

Datum : 14 mei 2008

Een analyse van de groei van de formele kinderopvang in het recente verleden en in de nabije toekomst

Deze notitie geeft een analyse van de groei van de formele kinderopvang tot en met 2007 en een inschatting van de groei voor de periode 2008-2011.

1 De groei in het verleden

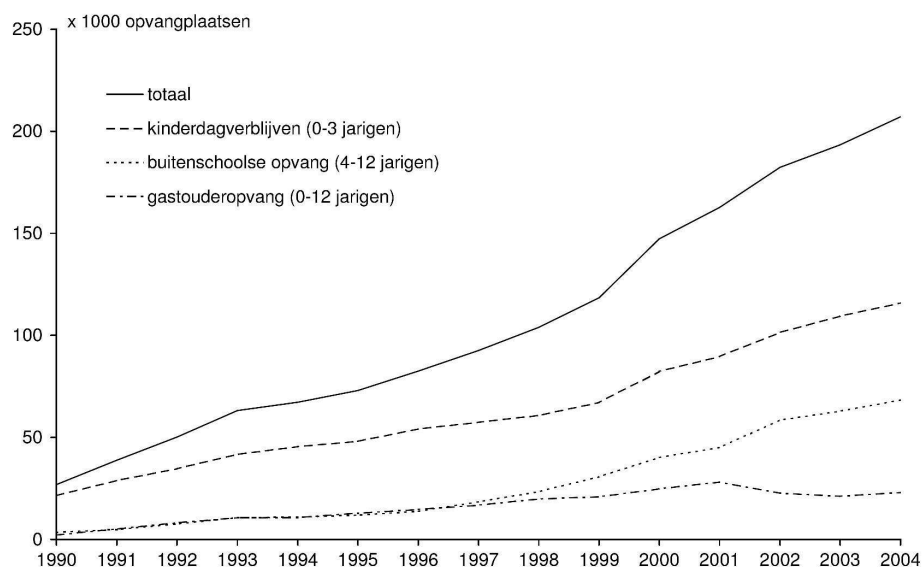
1990-2004

Figuur 1 beneden geeft de groei in de formele kinderopvang over de periode 1990-2004, vóór de invoering van de Wet kinderopvang in 2005. Over deze periode is de formele opvang stormachtig gegroeid. Over de periode 1990-2004 groeide de totale opvang met 16% per jaar, over de periode 1994-2004 was de groei 11% per jaar. Over de periode 1994-2004 groeide de kinderdagopvang (KDV) met 9% per jaar, de buitenschoolse opvang (BSO) met 18% per jaar en de gastouderopvang (GO) met 3% per jaar. Figuur 1 suggereert verder dat de opvang eerder lineair is toegenomen dan exponentieel over de periode 1994-2004. De GO lijkt voorts te stabiliseren over de periode 2000-2004.

Minimaal vier factoren hebben vermoedelijk een belangrijke rol gespeeld bij de groei van de formele opvang over deze periode:

- a. De groei in de vrouwenparticipatie. Over de periode 1994-2004 groeide het arbeidsaanbod van vrouwen tussen de 20 en 45 jaar met 1,7% per jaar. Daarbij kan er sprake zijn van een toenemend belang van de vrouwenparticipatie voor de formele kinderopvang. De eerste uren/dagen kunnen wellicht nog overbrugd worden door de uren af te stemmen met de partner (mits aanwezig) dan wel door gebruik te maken van

Figuur 1 **Gebruik formele kinderopvang 1990-2004**



Bron: CPB, 2007, Macro Economische Verkenning 2008, Den Haag.

informele opvang door familie ('opa en oma') of bekenden, maar op een gegeven moment komt de formele opvang of de betaalde oppas in beeld.

- b. Een daling van de prijs van formele opvang. Ouders met een gesubsidieerde plaats van de gemeente of een bedrijfsplaats ontvingen meer subsidie dan ouders die geen gesubsidieerde plaats konden krijgen (en dan slechts een deel van de kosten van kinderopvang van de belasting mochten aftrekken). Het aantal bedrijfsplaatsen is over de periode tot en met 2004 fors gestegen (tussen 1994 en 2001 steeg dit aantal van 25 duizend naar 82 duizend) en daarmee is ook de gemiddelde prijs van formele opvang voor ouders gedaald. Helaas beschikken wij niet over de benodigde informatie om een inschatting te maken van de gemiddelde prijsdaling over bovengenoemde periode.
- c. Een daling van de wachtlijsten in de formele opvang. Het aanbod van formele opvang heeft lange tijd achter gelopen bij de vraag naar formele opvang. Volgens gegevens van SGBO (zie CPB, 1998, Macro Economische Verkenning 1999, Den Haag, p. 130) stonden er in 1990 bij een gebruik van 31 duizend voltijdsplaatsen 40 duizend 'voltijdsplaatsen' op de wachtlijst, 130% van het gebruik. In 1994 was dit gedaald naar 49%, in 1996 naar 39% en volgens SEO/SCP (2003)¹ in 2002 rond de 18% voor KDV

¹ SEO/SCP, 2003, Landelijk ramingsmodel kinderopvang, Den Haag.

en 14% voor de BSO. Voor zover deze daling inderdaad het vervullen van latente vraag weerspiegelt, en niet alleen het opschonen van de wachtlijsten, heeft de daling van rantsoeneringen substantieel bijgedragen aan de groei van de formele kinderopvang. Dit is relevant omdat verwacht mag worden dat een dergelijke daling van de wachtlijsten/rantsoenering zich in de toekomst niet meer voor zal doen.

- d. Een verschuiving in de voorkeuren ten faveure van formele kinderopvang. Gaandeweg heeft de formele kinderopvang haar kinderziektes overwonnen, en wordt formele kinderopvang steeds minder als noodzakelijk kwaad gezien door ouders bij arbeidsparticipatie (hierbij zij wel opgemerkt dat nog vrijwel geen ouder gebruik maakt(e) van formele opvang om redenen anders dan arbeidsparticipatie). Daarbij kijken ouders wellicht naar de norm in een groep van 'peers', waarbij een steeds groter deel van de 'peers' gebruik maakt van formele opvang.

Het is voor ons niet mogelijk om een decompositie te maken van de groei van de formele opvang over bijvoorbeeld de periode 1994-2004 naar bovenstaande factoren. Wel kunnen we hieronder bekijken in hoeverre bovengenoemde factoren, en daarmee ook de 'trendmatige' groei, zich in de toekomst anders zullen ontwikkelen dan in het verleden.

Een uitzondering is wellicht het krimpen van de wachtlijsten. In 1994 was de wachtlijst 49% van het gebruik en stel dat dit in 2004 rond de 17% was. Neem vervolgens aan dat de helft hiervan geen latente vraag maar 'vervuiling' betreft, kinderen staan bijvoorbeeld uit voorzorg ingeschreven bij meerdere centra. Dan hebben we het over een latente vraag in 1994 van 25% en in 2004 van 8%. Als de latente vraag procentueel niet was gedaald over de periode 1994-2004 dan was het gebruik dus $25 - 8 = 17\%$ lager geweest. De groei in de formele kinderopvang was dan 9% per jaar geweest in plaats van 11%.²

2005-2007

In de periode 2005-2007 is de formele opvang via de Wet kinderopvang sterk gegroeid, en dan met name in 2006 en 2007. In 2005 groeide het aantal kinderen dat werd opgevangen via de Wet kinderopvang met 8%, in 2006 met 10% en in 2007 met maar liefst 35%.³ In 2006-2007 groeide het totaal gemiddeld met 22% per jaar, waarvan KDV met gemiddeld 12%, BSO met 21% en GO met maar liefst 81% per jaar.

Deze sterke groei kan niet worden verklaard door een extrapolatie van de trend. De stijging in de participatie van vrouwen is ondanks de conjunctuur niet dermate sterk geweest dat dit het verschil kan verklaren (de gemiddelde groei van de participatie van vrouwen tussen de 20 en 45

² Indexeer 1994 op 1, met 11% groei over 10 jaar komen we dan op $1,11^{10}$ in 2004. Maar we gaan er nu van uit dat we in 2004 17% lager uitkomen, i.e. $0,83 * 1,11^{10}$. De bijbehorende groeivoet is $e^{(1/10 * \ln(0,83 * 1,11^{10}))} = 0,09$.

³ Bron: OCW.

jaar was met 1,1% per jaar juist lager dan in de periode 1994-2004). Dit geldt evenzo voor een eventuele daling van de wachtlijsten over de periode 2005-2007. Hieronder betogen wij dat drie incidentele factoren vermoedelijk een belangrijke bijdrage hebben geleverd:

- a. In 2005 is de Wet kinderopvang ingevoerd. In 2006 is vervolgens de ouderbijdrage voor de midden en hogere inkomens verlaagd (de ouderbijdrage voor de laagste inkomens kan al bijna niet meer omlaag, dan wordt het voor deze groep gratis), en nogmaals in 2007, mede door het uitbetalen van een fictieve werkgeversbijdrage van 1/3e van de kosten door de overheid. Dit laatste werd gefinancierd door een hogere WGF-premie. De ouderbijdrage is daarmee tussen 2005 en 2007 ongeveer gehalveerd (zie CPB, 2006, Macro Economische Verkenning 2007, Den Haag). Volgens SEO/SCP (2003) is de gemiddelde prijselasticiteit van formele kinderopvang (nadat we impliciet rekening hebben gehouden met een lagere elasticiteit door rantsoeneringen in het verleden) ongeveer -0,2.⁴ Een prijsdaling van 50% verklaart dan al een incidentele groei van 10%. Daarbij is het overigens de vraag of de elasticiteit die volgt uit de meta-analyse van SEO/SCP (2003) nog wel relevant is bij de lagere prijs van het heden. De elasticiteit kan hoger zijn bij de huidige lagere prijs voor ouders.

- b. In 2005 en 2006 viel een niet onbelangrijk deel van het gebruik van de formele opvang buiten de Wet kinderopvang, het gebruik door de hogere inkomens. Zij ontvingen immers geen toeslag van de Belastingdienst (de werkgeversbijdrage liep tot 2007 via de werkgever). In 2007 is de ouderbijdragentabel uitgerekend naar een gezinsinkomen van 130 duizend euro en loopt de werkgeversbijdrage via de Belastingdienst. Hierdoor zijn de hogere inkomens (weer) in beeld gekomen. Dit is dus een boekhoudkundige groei van de opvang via de Wet kinderopvang. Hoe belangrijk is dit boekhoudkundige effect? Volgens een enquête van het CBS (zie CBS, 2008, Kinderopvang, 2006, Maatwerk, Voorburg/Heerlen) was het totale gebruik van de formele opvang 20% hoger dan het gebruik van opvang waarvoor een toeslag kinderopvang gold. Cijfers van de Belastingdienst⁵ laten zien dat binnen het aantal huishoudens met een inkomen van 1,5 maal modaal of meer het gebruik van opvang via de Wet kinderopvang tussen 2005 en 2006 met slechts 2 duizend huishoudens groeide. Tussen 2006 en 2007 waren dit er 62 duizend. Dit is 23% van het totale aantal huishoudens dat opvang gebruikte via de Wet kinderopvang in 2006. Een deel is vermoedelijk het gevolg van de lagere ouderbijdrage voor deze groep, maar het grootste deel lijkt slechts een boekhoudkundige aanwas.

⁴ De spreiding rond het gemiddelde is in de analyse van SEO/SCP (2003) hoog; het vermelde cijfer is dus onzeker.

⁵ Bron: OCW.

- c. De gastouderopvang is explosief gegroeid. Volgens SEO/SCP (2003) is de prijselasticiteit van de gastouderopvang -0,7. Een prijsdaling van 50% impliceert dan een stijging in het gebruik van 35%. Het gebruik steeg echter met 81%, per jaar! Ook deze stijging lijkt dan voor een belangrijk deel boekhoudkundig, zij het met vermoedelijk aanzienlijke consequenties voor de collectieve uitgaven.⁶ Sinds de invoering van de Wet kinderopvang is het voor ouders met een laag inkomen dan wel gastouders met een laag inkomen fiscaal aantrekkelijk om de opvang te formaliseren. Deze ouders krijgen een groot deel van de kosten van de opvang vergoed. De gastouder moet de inkomsten wel opgeven voor de loon- en inkomstenbelasting.⁷ Het belastingtarief van de gastouder is vaak lager dan de kinderopvangsubsidievoet, zodat formaliseren van de gastouderopvang per saldo een surplus oplevert, dat verdeeld kan worden tussen de ouder en de gastouder. Na de intensiveringen in 2006 en 2007 is het voor meer ouders en gastouders aantrekkelijk geworden om de opvang te formaliseren. Wanneer we uitgaan van een prijseffect van 35%, en geen trendmatige groei (GO was immers gestabiliseerd over de periode 2000-2004), dan resteert van de totale groei van 227% over de beschouwde periode $227 - 35 = 192\%$ -punt. Door deze formalisering van de informele opvang stijgt wederom het gebruik van de Wet kinderopvang, waarbij slechts een klein deel additionele opvang is. De bijdrage van deze formalisering is $192/227 = 85\%$ van de groei in de gastouderopvang, ofwel ongeveer 57 duizend kinderen in 2006 en 2007. Het 'witten' van de 'opa en oma' uren vertegenwoordigt dan ongeveer 15% van het totale gebruik in 2005.

De vermelde incidentele factoren verklaren gemakkelijk het verschil met een eventuele trend. Nemen we voor de trend 5% per jaar (o.a. groei vrouwenparticipatie en verschuiving van voorkeuren naar formele opvang, zie verder beneden) dan blijft nog 17% per jaar onverklaard, 37% over 2 jaar. Het prijseffect kan hiervan 10%-punt verklaren, de hogere inkomens die in beeld komen vermoedelijk minder dan 20%-punt, en de incidentele groei in de gastouderopvang rond de 14%-punt.

De uitzonderlijke groei in 2006 en 2007 laat zich door bovenstaande incidentele factoren (meer dan) verklaren, in combinatie met een beperkte trendmatige groei. Het is daarom niet nodig om een versnelling in de voorkeursverschuiving naar formele kinderopvang (een 'cultuuromslag') te veronderstellen, noch moet kwantitatief veel waarde worden toegekend aan de rol van de Motie van Aartsen-Bos. Wanneer de Motie van Aartsen-Bos kwantitatief belangrijk was dan zou de incidentele groei procentueel groter moeten zijn bij de BSO dan bij de KDV. Over de periode 1994-2004 was de groei in KDV 9% per jaar, in 2006 en 2007 was zij

⁶ Deels staan tegenover de extra uitgaven aan kinderopvangsubsidies voor gastouderopvang echter ook extra inkomsten aan loon- en inkomstenbelasting van gastouders.

⁷ Verder moet de opvang voldoen aan bepaalde minimum kwaliteitseisen en dient de gastouder bij een gastouderbureau geregistreerd te zijn, tegen een beperkte vergoeding. Dit vormt nog een zekere rem op het formaliseren van de opvang.

gemiddeld 12%, 33% meer. Over de periode 1994-2004 was de groei in de BSO 18% per jaar, in 2006 en 2007 was zij gemiddeld 21%, 17% meer. Dit is niet in lijn met een groot kwantitatief effect van de Motie van Aartsen-Bos. Dit laat onverlet dat een deel van de groei als gevolg van de Motie van Aartsen-Bos wellicht nog in latere jaren zal worden gerealiseerd.

Een pad voor 2008-2011

Trendmatig

Voor de trendmatige groei ten opzichte van het verleden zijn de volgende factoren van belang:

- a. De groei in de participatie van vrouwen tussen de 20 en 45 jaar zal over de periode 2008-2011 afzakken tot gemiddeld 0,7%. Dit is substantieel lager dan de 1,7% over de periode 1994-2004. De bijdrage aan de groei in de formele opvang van de vrouwenparticipatie zal daarbij een stuk lager zijn. Daarbij zal een gebrek aan informele opvang wellicht wel eerder leiden tot meer formele opvang dan voorheen.
- b. De reële prijs van formele kinderopvang zal zonder verdere beleidswijzigingen niet verder dalen, ook dit leidt tot een lagere trendmatige groei dan in het verleden.
- c. Het is niet te verwachten dat de wachtlijstproblematiek zich weer in dezelfde (procentuele) omvang zal voordoen als in het verleden. Uit het eindrapport van de Taskforce Bestrijding Wachtlijsten Buitenschoolse Opvang getiteld "Groeistuipe!" blijkt bijvoorbeeld dat in augustus 2007 20 duizend kinderen op een wachtlijst stonden voor de BSO, bij een gebruik van ruim 215 duizend kinderen, minder dan 10%, en dat ondanks de conjuncturele groei, het inwerking treden van de Motie van Aartsen-Bos en de prijsverlaging in 2007. Een deel van deze wachtlijsten betreft overigens een nieuw soort 'vervuiling' waarbij ouders wel de door hen gewenste hoeveelheid opvang gebruiken maar liever een andere dag/andere dagen zouden willen gebruiken. De afgenomen rol van de wachtlijsten is wederom een reden om te verwachten dat de trendmatige groei lager zal zijn dan in het verleden. Hierboven hebben we tentatief berekend dat het wegwerken van de wachtlijsten over de periode 1994-2004 2% per jaar heeft bijgedragen aan de groei van de formele opvang.
- d. Over de periode 1994-2004 hierboven hebben we voor het gemak de exponentiële groeivoet uitgerekend. Daarmee is niet gezegd dat de groei ook exponentieel zal doorgaan. De data tot en met 2004 suggereren eerder een lineair verband. Bij een

hoger niveau is de groeivoet dan lager.⁸ Verder leek de gastouderopvang niet meer trendmatig te groeien over de periode 2000 – 2004.

- e. Ten slotte is er een verdere trendmatige groei te verwachten als gevolg van een voortgaande verschuiving van de voorkeuren naar formele kinderopvang, omdat de norm verschuift met het gebruik. Het is echter niet duidelijk of er een kritische grens zal worden overschreden waarbij een heuse ‘cultuuromslag’ plaats vindt (voor zover die al niet heeft plaatsgevonden), of dat er sprake zal zijn van een geleidelijk proces.

Al met al zijn er minimaal vier redenen om aan te nemen dat de trendmatige groei lager zal zijn dan in het verleden. Daarbij zijn we verder agnostisch over de trendmatige groei van de voorkeuren voor formele kinderopvang van ouders. De groei zal in ieder geval zo’n 2% lager zijn omdat de wachtlijsten minder sterk zullen dalen. Als we verder in acht nemen dat de participatie van vrouwen minder sterk zal groeien, er geen verdere prijsdalingen zullen plaatsvinden en de trendmatige groei eerder lineair dan exponentieel lijkt dan is een trendmatige groei van een (kleine) 5% over de periode 2008-2011 reëel. Het enige dat een sterke vertraging (ten opzichte van het verleden) in de trendmatige groei lijkt te kunnen verhinderen is een daadwerkelijke cultuuromslag in bijvoorbeeld het gebruik van de BSO, maar vooralsnog zijn daar geen aanwijzingen voor.

Incidenteel

Naast de trendmatige groei kan er echter ook nog incidentele groei plaatsvinden in de formele kinderopvang. Daar zijn minimaal drie redenen voor te bedenken:

- a. De gastouderopvang kan nog sterk toenemen. Ten eerste is er nog een groot reservoir informele opvang bij de 4 - 12 jarigen, en in mindere mate bij de 0 - 3 jarigen, die in potentie geformaliseerd zou kunnen worden. Ten tweede beseffen wellicht nog niet alle ouders en (potentiële) gastouders dat het formaliseren van de opvang hen een financieel voordeel kan opleveren. Ten derde vragen ouders en gastouders wellicht minder dagen subsidie aan dan waar zij in potentie voor in aanmerking zouden kunnen komen (wie gaat controleren of ‘opa en oma’ daadwerkelijk vijf dagen per week de kinderen van school ophalen om er een paar uur op te passen). Het is moeilijk om hier een kwantitatieve inschatting van te maken. De mogelijkheid om fiscaal voordeel te behalen van de gastouderopvang bestaat inmiddels al drie jaar, we mogen er daarbij van uitgaan dat veruit de meeste ouders reeds bekend zijn met deze mogelijkheid. Verder is het fiscale voordeel voor de laagste inkomens na 2005 weinig veranderd.

⁸ Bij een startniveau van 100 is een lineaire groei van 10 gelijk aan 10%, bij een startniveau van 200 is een lineaire groei van 10 gelijk aan 5%.

Daar staat tegenover dat er nog zeer veel betaald en onbetaald informeel wordt opgevangen. Al met al blijft dit de meest onzekere factor bij de raming voor de toekomst. Een aanzienlijke groei voor 2008 en eventueel 2009 is een reële mogelijkheid. Recente realisaties kunnen wellicht meer inzicht verschaffen in de resterende groei. Gezien de sterke groei in het verleden en het resterende reservoir lijkt een verdubbeling of zelfs wat meer bij de gastouderopvang in de komende twee jaar een reële mogelijkheid.

- b. De Motie van Aartsen-Bos kan nog leiden tot een hogere dan trendmatige groei in de BSO. De analyse voor de periode 2005-2007 suggereert echter een beperkt effect in 2007. Maar wellicht dat een deel van de uitbreiding nog gerealiseerd moet worden.
- c. Nog niet alle ouders gebruiken (het aantal dagen) opvang dat zij wensen. We hebben boven echter betoogd dat de wachtlijsten niet sterk lijken te zijn toegenomen. Een andere mogelijkheid is dat ouders zich nog niet bewust zijn van de lagere ouderbijdrage na de intensiveringen in 2006 en 2007, en in de toekomst wellicht meer opvang willen gaan gebruiken, bijvoorbeeld om 'opa en oma' te ontlasten dan wel zelf tijd vrij te spelen voor huishoudelijke taken, sporten e.d. Om deze redenen lijkt het niet onaannemelijk dat de groei in de komende twee jaar ook bij de KDV en BSO nog boven de trendmatige groei zal zijn.

Al met al is het zeer wel mogelijk dat de gastouderopvang de komende twee jaar nog sterk doorgroeit, waarbij een pad met ruim 70 procent groei in 2008 en 30 procent in 2009 reëel is. Na 2009 zal de groei er dan vermoedelijk wel uit zijn, iedereen heeft dan zijn of haar wensen aan formele gastouderopvang opvang gerealiseerd. Verder lijkt gezien het bovenstaande een groei van 9% voor de KDV en 18% voor de BSO in 2008 en 2009 reëel, en daarna gaat de groei vermoedelijk terug naar rond de 4,5 en 9 procent voor respectievelijk KDV en BSO in 2010 en 2011, de 'trendmatige' groei voor 2008-2011 voor KDV respectievelijk BSO.

Tot slot, wat betekent dit pad voor de formele kinderopvang voor de collectieve uitgaven aan formele kinderopvang en de arbeidsparticipatie? De reële groei in de collectieve uitgaven aan formele kinderopvang zal de groei in het aantal kindplaatsen zal volgen.⁹ Bij bovenstaande groeivoeten voor de periode 2008-2011 zijn de collectieve uitgaven aan formele kinderopvang in 2011 dan in reële termen ongeveer 1055 miljoen euro hoger dan in 2007. Volgens de meest recente data van het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap betaalden ouders in 2007 21 procent van de totale kosten van formele kinderopvang en de overheid 79 procent

⁹ Nominaal zal de groei vermoedelijk een paar procent per jaar hoger zijn, vanwege de stijging in de betaalde uurprijzen en de maximum uurprijzen waarvoor een vergoeding geldt.

waarvan 28 procentpunt dan weer wordt betaald door werkgevers via de WGF-premie. Wanneer we ervan uitgaan dat deze verdeling over ouders, werkgevers en overheid gelijk blijft¹⁰ dan stijgt de bijdrage van werkgevers over de periode 2007-2011 met $(28/79 * 1055$ is bij benadering) 375 miljoen euro en van ouders met $(21/79 * 1055$ is bij benadering) 280 miljoen euro. Daarbij zijn twee opmerkingen op zijn plaats. Ten eerste, bij de stijging in de uitgaven aan gastouderopvang, ongeveer 375 miljoen euro over de periode 2007-2011, zijn er vermoedelijk aanzienlijke inverdieneffecten. Ouders en gastouders wegen de marginale kinderopvangsubsidie af tegen de marginale belastingvoet van de gastouder (die de inkomsten immers voor de loon- en inkomstenbelasting moet opgeven). Wij beschikken niet over de benodigde informatie om hier een precieze inschatting van te maken, maar een 'back-of-the-envelope' berekening suggereert dat de inverdieneffecten wel de helft van de stijging in de uitgaven zouden kunnen bedragen. De overheid betaalt gemiddeld ongeveer 80 procent van de kosten van formele opvang. Stel dat de gastouders gemiddeld een marginaal belastingtarief hebben van 40 procent, dan komt de helft van de subsidie weer terug in de vorm van meer loon- en inkomstenbelasting. Ten tweede, de stijging in de uitgaven voor ouders komt voort uit eigen keuze, zij (dan wel hun gastouders) gaan er dus op vooruit.

Wat betreft het effect op de arbeidsparticipatie is de vraag wat het alternatief is van het zogeheten 'beleidsarme' pad zoals hierboven bepaald. Stel dat de overheid generiek de ouderbijdrage aan de formele kinderopvang verhoogt, per uur kinderopvang neemt de ouderbijdrage voor alle inkomens met hetzelfde aantal procentpunten toe, zodat zij in 2011 op de uitgaven aan formele kinderopvang uitkomt zoals voorzien in de Miljoenennota 2008. De collectieve uitgaven aan de formele kinderopvang zouden dan geen 3110 miljoen euro maar 1960 miljoen euro bedragen, 1150 miljoen euro minder. De werkgelegenheid in arbeidsjaren zou dan 0,2 procent lager zijn dan in het beleidsarme pad boven.

¹⁰ Voor zover de groei in het gebruik van de formele opvang in de toekomst meer dan in het verleden het gevolg is van meer gebruik van de midden en hogere inkomens, met name voor hen is de ouderbijdrage in 2006 en 2007 immers verlaagd, dan is de overheidsbijdrage als percentage van de totale kosten in de toekomst lager.