarktparticipatiegraad van de bevolking te verhogen of de doelstelling van de financieel-economische zelfstandigheid van zowel mannen als vrouwen. Doordat de individuele besluitvormers zich niet noodzakelijkerwijs door dergelijke macrodoelstellingen laten leiden, komt naar verwachting een beperktere hoeveelheid kinderopvang tot stand dan gewenst is vanuit oogpunt van de maatschappij als geheel.

Kinderopvang in Nederland

Het ingrijpen van de Nederlandse overheid in de markt voor kinderopvang lijkt uitsluitend ingegeven door externe effecten, te weten de verwachte bijdrage aan een verhoging van de arbeidsmarktparticipatie van met name vrouwen alsook aan een vergroting van het aantal

vrouwen dat economisch zelfstandig is. In 1990 startte de overheid daartoe de Stimuleringsmaatregel Kinderopvang die (uiteindelijk) heeft doorgelopen tot 1 januari 1996. Doel van deze maatregel was een toeneming van het aantal opvangplaatsen in kinderdagverblijven en in de gastouderopvang met het oog op de genoemde verhoging van de arbeidsmarktparticipatie en vergroting van de economische zelfstandigheid van vrouwen. Niet los daarvan was oogmerk het aandeel van bedrijven in de financiering van de kinderopvang te vergroten.

Maassen van den Brink en Groot trachten te achterhalen wat het rendement van de Stimuleringsmaatregel is geweest. Daartoe gaan zij in op de kosten en baten van kinderopvang voor respectievelijk ouders, bedrijven en kinderopvangverzorg(st)ers en op de maatschappelijke kosten en baten. Tot de maatschappelijke kosten behoren bijvoorbeeld behalve de door ouders en bedrijven gemaakte financiële kosten de door de overheid verstrekte subsidies. Tot de maatschappelijke baten behoort bijvoorbeeld behalve het netto-arbeidsinkomen dat vrouwen zich in geval van gebruik van kinderopvang kunnen verwerven de bijdrage van kinderopvang aan maatschappelijke doelstellingen. De auteurs geven een uitgebreide taxonomie van deze kosten en baten. In hun berekeningen van het private rendement beperken zij zich echter tot de ouders. Dit rendement is volgens de auteurs groot. Vrouwen met kinderen jonger dan vier jaar die van kinderdagverblijven gebruik maken, kennen gemiddeld het hoogste arbeidsinkomen en zij die geen gebruik maken van welke kinderopvang (betaald of niet betaald) dan ook, het laagste. Uit de door de auteurs vermelde gegevens valt echter strikt genomen niet op te maken of ook het *aantal* vrouwen dat economisch zelfstandig is in geval van kinderopvang groter is. Wel kan worden geconstateerd dat een grotere beschikbaarheid en groter gebruik van kinderopvang leidt tot een grotere arbeidsparticipatie van vrouwen met jonge kinderen (zie ook Van Dijk & Siegers, 1995).

Wat betreft het maatschappelijke rendement moet worden geconstateerd dat de auteurs weinig consistent zijn in hun begripsafbakening (vergelijk de pagina's 13, 14, 62, 63, 66, 68, 71-72, 75, 76, 77, 78, 79 en 83, waar soms zelfs op dezelfde bladzijde verschillende definities worden gegeven). Bovendien is de berekeningswijze niet altijd even duidelijk (vergelijk die op pagina 68 van het 'sociale rendement'). In hun berekeningen verengen de auteurs het maatschappelijk rendement tot een louter financiële kosten/batenafweging. Het blijkt dan dat de extra bijdrage van vrouwen die gebruik maken van gesubsidieerde kinderopvang aan het bruto nationale inkomen kan worden geschat op 845 miljoen gulden en de kosten op 580 miljoen gulden (waarvan ruim 255 miljoen gulden voor rekening van de ouders en ruim 320 miljoen gulden voor rekening van de overheid). Het in (deze enge zin gedefinieerde) maatschappelijke rendement bedraagt dus circa 50%. Het feit dat wat betreft de gesubsidieerde kinderopvang de extra belastingontvangsten (ad 260 miljoen gulden) geringer zijn dan de met kinderopvang gepaard gaande subsidies (ad 320 miljoen gulden) betekent op zich een verhoging van de collectieve-lastendruk. De repercussies hiervan op het nationale inkomen worden niet getraceerd (maar zijn gezien de omvang ervan naar verwachting bescheiden).

Overigens besteden de auteurs geen aandacht aan de eerder in dit artikel vermelde tendensen die inherent zijn aan de markt voor kinderopvang en die leiden tot een beperking van

het aanbod en een lagere kwaliteit. Al met al kan met de auteurs worden geconcludeerd dat het maatschappelijk rendement – gemeten in louter financiële termen – groot is. Omdat ook de doelstellingen van een vergroting van de arbeidsmarktparticipatie van met name vrouwen en (hoewel dat strikt genomen niet uit de gepresenteerde gegevens blijkt) een vergroting van het aantal vrouwen dat economisch zelfstandig is, kennelijk dichterbij worden gebracht, lijkt subsidiëring van kinderopvang door de overheid een goede zaak. De auteurs benadrukken dat zij slechts een economische analyse hebben uitgevoerd en dat niet-economische factoren zoals sociale, emotionele en pedagogische overwegingen buiten beschouwing zijn gebleven.

Bovendien benadrukken de auteurs dat bij het antwoord op de vraag of subsidiëring van kinderopvang leidt tot een verhoging van de maatschappelijke welvaart ook rechtvaardigheidsoverwegingen – in casu verdelingsaspecten – moeten worden betrokken. Het blijkt dat hoger opgeleide vrouwen relatief meer van gesubsidieerde kinderdagverblijven gebruik maken dan lager opgeleide vrouwen, maar zij zullen daar gegeven een hoger arbeidsinkomen in beginsel ook een hogere prijs voor betalen. Anders dan in abstracto besteden de auteurs geen aandacht aan het groeiend aandeel van de bedrijfsgefinancierde kinderopvang, en dat terwijl deze ontwikkeling naar verwachting forse repercussies heeft voor de toegankelijkheid van kinderopvang (Schipper & Siegers, 1992). Het zal immers vooral het vrouwelijk hoger en middenkader zijn waarvoor het private rendement van kinderopvang voor bedrijven positief is. Lager administratief personeel, schoonmaaksters en dergelijke, vissen achter het net en blijven van bedrijfsgefinancierde kinderopvang verstoken. Vanuit het bedrijf gezien, is er op zich geen reden de bijdragen van de ouders inkomensafhankelijk te maken. Inkomensafhankelijke ouderbijdragen hebben immers als doel te voorkomen dat de inkomenspositie van de ouders geen belemmering vormt hun kinderen van kinderopvang gebruik te laten maken. Het valt niet op voorhand in te zien waarom een bedrijf zich door een zelfde doel zou laten leiden.

Institutionele context

Markten functioneren binnen een institutionele context; zo ook de markt voor kinderopvang. Gustafsson gaat nader op deze institutionele context in door het Nederlandse kinderopvangsysteem in internationaal perspectief te plaatsen. Daartoe bespreekt zij de typologie van verzorgingsstaten van Esping-Andersen en (in aansluiting op kritiek vanuit feministische wetenschapsbeoefening op diens typologie, vergelijk: Plantenga & Van Doorne-Huiskes, 1993) een typologie van verzorgingsstaten waarbij het kostwinnersmodel en het partnerschapsmodel als tegenpolen worden onderscheiden. Dit levert, samen met de gepresenteerde gegevens over arbeidsmarktparticipatie en kinderopvang in de Verenigde Staten en Zweden, interessante achtergrondinformatie. In tegenstelling tot de opvatting van de auteur leveren de geïntroduceerde typologieën en begrippen echter niet 'een goede verklaring voor de positie van de vrouw op de arbeidsmarkt en de inhoud van het kinderopvangbeleid'; dat kunnen typologieën en begrippen nu eenmaal niet.

Terwijl er een uitgebreide theoretische en empirische literatuur bestaat op het gebied van de vraag naar kinderopvang (zie Van Dijk, 1994 voor een overzicht), is dergelijke literatuur op het gebied van het aanbod van kinderopvang buitengewoon schaars. Gustafsson geeft een samenvatting van een door Stafford en zichzelf uitgevoerde analyse van het aanbod van kinderopvangvoorzieningen per gemeente in Zweden (Gustafsson & Stafford, 1992). Tot de bevindingen behoort dat het aanbod groter is naarmate het percentage sociaal-democraten en het percentage vrouwen in de gemeenteraad groter zijn. In een replicatie-onderzoek vonden Van Dijk, Koot-du Buy en Siegers (1993) voor Nederland analoge resultaten.

Evaluatie van financieringsmogelijkheden

Het boek sluit af met een hoofdstuk van Maassen van den Brink waarin de verschillende mogelijkheden om kinderopvang te financieren worden getoetst aan de criteria *efficiëntie en rechtvaardigheid*. Hoofdconclusie is dat steeds sprake is van een afruil tussen beide criteria. Van deze afruil is het minst sprake bij financiering via belastingfaciliteiten ten behoeve van formele kinderopvang (aftrekbaarheid voor loon- en inkomstenbelasting, ontheffing van het betalen van BTW voor kinderopvang, en dergelijke); zij treedt daarentegen scherp naar voren bij het huidige stelsel van gemengde financiering door overheid, ouders en bedrijfsleven.

Met de beëindiging van de Stimuleringsmaatregel per 1 januari 1996 is de kinderopvang in een nieuwe fase beland. Kinderdagverblijfinstellingen zijn in korte tijd onder de tucht van de markt gekomen. De vraag of zij zich alle daarnaar weten te voegen is reeds ontkennend beantwoord: de eerste faillissementen zijn reeds uitgesproken. Het doet goed te weten dat de auteurs aankondigen ook de ontwikkelingen na afsluiting van hun boek te zullen blijven volgen, zodat meer door gedegen onderzoek geschraagde publicaties op dit gebied in het verschiet liggen.²

Noten

1 Jacques Siegers is als hoogleraar Economie werkzaam bij het Economisch Instituut / CIAV van de Universiteit Utrecht. Rudi Turksema is als assistent in opleiding werkzaam bij de vakgroep Sociologie van de Universiteit Utrecht. Beiden zijn verbonden aan de onderzoeksschool ICS.

2 Zie voor een eerste resultaat daarvan Groot, W. & Maassen van den Brink, H. (1996). *Monitoring*

kinderopvang. Veranderingen in het gebruik van kinderopvang 1991-1995. Amsterdam/Leiden: Universiteit van Amsterdam / Rijksuniversiteit Leiden. De spanning tussen efficiënte bedrijfsvoering en rechtvaardigheid (toegankelijkheid, 'client mix') voor besluitvormers binnen kinderopvanginstellingen vormt onderwerp van het ICS-promotieonderzoek van Turksema.

Literatuur

- Van Dijk, L. (1994). *Choices in child care. The distribution of child care among mothers, fathers and non-parental care providers*. Amsterdam: Thesis.
- Van Dijk, L. Koot-du Buy, A.H.E. B. & Siegers, J.J. (1993). Day-care supply by Dutch municipalities. *European Journal of Population*, 9, 315-330.
- Van Dijk, L. & Siegers, J.J. (1995). De invloed van het aanbod van gesubsidieerde kinderopvang op het arbeidsaanbod van vrouwen. *Bevolking en Gezin*, 2, 29-44.
- Gustafsson, S. & Stafford, F. (1992). Daycare subsidies and labor supply in Sweden. *Journal of Human Resources*, 27, 204-230.
- Plantenga, J. & Doorne-Huiskes, A. van (1993). Verschillen in arbeidsmarktposities van vrouwen in Europa. *Tijdschrift voor Arbeidsvraagstukken*, 9, 51-62.
- Schippers, J.J. & Siegers, J.J. (1992). Public day care centres, company day care centres, and segregation between men and women in the labour market: The case of the Netherlands. *Labour. Review of Labour Economics and Industrial Relations*, 6, 151-168.
- Walker, J.R. (1991). Public policy and the supply of child care services. In D.M. Blau (Ed.), *The economics of child care*. London: Sage.