

Datum : 16 maart 2006

Macro-economische analyse motie Van Aartsen/Bos

Deze notitie geeft een analyse van de macro-economische effecten van het uitvoeren van de motie Van Aartsen/Bos. Scholen worden vanaf 1 januari 2007 verplicht om van 7:30 tot 18:30 voor- en naschoolse opvang te organiseren als ouders daarom vragen. Een analyse van de voorkeuren en realisaties bij de opvang van 4-12 jarigen suggereert dat er wellicht nog een latente vraag is naar buitenschoolse opvang. In potentie kan de motie daarom zorgen voor een toename van het gebruik van buitenschoolse opvang. De macro-economische effecten hiervan zijn echter beperkt. Het grootste deel van een toename in het gebruik van buitenschoolse opvang is substitutie voor andere vormen van opvang; een beperkt deel resulteert in een stijging van het aantal gewerkte uren.

1 Inleiding¹

Tijdens de Algemene Politieke Beschouwingen van 2005 is de motie Van Aartsen/Bos aangenomen.² Het kabinet heeft zich ten doel gesteld deze motie uit te voeren. Volgens de motie worden scholen vanaf 1 januari 2007 verplicht er zorg voor te dragen dat ouders van kinderen op de basisschool de mogelijkheid krijgen om gebruik te maken van voor- en naschoolse opvang van 7:30 in de ochtend tot 18:30 in de avond wanneer de ouders daarom vragen. In een brief van het Ministerie van SZW en het Ministerie van OCW d.d. 9 november 2005 is het CPB verzocht een analyse te maken van de macro-economische effecten van het uitvoeren van deze motie. Meer specifiek is het CPB gevraagd om een analyse van het effect op de arbeidsparticipatie van mannen en vrouwen (in personen en uren), het gebruik van formele opvang van 4 tot en met 12 jarigen die onder de Wet kinderopvang valt (in personen en uren),

¹ Met dank aan het Sociaal en Cultureel Planbureau voor het voortijdig beschikbaar stellen van de onderzoeksrapporten 'Hoe het werkt met kinderen' en de 'Sociale atlas van vrouwen uit etnische minderheden', en het Ministerie van SZW voor diverse recente rapporten/analyses over buitenschoolse opvang. De verantwoordelijkheid voor de analyse in deze notitie ligt echter volledig bij het CPB. Het CPB is gevraagd de macro-economische effecten te analyseren, de Onderwijsraad is om advies gevraagd bij een verdere uitwerking van de modaliteiten waar scholen uit kunnen kiezen om te voldoen aan de motie (zie Onderwijsraad (2006)).

² Kamerstukken II, 2005-2006, 30 300, nr. 14.

de verschuiving tussen het gebruik van formele en informele opvang, de effecten op de emancipatie en integratie, het overheidsbudget en de uitgaven aan formele kinderopvang voor 4 tot en met 12 jarigen door werknemers, werkgevers en de overheid. Tevens is het CPB gevraagd om deze effecten te berekenen voor zowel de lange termijn alsook de middellange (2007-2011) termijn. Deze notitie probeert zoveel mogelijk aan deze wensen tegemoet te komen. Wat betreft de middellange termijn hebben wij besloten hier geen effecten voor te bepalen. Dit vereist inzicht in het tempo waarin ouders scholen zullen verplichten opvang te regelen en het tempo waarin scholen in staat zijn om deze te realiseren. Het CPB heeft niet de kennis om dit te bepalen. Wij beperken ons daarom tot een analyse van de lange termijn effecten, uitgaande van de huidige situatie/knelpunten.

De opbouw van de notitie is als volgt. Sectie 2 geeft een korte samenvatting van de kabinetsinterpretatie van de motie Van Aartsen/Bos. Vervolgens geeft Sectie 3 een kort overzicht van het gebruik van opvang voor 4-12 jarigen in het verleden en het heden. Daarop volgt in Sectie 4 een analyse van de mate waarin ouders hun voorkeuren wat betreft opvang niet kunnen realiseren, en wat daarbij de mogelijke knelpunten zijn. Sectie 5 analyseert welke knelpunten de motie Van Aartsen/Bos zou kunnen beperken. Sectie 6 geeft vervolgens inzicht in de mogelijke macro-economische effecten van de motie. Sectie 7 besluit met enkele opmerkingen over de onzekerheden bij en beperkingen van de analyse.

2 Uitwerking motie Van Aartsen/Bos door het Kabinet

Het Kabinet heeft aangegeven de motie Van Aartsen/Bos als volgt in te vullen.³ Schoolbesturen krijgen per 1 januari 2007 de verantwoordelijkheid om voor- en naschoolse opvang te organiseren tussen 7:30 en 18:30. Ouders kunnen zich op deze plicht voor het schoolbestuur beroepen. De uiteindelijke opvangkosten blijven echter voor rekening van de ouders. Ouders ontvangen een tegemoetkoming in de kosten via de Wet kinderopvang van het Rijk en eventueel van hun werkgever wanneer de opvang voldoet aan de eisen die de Wet kinderopvang daaraan stelt. Ouders krijgen daarbij inspraak in de wijze waarop het schoolbestuur de opvang invult via een instemmingsrecht van de oudergeleding van de medezeggenschapsraad.

Het kabinet onderscheidt de volgende modaliteiten bij het invullen van de opvang:

1. De school heeft een samenwerkingsverband met een erkende kinderopvangorganisatie, waarbij de opvang binnen dan wel buiten het schoolgebouw kan plaatsvinden. Financiering, kwaliteit en toezicht zijn in deze variant binnen het kader van de Wet kinderopvang geregeld. Ouders kunnen een tegemoetkoming ontvangen via de Wet kinderopvang en kunnen hun werkgevers vragen om een vrijwillige bijdrage.

³ Zie Kamerstukken II, 2005-2006, 30 300, nr. 57 en nr. 137.

2a. De school richt een rechtspersoon op en biedt opvang aan die voldoet aan de eisen van de Wet kinderopvang. Ook in deze variant kunnen ouders een tegemoetkoming ontvangen via de Wet kinderopvang en de werkgever vragen om een vrijwillige bijdrage.

2b. De school biedt voor- dan wel naschoolse activiteiten aan die niet aan de eisen van de Wet kinderopvang voldoen. Afspraken over de invulling van de opvang komen tot stand middels overleg tussen het schoolbestuur en de oudergeleding van de medezeggenschapsraad.⁴ In deze variant ontvangen ouders geen tegemoetkoming via de Wet kinderopvang.

Naast deze modaliteiten blijft het voor ouders en scholen mogelijk om de opvang op een andere wijze in te vullen. Deze laatste optie alsook modaliteit 2b lijken met name bedoeld om scholen en ouders die het op dit moment anders geregeld hebben en daar tevreden over zijn niet voor de voeten te lopen. Verschillende maatschappelijke groeperingen (zoals de FNV⁵ en de Tweede Kamer⁶) hebben al aangegeven dat zij voor opvang die tot stand komt door de motie Van Aartsen/Bos, de voorkeur geven aan modaliteit 1 dan wel 2a. Ook het merendeel van de ouders lijkt niet geïnteresseerd in additioneel aanbod van modaliteit 2b. Wij komen hier nog op terug in Sectie 5.

3 Opvang voor 4-12 jarigen, verleden en heden

3.1 Verleden en heden opvang via Wet kinderopvang

Tabel 3.1 geeft de ontwikkeling in de opvang voor 0 tot en met 12 jarigen die valt onder de Wet kinderopvang van 2005, over de periode 1999-2004 (de data zijn van Research voor Beleid (2005)). In deze periode is de formele kinderdagopvang voor 0-3 jarigen sterk gegroeid, het groeipercentage van de buitenschoolse opvang is echter nog hoger geweest. Over de periode 1999-2004 is de buitenschoolse opvang meer dan verdubbeld. 2004 is het laatste jaar waarover we gebruikscijfers voor het macro niveau hebben.

⁴ De opvang moet vanzelfsprekend wel voldoen aan de eisen van het reguliere toezicht door GGD, Brandweer, Voedsel- en Waren Autoriteit en Bouw- en Woning Toezicht.

⁵ Zie de brief "Voor-, tussen- en naschoolse opvang" d.d. 16 januari 2006 van het FNV gericht aan de leden van de commissie SZW en OCW van de Tweede kamer.

⁶ De Tweede kamer heeft op 14 februari 2006 de motie Koşer Kaya c.s. aangenomen. In deze motie wordt gesteld dat de voor- en naschoolse opvang moet plaatsvinden onder leiding van professionals en uitgevoerd door voldoende geschoold personeel. Dit lijkt met name bij modaliteit 1 en 2a gewaarborgd.

Tabel 3.1 Ontwikkeling formele kinderopvang in kindplaatsen (x 1000), 1999-2004^a

	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Kinderdagopvang (0-3)	71	79	93	107	114	124
Buitenschoolse opvang (4-12)	32	38	49	55	62	74
Gastouderopvang (0-12)	9	9	11	10	10	8

^a Bron: Research voor Beleid (2005).

Recent onderzoek van Portegijs *e.a.* (2006) en Vyvoj (2006) suggereert echter dat het gebruik van kinderopvang in 2005 niet verder is gegroeid, en wellicht zelfs is gedaald. Dit is deels te verklaren uit de lager dan gemiddelde groei van de werkgelegenheid, en deels door een hogere ouderbijdrage voor midden- en hogere inkomens onder de in 2005 ingevoerde Wet kinderopvang. Om de ouderbijdrage voor midden- en hogere inkomens te verlagen is vanaf 2006 het ouderbijdrage percentage voor deze groep verlaagd.⁷ In de onderhavige analyse gaan we ervan uit dat het saldo effect van de conjuncturele situatie enerzijds en de budgettaire impuls voor de midden- en hogere inkomens anderzijds beperkt is, zodat het gebruik van kinderopvang in 2004 een goede indicator is voor het gebruik in 2006. De gebruikscijfers in kindplaatsen en kinderen in 2004 waren volgens Research voor Beleid (2005) als volgt. In 2004 waren er 74 duizend kindplaatsen in de buitenschoolse opvang, waar 119 duizend kinderen gebruik van maakten. Van de 8 duizend kindplaatsen in de gastouderopvang maakten 19 duizend kinderen gebruik. Van deze kinderen waren er 8 duizend ouder dan 3 jaar. In 2004 waren er volgens het CBS⁸ 1.795.969 kinderen in de leeftijd 4-12 jaar. Ongeveer 7 procent van deze kinderen maakt dus gebruik van opvang die voldoet aan de eisen van de Wet kinderopvang.

3.2 Heden andere opvang

De studies van SEO (2005) en Portegijs *e.a.* (2006) geven inzicht in het gebruik van andere vormen van opvang in 2004, die wederom als indicator moeten worden gezien voor het heden.

SEO (2005)

SEO (2005) geeft enquête resultaten voor andere vormen van opvang voor 4-12. Wanneer we de gebruikpercentages vermenigvuldigen met de doelgroep dan gaan in totaal ongeveer 370 duizend kinderen in de leeftijd 4-12 jaar naar een onbetaalde oppas, 21 procent van het totaal aantal kinderen in de leeftijd 4-12 jaar, voor gemiddeld 8,0 uur per week. Verder gaan ongeveer 135 duizend kinderen van 4-12 jaar naar een betaalde oppas, 8 procent van het totaal aantal kinderen in de leeftijd 4-12 jaar, voor gemiddeld 9,9 uur per week.

⁷ Zie de brief van Minister de Geus aan de Tweede Kamer van 7 oktober 2005 met als onderwerp "Kinderopvang en de intensivering van € 200 mln".

⁸ CBS Statline (6 maart 2006).

Ter vergelijking, Research voor Beleid (2005) gaat er voor de buitenschoolse opvang van uit dat 1 kindplaats gelijk staat aan tussen de 1050 en 1650 uren per jaar.⁹ Dit zijn tussen de 20 en 32 uren per week. Gemiddeld maken 1,6 kinderen gebruik van 1 plaats, gemiddeld tussen de 13 en 20 uur per week.¹⁰

Portegijs e.a. (2006)

Portegijs e.a. (2006) geeft het gebruik van de onbetaalde en betaalde oppas door *huishoudens* (niet door kinderen). Tussen de 18 en 20 procent van de huishoudens met kinderen 4-12 jaar gebruikt een onbetaalde oppas, voor gemiddeld 6,0 uur per week. Het aantal uren per week is lager dan bij SEO (2005). Verder maakten volgens Portegijs e.a. (2006) tussen de 4 en 5 procent van huishoudens met kinderen 4-12 jaar gebruik van een betaalde oppas, voor gemiddeld 5,5 uur per week.

Portegijs e.a. (2006) komen tot een lager gebruikspercentage en aantal uren per week dan SEO (2005). Het lagere gebruikspercentage kan verklaard worden door het feit dat Portegijs e.a. (2006) kijkt naar huishoudens en SEO (2005) naar kinderen, huishoudens kunnen meerdere kinderen in de leeftijd 4-12 jaar hebben die gebruik maken van buitenschoolse opvang. Het verschil in uren per week is niet direct te verklaren, anders dan door verschillen in de steekproef.

4 Voorkeuren, realisaties en potentiële knelpunten

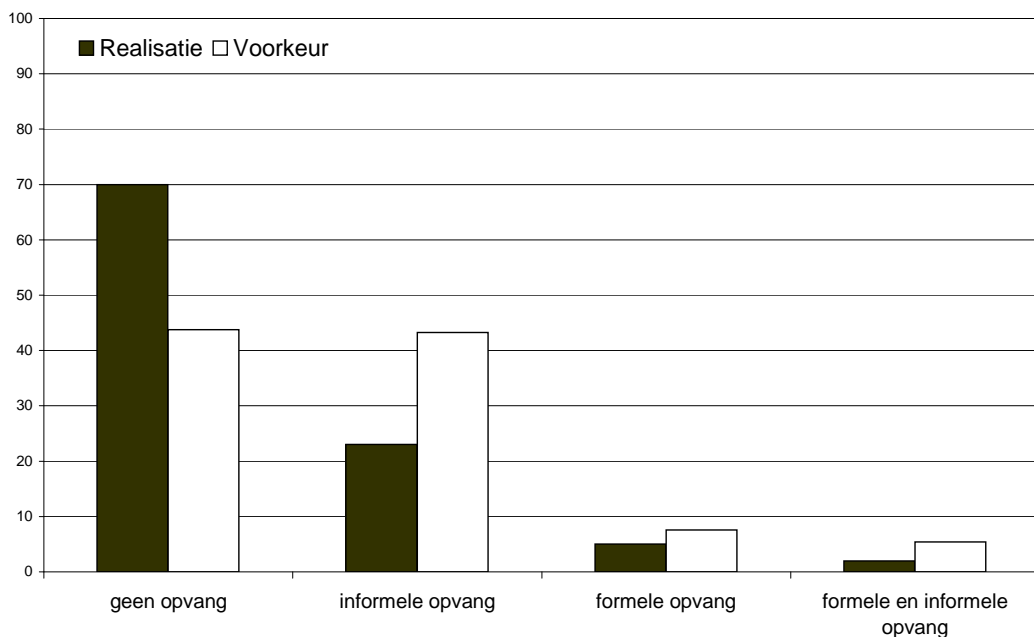
4.1 Voorkeuren versus realisaties

Portegijs e.a. (2006) geeft inzicht in de mate waarin de gebruikscijfers van formele en informele opvang voor 4-12 jarigen overeenstemmen met de voorkeuren van ouders (meer specifiek moeders, vaders zijn niet geënquêteerd). Ouders worden ingedeeld in ouders van 4 tot en met 12 jarigen die geen gebruik maken van kinderopvang, zij die alleen informele opvang gebruiken, zij die alleen formele kinderopvang gebruiken en zij die zowel formele als informele kinderopvang gebruiken. Figuur 4.1 geeft de voorkeuren en realisaties in 2004. De zwarte balken geven de realisaties weer. Zoals reeds hierboven vastgesteld is het gebruik van buitenschoolse opvang beperkt, 5 procent van de ondervraagde moeders gebruikt formele

⁹ Persoonlijke communicatie.

¹⁰ Dit lijkt gemiddeld relatief veel formele opvang per week per kind, maar de buitenschoolse opvang omvat ook opvang tijdens de vakantieperiodes waarin het aantal opvanguren hoger is dan tijdens schoolperiodes.

Figuur 4.1 Opvang voor 4-12 jarigen, realisaties versus voorkeuren, 2004



Bron: Portegijs *e.a.* (2006), bewerking CPB (aan de hand van Tabel 3.1 en Tabel A.5 in Portegijs *e.a.* (2006)).

opvang, en 2 procent gebruikt zowel formele als informele opvang. De witte balken geven de voorkeuren aan.¹¹ Uit de figuur blijkt dat de voorkeuren en gebruikscijfers sterk uiteen lopen. Ouders zouden veel meer van opvang gebruik willen maken. Echter dit betreft vooral niet vervulde vraag naar informele opvang (door grootouders/familie/kennissen). De discrepantie bij formele opvang is veel kleiner. 8 procent zou alleen gebruik willen maken van formele opvang, 3 procent meer dan de realisatie, 5 procent zou gebruik willen maken van een combinatie van formele en informele opvang, 3 procent meer dan de realisatie. In totaal zou ongeveer 13 procent van de moeders gebruik willen maken van formele opvang, 7 procent weet dit ook te realiseren maar 6 procent niet.

Het is echter wel de vraag in hoeverre deze verschillen ook een indicatie zijn van knelpunten in de formele opvangsector. Zo geeft bijvoorbeeld rond de 8 procent van de moeders die gebruik maken van formele kinderopvang aan dat zij liever helemaal geen gebruik maken van kinderopvang. We mogen aannemen dat deze optie wel in het keuzepakket zit. Bij de beoordeling nemen moeders blijkbaar nog mee dat een keuze voor een andere opvangoptie nog andere consequenties heeft. Moeders die nu gebruik maken van formele opvang zouden wellicht helemaal geen gebruik willen maken van opvang maar doen dit niet omdat ze dit

¹¹ Van de 4 groepen weten we hoeveel van de respectievelijke groep de voorkeur heeft voor de respectievelijke opties. Door de aandelen van de voorkeuren te vermenigvuldigen met de aandelen in de opties verkrijgen we de cijfers die ten grondslag liggen aan Figuur 4.1, conform Figuur 3.4 voor 0-12 jarigen in Portegijs *e.a.* (2006).

associëren met stoppen met werken voor haar of haar partner. Het is niet ondenkbaar dat de vraagstelling hier een belangrijke rol in speelt.¹² Een (beperkte) enquête van Regioplan Beleidsonderzoek¹³ (in 2005) vindt bijvoorbeeld veel minder verschil tussen voorkeuren en realisaties. Slechts 7 procent van de ondervraagden is ontevreden over hoe zij nu de opvang geregeld hebben. Voor zover ouders hier met name aan het verschil in voorkeur en realisatie van formele kinderopvang denken, spoort dit weer wel met de 6 procent discrepantie die Portegijs *e.a.* (2006) vinden.¹⁴ Verder concludeert het SEO (2005, p.27) op basis van een gebruikersonderzoek in 2004: “[H]et kinderopvangaanbod komt dus overeen met de wensen van ouders.”

4.2 Potentiële knelpunten

De cijfers van Portegijs *e.a.* (2006) suggereren dat wellicht niet alle ouders hun vraag naar formele buitenschoolse opvang kunnen realiseren. Dit kan het gevolg zijn van knelpunten in de formele opvangsector. Hieronder volgt informatie over welke knelpunten een rol kunnen spelen.

4.2.1 Openingstijden

De openingstijden zijn wellicht nog een probleem, slechts 53 procent van de moeders in de enquête van Portegijs *e.a.* (2006, p. 64) geeft aan dat aan dat de opvangtijden van de buitenschoolse opvang aansluiten bij de behoefte (voor de vakantieopvang is dit 45 procent, er zijn geen cijfers voor voorschoolse opvang). Wel zegt 65 procent van de ouders die op vaste dagen werken dat ze (redelijk) uit de voeten kunnen met de openingstijden van de buitenschoolse opvang (voor de vakantieopvang is dit 58 procent). Ouders met onregelmatige werktijden zijn echter minder tevreden. Een studie van het SEO (2005) geeft gemiddelde rapportcijfers van ouders over elementen van de kinderopvang. Buitenschoolse opvang scoort wat openingstijden betreft net iets lager dan kinderdagverblijven, een 7,5 om een 7,6. Blijkbaar vinden deze ouders de openingstijden ruim voldoende. Verder moeten we bedenken dat er waarschijnlijk wel wat verbeterd is sinds 2004, omdat het aanbod steeds beter bij de vraag gaat aansluiten, en de markt recentelijk is omgeslagen van een aanbieders- naar een vragersmarkt.

¹² Het is verder de vraag in hoeverre deze voorkeuren variëren met bijvoorbeeld de participatiegraad en de institutionele setting.

¹³ Zie het persbericht van Regioplan Beleidsonderzoek met als titel “Meeste ouders willen opvang op school, mits gekwalificeerd” van oktober 2005, te vinden op www.regioplan.nl.

¹⁴ Uit cijfers van Portegijs *e.a.* (2006) blijkt wel dat hoe dan ook het gebruik van buitenschoolse opvang beperkt zal blijven tot een minderheid van de kinderen. Maar liefst 73% (Tabel 4.1 in Portegijs *e.a.* (2006)) van de moeders vindt opvang na schooltijd te vermoeiend voor kinderen. Wel vindt 25% van de moeders BSO een goede mogelijkheid voor opvang van een kind, en ook 25% van de moeders vindt gastouderopvang een goede mogelijkheid (wil deze data consistent zijn, dan moet er een hoge mate van overlap zijn van moeders die zowel de BSO als de gastouderopvang een goede mogelijkheid vinden).

4.2.2 Reistijd

Wat betreft reistijd geeft de enquête van Portegijs *e.a.* (2006, p. 62) aan dat (van de personen die een mening hebben) voor 81 procent er naschoolse opvang is op 'bereisbare afstand', voor 46 procent is er voorschoolse opvang op bereisbare afstand, en voor 45 procent is er vakantieopvang op bereisbare afstand. De resultaten van de enquête van het SEO (2005) suggereren echter dat de reistijd niet echt een probleem is, de reistijd scoort met een rapportcijfer van 8,6 zelfs iets beter dan de kinderdagverblijven, die krijgen een 8,5. Volgens *De Brancheorganisatie ondernemers in de kinderopvang* heeft 60 procent buitenschoolse opvang op 250 meter, en 85 tot 90 procent buitenschoolse opvang binnen een straal van 1 kilometer.¹⁵ Ook dit suggereert dat de reistijd maar een beperkt knelpunt kan zijn.

4.2.3 Wachtlijsten

SEO (2005) geeft verder aan dat de wachttijden bij de BSO in 2004 wat langer waren dan bij de kinderdagverblijven, 8,9 versus 7,4 maanden. Daarbij is het de vraag of de personen op de wachtlijst ook echt wachten, of niet wachten maar elders al een plek hebben gevonden of zich uit voorzorg alvast hebben ingeschreven. Recentelijk lijken de problemen bij de wachtlijsten grotendeels te zijn verdwenen.¹⁶

4.2.4 Voldoende concurrentie

Een ander potentieel probleem is gebrek aan concurrentie, waardoor ouders meer betalen dan de kostprijs. Het is echter onduidelijk of er voldoende dan wel onvoldoende concurrentie is op de kinderopvangmarkt, zie bijvoorbeeld SEO (2005).

We concluderen uit het voorgaande dat de rol van reistijden en wachtlijsten beperkt lijkt. De openingstijden lijken soms wel een beperkende factor te zijn. Het is onduidelijk of er voldoende dan wel onvoldoende concurrentie is in de markt voor buitenschoolse opvang.

4.3 Relatie met de arbeidsparticipatie

Bovenstaande potentiële knelpunten resulteren uiteindelijk in een hogere prijs voor een gegeven kwaliteit voor ouders. Dit omvat zowel de mogelijkheid dat de beperking letterlijk een hogere prijs impliceert, bijvoorbeeld omdat de betaalde oppas meer kost per uur dan buitenschoolse opvang, maar kan ook de impliciete prijs zijn die ouders 'betalen' voor het afwijken van hun geprefereerde opvang. De volgende relevante vraag is dan in welke mate een lagere prijs voor een gegeven kwaliteit leidt tot meer gebruik van buitenschoolse opvang en de arbeidsparticipatie.

¹⁵ Persoonlijke communicatie.

¹⁶ Zie bijvoorbeeld www.boink.info.

Op basis van een literatuurstudie komt Jongen (2006) tot een prijselasticiteit van -0,25 van het gebruik van formele opvang.¹⁷ Studies naar de effecten op de arbeidsparticipatie komen echter tot een veel kleinere prijselasticiteit van het arbeidsaanbod (meestal wordt alleen gekeken naar het arbeidsaanbodeffect op vrouwen), zie bijvoorbeeld Hoofdstuk B3 in Dekker en Ederveen (2005). Zo vindt Jaumotte (2003) bijvoorbeeld een waarde van -0,05 voor de arbeidsaanbodelasticiteit van moeders voor kinderopvangkosten. De empirische studies suggereren daarmee dat veruit het grootste deel van een daling in de prijs van formele opvang zich vertaalt in substitutie van formele voor informele opvang, en slechts in beperkte mate in extra arbeidsaanbod.

Het aantal studies voor Nederland is beperkt. De recente studie van Portegijs *e.a.* (2006) is in lijn met deze (grotendeels internationale) bevindingen. De kosten en de kwaliteit van kinderopvang lijken ook in hun enquête een beperkte rol te spelen bij de arbeidsaanbodbeslissing. Van de geënquêteerde moeders geeft slechts 5 procent aan dat zij overweegt om meer uren te werken als de kosten van kinderopvang dalen, 5 procent als zij vertrouwde opvang zouden kunnen vinden, en 2 procent als zij meer flexibele kinderopvang kan krijgen (zie Tabel 2.5 in Portegijs *e.a.* (2006)).¹⁸ Wat betreft de knelpunten in het algemeen stellen Portegijs *e.a.* (2006, p. 67) dat “[E]en gering aanbod van opvangmogelijkheden lijkt niet de reden waarom veel moeders niet werken, of werken zonder anderen in te schakelen voor de opvang van hun kinderen.”

5 Wat verandert er door de motie Van Aartsen/Bos?

Wat gaat de motie Van Aartsen/Bos veranderen? De motie biedt scholen/ouders niet direct meer mogelijkheden bij het aanbieden van opvang. Ook worden de overheidsuitgaven aan buitenschoolse opvang niet direct verhoogd (wel draagt de overheid conform de systematiek van de Wet kinderopvang bij aan een toename van het gebruik van formele opvang). Toch kan de motie wel enkele knelpunten beperken, of ouders bewegen om meer gebruik te maken van formele opvang. We behandelen achtereenvolgens het potentiële effect op coördinatieproblemen, schaalvoordelen en de voorkeuren van ouders. Tot slot behandelen we nog de voorkeuren voor het type opvang, om aan te geven welke soort opvang vermoedelijk zal worden gerealiseerd wanneer de motie leidt tot meer formele opvang voor 4-12 jarigen.

¹⁷ In de empirische studies wordt helaas geen onderscheid gemaakt tussen kinderdagopvang en buitenschoolse opvang.

¹⁸ Hierbij zij wel opgemerkt dat het cijfers voor de opvang van 0-12 jarigen betreft. De cijfers voor 4-12 jarigen kunnen hiervan afwijken.

5.1 Beperken coördinatieproblemen

Het kan zijn dat ouders wel gebruik zouden willen maken van buitenschoolse opvang als het er eenmaal is, en dat scholen de opvang wel af willen stemmen met de buitenschoolse-opvanginstelling, maar dat de opvang toch niet tot stand komt vanwege coördinatieproblemen/-kosten. Het organiseren van opvang vergt initiële kosten, en de vraag is of ouders/scholen deze kosten wel willen maken. Verder wordt daarbij verondersteld dat private opvanginstellingen zich mogelijk niet volledig bewust zijn van de latente vraag. Door de scholen verantwoordelijk te maken worden deze potentiële problemen ondervangen.

5.2 Schaalvoordelen

Door de motie kunnen er schaalvoordelen optreden. Het verantwoordelijk maken van de school kan ertoe leiden dat de buitenschoolse opvang dichterbij de school plaats vindt, of zelfs in de school zelf. Dit betekent minder transportkosten en wellicht een efficiënter gebruik van kapitaalgoederen zoals het schoolgebouw. Ook zijn er wellicht kostenbesparingen bij de administratie, en bij het afstemmen van vrije dagen en uitjes (waardoor de kosten per gebruikt uur dalen). Ook is het denkbaar dat er lokaal nog schaalvoordelen zijn te halen door het beperken van leegstand bij groepen, waardoor er efficiënter gebruik wordt gemaakt van het aanbod van gekwalificeerd personeel. Meer algemeen is het denkbaar dat door een grotere omvang van buitenschoolse opvang de kostprijs zou kunnen dalen. Ouders nemen echter een beslissing op de huidige kostprijs, en houden er geen rekening mee dat door een groter gebruik de kostprijs kan dalen. Dit geeft een eventuele stijging van het gebruik van buitenschoolse opvang door de motie een extra impuls.

5.3 Cultuuromslag/endogene voorkeuren

De motie Van Aartsen/Bos zou er verder direct dan wel indirect toe kunnen leiden dat ouders hun voorkeuren aanpassen en meer gebruik gaan maken van formele opvang. De motie kan een direct effect hebben omdat het een signaal afgeeft aan ouders dat het gebruik van buitenschoolse opvang geen probleem is. Ook indirect kan de motie een effect hebben op de voorkeuren van ouders. Wanneer meer ouders gebruik gaan maken van buitenschoolse opvang door de motie dan kunnen andere ouders ook eerder besluiten om gebruik te maken van buitenschoolse opvang.

Hierbij moeten we wel bedenken dat de 'cultuuromslag' in zekere zin al gerealiseerd is. Zowel de opvang voor 0-3 jarigen als de opvang voor 4-12 jarigen heeft een stormachtige groei doorgemaakt. Het is op voorhand dus niet duidelijk in welke mate de markt voor buitenschoolse opvang minder ontwikkeld is dan de markt voor kinderdagopvang. Het is hoe dan ook

waarschijnlijk dat het potentiële gebruik van basisschoolkinderen van formele opvang kleiner is dan voor kinderen in de leeftijd 0 tot en met 3 jaar, er hoeven per dag immers minder uren overbrugd te worden.

In de kwantitatieve analyse abstraheren wij van een eventueel effect via endogene voorkeuren, mede omdat de empirische informatie over het belang van dit effect ontbreekt.

5.4 Welke modaliteit zullen scholen/ouders kiezen?

Tot slot is het nog de vraag wat voor modaliteit scholen/ouders zullen kiezen als zij extra opvang realiseren. De motie en de verdere invulling laten de scholen/ouders nog vrij in de manier waarop zij de opvang vorm geven. Het Kabinet heeft drie mogelijke modaliteiten aangegeven. Deze modaliteiten zijn voldoende breed geformuleerd zodat de meeste mogelijke vormen daarbij zijn inbegrepen. Wij beperken ons daarom tot de animo voor de drie aangegeven modaliteiten.

Laten we eerst modaliteit 2b van Sectie 2 bekijken, waarbij scholen activiteiten aanbieden die niet voldoen aan de eisen van de Wet kinderopvang. De meeste ouders geven aan dat zij niet geïnteresseerd zijn in deze vormgeving van de motie Van Aartsen/Bos (dit blijkt bijvoorbeeld uit een (beperkte) enquête van *De Branchevereniging ondernemers in de kinderopvang*¹⁹). Ook de Tweede Kamer en de FNV hebben de wens uitgesproken dat de opvang die scholen regelen door de motie Van Aartsen/Bos voldoet aan de eisen van de Wet kinderopvang (zie de verwijzingen in Sectie 2). Voor de onderhavige analyse is verder van belang dat het hier waarschijnlijk in mindere mate dan bij de andere twee modaliteiten zal gaan om sluitende dagarrangementen van 7:30 tot 18:30. Ouders waarderen het wellicht als er meer mogelijkheden komen voor hun kinderen om na schooltijd activiteiten te ondernemen op en rond school, maar dit zal vermoedelijk weinig effect hebben op de arbeidsparticipatie en daarmee op de macro-economische kernvariabelen zoals werkgelegenheid en productie. In de kwantitatieve macro-economische analyse in Sectie 6 abstraheren wij daarom van additionele activiteiten die tot stand komen door de motie die niet voldoet aan de eisen van de Wet kinderopvang.

Als er door de motie meer gebruik zal worden gemaakt van opvang voor 4-12 jarigen dan zal dit waarschijnlijk opvang zijn die voldoet aan de eisen van de Wet kinderopvang. Dit kan zowel onder modaliteit 1 als modaliteit 2a. Scholen hebben vermoedelijk een voorkeur voor modaliteit 1, de opvang uitbesteden aan een BSO instelling, zij hoeven dan verder niet veel te regelen. Ouders hebben echter waarschijnlijk de voorkeur voor modaliteit 2a omdat zij dan bij één instantie zowel school als buitenschoolse opvang kunnen regelen, en omdat deze optie er vermoedelijk toe leidt dat de opvang op of vlakbij school plaats vindt, dit beperkt de

¹⁹ Persoonlijke communicatie.

transportkosten. Welke modaliteit wordt gekozen, als wordt gekozen voor opvang die voldoet aan de eisen van de Wet kinderopvang, is daarom onduidelijk en hangt af van de relatieve onderhandelingsmacht van de school en de oudergeleding van de medezeggenschapsraad bij een gegeven school.²⁰ Het is meer waarschijnlijk dat er schaalvoordelen optreden als er voor modaliteit 2a wordt gekozen. In de kwantitatieve analyse hier beneden geven wij een indicatie van het macro-economische effect van het realiseren van schaalvoordelen bij de buitenschoolse opvang.

6 Een inschatting van de macro-economische effecten

Om een idee te krijgen van het potentiële effect van het invoeren van de motie Van Aartsen/Bos presenteren we twee varianten:

1. Het effect van het volledig opheffen van de door Portegijs *e.a.* (2006) gesignaleerde beperking op het gebruik van buitenschoolse opvang ter grootte van 64 procent van het huidige gebruik. Hierdoor stijgt opvang via de Wet kinderopvang door basisschoolkinderen van 7 naar 11,5 procent (zie beneden). Deze variant moet worden gezien als een bovengrens van het mogelijke effect op het gebruik van formele opvang door de motie.
2. Een daling van de kostprijs van buitenschoolse opvang met 5 procent, door bijvoorbeeld een betere coördinatie en/of schaalvoordelen.

De uitkomsten van de varianten staan in Tabel 6.1. De varianten en de uitkomsten worden hieronder nader toegelicht. De varianten zijn berekend met het MIMIC model. Dit model is onlangs gereviseerd. Een belangrijk onderdeel daarbij was het 'up-to-date' brengen van de kinderopvangmodule. Het model is gekalibreerd op de meest recente gegevens wat betreft opvang voor 4-12 jarigen, zoals de 'ouderbijdragepercentagetabel' voor 2006, het gebruik, de prijs en het budgettaire beslag van buitenschoolse opvang en gastouderopvang, de gedeeltelijk tekortschietende werkgeversbijdrage, en het gebruik en de prijs van de betaalde oppas en het gebruik van informele opvang. In beide varianten worden de schijftarieven van de loon- en inkomstenbelasting generiek verhoogd dan wel verlaagd om het saldo van overheidsuitgaven en -inkomsten gelijk te houden.

1. Opheffen discrepantie voorkeuren en realisaties

Portegijs *e.a.* (2006) geeft een indicatie van de mate waarin een tekortschietend aanbod het gebruik van buitenschoolse opvang beperkt. Volgens Portegijs *e.a.* (2006) zou het realiseren

²⁰ Daarbij is het relevant te vermelden dat de oudergeleding van de medezeggenschapsraad een instemmingsrecht heeft.

van hun voorkeuren betekenen dat het gebruik van alleen formele opvang voor 4 tot en met 12 jarigen met 3 procentpunten zou kunnen toenemen (zie Sectie 4). Verder zou het aandeel van ouders dat gebruik maakt van zowel formele als informele opvang met 3 procentpunten kunnen toenemen. Als we ervan uitgaan dat de additionele ouders die alleen gebruik maken van formele opvang hetzelfde aantal gemiddelde uren per week vragen als het huidige bestand, en de additionele ouders die zowel formeel als informeel gebruiken per kind hier de helft van vragen dan komen we op een impuls van 4,5 procentpunten op het gebruik van BSO.

De eerste kolom in Tabel 6.1 met uitkomsten geeft de macro-economische effecten van deze variant. Het opheffen van de beperking op het gebruik van formele BSO geeft de verwachte impuls van 64 procent in het gebruik van BSO, het gebruik stijgt van 7 naar 11,5 procent van de doelgroep. Uitgaande van het gebruik in 2004 van Research voor Beleid (2005), en ervan uitgaande dat het aantal uren per kind van de additionele gebruikers gelijk is aan dat van de bestaande gebruikers, betekent dit een stijging van 47 duizend kindplaatsen/75 duizend kinderen voor de buitenschoolse opvang. Van deze stijging is ongeveer 5 procent voor additionele arbeidsparticipatie, de rest is substitutie van andere vormen van opvang. Dit lijkt weinig, maar is in lijn met de empirie en de aanname dat we naar de lange termijn effecten kijken. Zoals in Sectie 4 is aangegeven reageert het gebruik van formele opvang veel sterker op een prijsdaling dan het arbeidsaanbod. Dit suggereert dat een groot deel van de stijging van formele opvang door een lagere prijs substitutie is van formele voor informele opvang. Het effect op het arbeidsaanbod wordt in de simulaties nog gemitigeerd door de verwachte participatiestijging van vrouwen voor de lange termijn. Een hogere participatiegraad leidt tot een daling van de arbeidsaanbodelasticiteit. Hierdoor neemt het aandeel van substitutie van informele opvang in de totale stijging van formele opvang verder toe. Het 'lange termijn' effect zou groter zijn bij een arbeidsparticipatie van vrouwen zoals in 2006. Afgezien van de constatering dat dit een weinig realistische aanname is voor de lange termijn ontwikkeling van de arbeidsparticipatie van vrouwen, blijft de kwalitatieve uitkomst dat het veruit het grootste deel van de additionele buitenschoolse opvang substitutie is voor andere vormen van opvang bij deze alternatieve aanname overeind.

De uitgaven aan buitenschoolse opvang stijgen voor de ouders, werkgevers en de overheid met respectievelijk ongeveer 140, 95 en 145 miljoen euro.²¹ De totale kosten van betaalde opvang voor ouders dalen echter omdat er minder gebruik hoeft te worden gemaakt van de relatief dure (zwarte) betaalde oppas. Het arbeidsaanbod stijgt licht. Alleen het arbeidsaanbod van partners (meestal vrouwen) in personen en uren laat een significant effect zien op 1 cijfer achter de komma (in personen stijgt het arbeidsaanbod van vrouwen met ongeveer 3 duizend

²¹ Voor de lange termijn hanteren wij in MIMIC de aanname dat werkgevers 25 procent betalen van de opvang onder de Wet kinderopvang. Dit is volgens Portegijs e.a. (2006) in 2005 de macro bijdrage van werkgevers aan kinderopvang.

Tabel 6.1 Lange termijn effecten op de macro-economie^a

	Realisatie BSO = voorkeur BSO	Kostprijs BSO –5%
	<i>Procentuele mutaties</i>	
Gebruik buitenschoolse opvang	63,6	1,2
Arbidsaanbod in personen	0,0	0,0
- kostwinners	0,0	0,0
- partners	0,1	0,0
Arbidsaanbod in uren	0,0	0,0
- kostwinners	0,0	0,0
- partners	0,1	0,0
Productie	0,0	0,0

^a De lange termijn effecten zijn berekend met MIMIC.

personen). Om het budget weer in balans te brengen moet de overheid de schijftarieven van de loon- en inkomstenbelasting met ongeveer 0,05 procentpunten verhogen (0,05 procentpunten generieke belastingverhoging levert in 2006 *ex ante* ongeveer 125 miljoen euro extra belastinginkomsten op).

Terugkerend naar de analyse van Sectie 4 moeten we bij deze uitkomsten de kanttekening plaatsen dat dit vermoedelijk wel een bovengrens is van het effect van het wegnemen van knelpunten bij de buitenschoolse opvang. De prijs van formele BSO kan te hoog zijn, maar daar doet de motie weinig aan, hetzelfde geldt voor een te lage kwaliteit. Reistijden en wachtlijsten lijken niet echt een probleem. Wat resteert zijn wellicht suboptimale openingstijden. Als we de discrepantie tussen voorkeuren en gebruik zien als het gevolg van suboptimale openingstijden dan lijkt een restrictie van het gebruik van kinderopvang van meer dan 60 procent aan de hoge kant. Het opheffen van een kleinere restrictie betekent ook een kleiner effect op het gebruik van buitenschoolse opvang en de arbeidsparticipatie.

2. Daling kostprijs formele opvang

Een andere benadering gaat uit van de potentiële kostenbesparingen die gerealiseerd kunnen worden door een betere coördinatie tussen scholen en de buitenschoolse opvang. De kostendaling kan niet groot zijn. Op de kosten van voldoende opgeleide leidsters valt vermoedelijk weinig te besparen. Omdat hun loonkosten het grootste deel uitmaken van de kostprijs moet de kostendaling dus uit het restant komen, administratie, kapitaal- en overige kosten zoals transportkosten, en eventueel coördinatiekosten bij het afstemmen van vrije dagen/uitjes *etc.* Stel dat bijvoorbeeld door lagere transportkosten of een efficiënter gebruik van gebouwen de prijs van een kindplaats bij de buitenschoolse opvang met 5 procent daalt. Een

exacte inschatting van de potentiële kostenbesparing vraagt een nadere studie, de hiervoor noodzakelijke informatie hiervoor ontbreekt. Echter, de precieze daling is voor de macro-economische effecten van minder belang.

Volgens modelberekeningen met MIMIC leidt de daling van de kostprijs met 5 procent tot een stijging van het gebruik van opvang voor 4 tot en met 12 jarigen onder de Wet kinderopvang met ruim 1 procent, of (afgerond) 1 duizend kindplaatsen en 1 duizend kinderen. Wederom is slechts een fractie hiervan voor extra arbeidsparticipatie, veruit het grootste deel is substitutie van formeel voor informeel. Omdat ouders, werkgevers en de overheid de kosten delen betekent dit *ex ante* een besparing voor alle partijen. Ook *ex post* dalen de uitgaven aan buitenschoolse opvang dalen voor ouders, werkgevers en de overheid met respectievelijk rond de 8, 5 en 9 miljoen euro. Om het budget weer in balans te brengen kan de overheid de schijftarieven van de loon- en inkomstenbelasting met ongeveer 0,01 procentpunten verlagen. Het procentuele effect op het arbeidsaanbod in personen en uren, voor zowel mannen als vrouwen, is nihil.

In deze variant komt echter slechts een gedeelte van de kostendaling tot uitdrukking in lagere kosten voor de ouder, omdat ouders slechts een deel van de kostprijs betalen. Wanneer de besparing een kostendaling is die volledig ten goede komt aan de ouders, bijvoorbeeld eigen transportkosten, dan zullen de effecten op het gebruik van buitenschoolse opvang groter zijn. Echter, zelfs wanneer de besparing van 5 procent van de kostprijs volledig ten goede komt aan de ouders (niet in de tabel) dan zijn de effecten op de arbeidsparticipatie en de productie nog steeds nihil (afgerond op 1 cijfer achter de komma blijft een nul staan).

Uit deze analyse komt naar voren dat met name het opheffen van de discrepantie tussen vraag en aanbod van buitenschoolse opvang leidt tot een hoger gebruik van buitenschoolse opvang en tot een, zij het nog steeds beperkt, effect op de arbeidsparticipatie. De macro-economische effecten van een verlaging van de prijs van buitenschoolse opvang door bijvoorbeeld schaalvoordelen zijn nihil.

Effect op de integratie?

Naast inzicht in de effecten op het gebruik van formele en informele opvang en de arbeidsparticipatie van mannen en vrouwen is het CPB ook gevraagd een inschatting te geven van de mogelijke effecten op de integratie. Het is echter niet direct duidelijk hoe integratie kan worden gekwantificeerd. Een indicator voor integratie kan zijn het aantal contacten tussen kinderen en ouders van verschillende etnische groepen. Een andere indicator is wellicht de verhouding tussen formele en informele opvang over verschillende etnische groepen. Maar zoals reeds opgemerkt, ook andere indicatoren zijn denkbaar.

De studie van Merens *e.a.* (2006) geeft inzicht in het gebruik van formele en informele opvang door vier etnische groepen: Turken, Marokkanen, Surinamers, Antillianen. Verder geeft

de studie gebruikscijfers voor 'autochtonen' als restgroep. De studie bevat helaas geen informatie over het verschil tussen voorkeuren en realisaties en een indicatie van mogelijke knelpunten, zoals die voor de gehele populatie (moeders) in Sectie 4. De studie geeft wel aan dat het gebruik van buitenschoolse opvang en gastouders door Turken en Marokkanen een stuk kleiner is dan onder autochtonen, terwijl Surinamers en Antillianen wat dit betreft een grote gelijkens vertonen met autochtonen (zie Tabel 5.13 in Merens *e.a.* (2006)). Turken en Marokkanen gebruiken dan weer wel vaker een grootouder of (andere) onbetaalde oppas als opvang dan Surinamers, Antillianen en autochtonen.

Voor zover kinderen en/of ouders eerder in contact komen met andere etnische groepen wanneer zij gebruik maken van formele opvang kan het invoeren van de motie Van Aartsen/Bos leiden tot een groter aantal contacten tussen etnische groepen. Voor zover de (mogelijke) stijging naar rato van het huidige gebruik is zal het aantal contacten met name toenemen door een hoger gebruik van Surinamers, Antillianen en autochtonen. Of de motie leidt tot een meer gelijke verhouding van formele en informele opvang over de verschillende groepen is op basis van de beschikbare informatie niet te zeggen.

7 Tot besluit

De voorgaande analyse is met de nodige onzekerheden omgeven. Er is slechts indirecte informatie beschikbaar over de mate waarin de motie Van Aartsen/Bos bestaande knelpunten bij de buitenschoolse opvang beperkt. De voorgaande kwantitatieve analyse is dan ook slechts indicatief bedoeld. Een potentieel gebruikersonderzoek met vragen als 'wanneer uw basisschool modaliteit x zou aanbieden voor prijs y zou u dan gebruik willen maken van buitenschoolse opvang, en zo ja voor hoeveel uur per week?' bestaat helaas niet. De analyse maakt daarom veelvuldig gebruik van indirecte informatie uit het onderzoek van Portegijs *e.a.* (2006) waarin voorkeuren en realisaties wat betreft formele en informele opvang worden geanalyseerd. De mate waarin de realisaties verschillen van de voorkeuren door beperkingen in de markt voor buitenschoolse opvang is echter onduidelijk, evenals het belang van de verschillende potentiële knelpunten bij de buitenschoolse opvang, alsook de mate waarin de motie Van Aartsen/Bos deze knelpunten beperkt. Hetzelfde geldt ook voor de mate waarin de motie bijdraagt aan een mogelijke cultuuromslag.

Een andere beperking van de analyse is er een die geldt voor alle varianten van gesubsidieerde kinderopvang. Er is een grote variatie in de literatuur wat betreft de prijsgevoeligheid van de vraag naar formele kinderopvang, de mate waarin formele en informele opvang substitueren, en de relatie tussen de prijs van opvang en arbeidsparticipatie. De empirische studies staan zeker wat Nederland betreft nog in de kinderschoenen.

Verder blijft de analyse beperkt tot het gebruik van formele dan wel informele opvang en de arbeidsparticipatie van de ouders. In de analyse wordt geabstraheerd van eventuele gevolgen

voor de ontwikkeling van het kind, en de daaruit voortvloeiende lange termijn effecten voor de arbeidsmarkt.

Literatuur

Dekker, P. en S. Ederveen (red.), 2005, *Europese Verkenning 3, Bijlage bij de Staat van de Europese Unie 2006*, CPB/SCP, Den Haag.

Jaumotte, F., 2003, *Female labour participation: Past trends and main determinants in OECD countries*, OECD Working Paper, no. 376, Parijs.

Jongen, E., 2006, *Childcare subsidies revisited*, mimeo, CPB, Den Haag.

Jongen, E. en D. van Vuuren, 2004, Kinderopvang, verlofregelingen en arbeidsparticipatie, *Tijdschrift voor Politieke Economie*, 25(4), pp. 83-118.

Merens, A., Keuzenkamp, S. en M. Das, 2006, *Combinatie van arbeid en zorg*, in: Keuzenkamp, S. en A. Merens (red.), *Sociale atlas van vrouwen uit etnische minderheden*, SCP, Den Haag.

Onderwijsraad, 2006, *Een vlechtwerk van opvang en onderwijs*, Onderwijsraad, Den Haag.

Portegijs, W., Cloin, M., Ooms, I. en E. Eggink, 2006, *Hoe het werkt met kinderen, Moeders over kinderopvang en werk*, SCP, Den Haag.

Research voor Beleid, 2005, *Het aanbod van kinderopvang per eind 2004*, Research voor Beleid, Leiden.

SEO, 2005, *De markt voor kinderopvang*, SEO, Amsterdam.

Vyvoj, 2006, *De klant in beeld, Wet kinderopvang en de gevolgen voor de gebruikers*, Vyvoj, Groningen.