

Het maatschappelijk belang van kinderopvang vereist prijsregulering

Om de kansengelijkheid te vergroten, stelt Rutte IV een bijna gratis kinderopvang in het vooruitzicht. Maar gaat dat wel werken?

IN HET KORT

- Forse subsidie voor de kinderopvang betekent ruimte om de tarieven te verhogen tot boven het maximaal vergoede bedrag.
- Als de tarieven substantieel stijgen, wordt kinderopvang te duur voor ouders met lage inkomens.
- Kansengelijkheid vereist, naast investering in kinderopvang, ook prijsregulering.

JANNEKE PLANTENGA

Hoogleraar aan de Universiteit Utrecht (UU)

THOMAS VAN HUIZEN

Universitair hoofd-docent aan de UU

PAUL LESEMAN

Hoogleraar aan de UU

Het regeerakkoord belooft grote veranderingen in de financiering van kinderopvang. “In stappen verhogen we de vergoeding van de kinderopvang tot 95% voor werkende ouders voor kinderen tot 12 jaar. De toeslag wordt straks direct uitgekeerd aan kinderopvanginstellingen zodat ouders niet meer worden geconfronteerd met grote terugvorderingen.” (Coalitieakkoord, 2021).

Voor de midden- en hoge inkomens betekent dit een forse stijging van de kostenvergoeding van kinderopvang. Op dit moment krijgen ouders een inkomensafhankelijke vergoeding, variërend van 96 procent (laagste inkomensgroep) tot 33,3 procent (hoogste inkomensgroep).

En hoewel de arbeidseis blijft bestaan, wordt het recht op gesubsidieerde kinderopvang niet langer gekoppeld aan het aantal gewerkte uren. Ook wordt er geen onderscheid gemaakt tussen kinderopvang en buitenschoolse opvang – de kinderopvangtoeslag wordt verhoogd voor alle kinderen tot twaalf jaar.

Al deze aanpassingen wil het kabinet doorvoeren in het kader van het achterstandenbeleid, het vergroten van de kansengelijkheid en de toegankelijkheid van de arbeidsmarkt: “We zorgen voor een goede start voor ieder kind op de kinderopvang, met het oog op de ontwikkeling van het kind. Zo maken we het voor ouders ook makkelijker om te werken.” (Coalitieakkoord, 2021, p. 23). Zal deze ingrijpende hervorming haar doelstellingen gaan halen?

Het systeem van de kinderopvang onder druk

De hervormingsuitdaging is aanzienlijk. De Wet kinderopvang dateert van 2005, maar ademt in alles de tijdgeest van

de jaren negentig, met de nadruk op marktwerking, deregulering en de mondige burger. Daarbij past een financiering waarbij de ouder zelf aan het roer staat – de ouder is als consument verantwoordelijk voor de financiële stromen.

Aangezien er in gezinnen vaak veel veranderingen zijn (verandering van inkomen, overgang van kinderopvang naar primair onderwijs, een tweede kind, et cetera), en aangezien al deze veranderingen invloed hebben op de financiële stromen, zijn de informatie- en administratieve kosten voor ouders aanzienlijk. Inmiddels weten we dat de mondige burger zijn beperkingen kent, en dat uitvoeringsinstaties last kunnen hebben van ‘institutionele vooringenomenheid’ (Tweede Kamer, 2020). Het collectieve trauma van de toeslagenaffaire is mede aanleiding om af te zien van de bestaande financieringsstructuur. De kinderopvangkosten zullen transparanter en voorspelbaarder moeten worden.

Maar niet alleen de financieringsstructuur staat onder druk. Er zijn ook vragen over het geheel van de kindvoorzieningen, en over de uiteenlopende doelstellingen en de publiek-private scheidslijnen hierbinnen. Waar de private kinderopvang zich vooral richtte op de kinderen van werkende ouders, golden de peuterspeelzalen als echte kindgerichte voorzieningen voor kinderen in de leeftijd van 2,5 tot 4 jaar – met als belangrijkste doel de sociaal-emotionele ontwikkeling en voorbereiding op het kleuteronderwijs. Daarnaast is er vanaf 2000 geïnvesteerd in de voorschoolse educatie (VE) voor kinderen met een risico op taal- en onderwijsachterstand. Door de harmonisatie van de kind- en peuteropvang, en door de Wet IKK uit 2018, heeft zich een hybride stelsel ontwikkeld waarin er verschillende typen van organisaties actief zijn (Leseman en Plantenga, 2021). Een aanzienlijk voordeel van de huidige systematiek is de flexibiliteit en klantgerichtheid, juist vanwege de rol van private organisaties. Een belangrijk nadeel is echter dat de samenwerking met publieke organisaties, zoals met het onderwijs en de jeugdzorg, wordt gehinderd door wettelijke en ideologische obstakels. Dit zal des te meer gaan knellen naarmate de kinderopvang een meer kindgerichte voorziening wordt, en wanneer de kinderopvang bijna volledig met publiek geld wordt gefinancierd.

Transitie

De ambities van het kabinet zijn torenhoog: de kinderopvang moet transparanter, voorspelbaarder en meer kindgericht worden. De manier waarop men aan deze ambities

invulling wil geven, maakt een aantal dilemma's zichtbaar. We analyseren daarom of de door het kabinet voorgestelde hervorming hieraan bijdraagt en richten ons daartoe op vier nauw met elkaar samenhangende thema's die nadere aandacht verdienen: de prijs, de toegankelijkheid, de kwaliteit en de onderneming. Qua hervorming gaan we daarbij uit van het tweede scenario 'eenvoudigere en betaalbare voorzieningen voor werkende ouders'. Dit scenario uit de 'scenariostudie vormgeving kindvoorzieningen', die het kabinet-Rutte III heeft laten uitvoeren (SZW, 2020), lijkt het meest op hetgeen er nu bekend is van de plannen van het kabinet.

De prijs

In de huidige kabinetsvoorstellen is kinderopvang niet gratis; wel wordt de kinderopvangtoeslag voor bijna alle ouders een stuk hoger. De toeslag wordt direct uitgekeerd aan kinderopvangorganisaties, en ouders betalen een inkomensafhankelijke eigen bijdrage, waarbij er 95 procent van het bruto-uurtarief (tot aan het maximum-uurtarief) wordt vergoed. Verder wordt de uurprijs niet gereguleerd. De kinderopvangorganisaties zijn in deze systematiek vrij om hun tarief te bepalen, en dus ook om een hoger tarief te vragen dan de maximum-uurprijs die wordt vergoed. Dit hogere tarief kan zijn voor extra diensten, voor hogere kwaliteit, meer flexibiliteit of een hogere winstmarge.

Op dit moment is de feitelijke uurprijs van kinderopvangorganisaties vaak al hoger dan de door de overheid (deels) vergoede maximum-uurprijs. Wat ouders betreft betekent dit een extra opslag voor ieder uur dat er wordt afgenomen. Omdat de netto-kosten voor ouders nu nog relatief hoog zijn, is de maximum-uurprijs nog redelijk dwingend, en liggen de tarieven meestal niet boven 110 procent van dit maximum (KW, 2021) – met uitzondering van enkele buitenschoolse opvanglocaties. Bij een nog hoger tarief zou voor veel ouders kinderopvang immers onbetaalbaar worden.

Met de invoering van de kabinetsvoorstellen wordt het vergoede maximum-uurtarief veel minder dwingend voor de feitelijke prijsstelling. De forse toename in de subsidie zal de vraag vergroten en de brutoprijs (en daarmee de eigen bijdrage) doen stijgen, zeker in combinatie met grote personeelstekorten.

De maatregel heeft daarom een sterk deniverend effect: de eigen bijdrage voor de hogere inkomens daalt, terwijl de eigen bijdrage voor de lagere inkomens stijgt vanwege het algemene prijsopdrijvende effect van de subsidie. Het meest waarschijnlijke resultaat zal dan zijn dat de midden- en hoge inkomensgroepen eerder en intensiever gebruik gaan maken van kinderopvang, terwijl de kinderopvang minder toegankelijk wordt voor de laagste inkomens door verdringing en hogere kosten. Ook kan er een zekere segmentatie van de markt ontstaan, met een rijker dan wel een schraller aanbod, al naar gelang de koopkracht van de ouders.

Beide effecten – een hogere financiële drempel voor de laagste inkomensgroepen en segregatie – zijn strijdig met de zelfverklaarde ambitie van het kabinet om de kansgelijkheid te vergroten. De toeslagwijziging lijkt daarmee precies het tegenovergestelde te bewerkstelligen dan op basis van

de wetenschappelijke literatuur wordt aanbevolen. Kinderen uit meer kansarme milieus hebben immers vaak baat bij deelname, terwijl er meestal geen positieve, maar soms wel negatieve effecten worden gevonden voor kinderen uit kansrijke milieus (Baker et al., 2019; Drange en Havnes, 2019; Fort et al., 2020; Van Huizen en Plantenga, 2018).

Deze ontwikkeling kan worden gepareerd door de prijs te reguleren (zoals voorgesteld in scenario 3 van de scenariostudie). Dat betekent dat ouders niet geconfronteerd kunnen worden met extra toeslagen, en dat kinderopvangorganisaties bijna volledig door de overheid voor hun kosten worden vergoed.

In de scenariostudie worden er geen grote problemen gezien bij een volledige prijsregulering in een markt met private aanbieders: "Met deze vorm van tariefregulering kan de kinderopvang voor ouders gratis worden aangeboden, en een (gereguleerde) markt van private organisaties behouden blijven, met de voordelen die daarbij horen (flexibel, innovatief en dienstverlenend)." (SZW, 2020).

De vraag is uiteraard of die verwachting reëel is. Het niet-reguleren van de prijs heeft echter als serieus risico een sterke prijsverhoging, en daarmee een verlaging van de toegankelijkheid voor de lage inkomens, dan wel een ongelijke toegang tot een hoge kwaliteit.

De toegankelijkheid

Een tweede issue betreft de toegankelijkheid. In de huidige kabinetsvoorstellen geldt kinderopvang niet voor alle kinderen; de arbeidseis blijft bestaan. Omdat de arbeidsmarktparticipatie toeneemt met het verdienvermogen (onder andere het opleidingsniveau), maken op dit moment vooral kinderen uit de midden- en hogere inkomensgroepen gebruik van de kinderopvang (CBS, 2021). De verruiming van de vergoeding voor kinderopvang komt dus vooral ten goede aan deze kinderen en hun ouders. Bovendien worden de kosten voorspelbaarder als gevolg van de vaste, inkomensafhankelijke toeslag. Ook het loslaten van de koppeling aan gewerkte uren, maakt de kinderopvang toegankelijker – met als resultaat een toename van het gebruik door werkende ouders.

Dat de arbeidseis blijft bestaan betekent niet dat de voorstellen geen invloed hebben op kinderen van de ouders die niet voldoen aan de arbeidseis. Sinds de harmonisatie raken veranderingen in de kinderopvangtoeslag direct de peuteropvang en voorschoolse educatie, omdat die voorzieningen deel uitmaken van dezelfde geprivatiseerde markt. Op dit moment maken veel kinderen, waarvan de ouders niet beiden actief zijn op de arbeidsmarkt, vanaf 2–2,5 jaar gebruik van voorschoolse educatie of van de reguliere peuteropvang. De kabinetsvoorstellen met het oog op de kinderopvang zullen tot gevolg hebben dat ook voor niet-werkende ouders die gebruikmaken van peuteropvang of voorschoolse educatie de vergoeding omhoog gaat. Het lijkt immers niet verdedigbaar dat niet-werkende ouders voor dezelfde dienst een hoger uurtarief zouden moeten betalen. De financiering voor deze hogere vergoeding is echter nog niet geregeld.

Behalve de betaalbaarheid is ook de beschikbaarheid van een opvangplek een belangrijk aspect van toegankelijkheid. En die beschikbaarheid staat onder druk vanwege de

in de reguliere kinderopvang naar verwachting sterk stijgende vraag, vooral langs de intensieve marge van de nu gemiddeld twee dagen per week, naar zo'n vier à vijf dagen per week. Deze toename in de vraag naar meer fulltime-arrangementen zou het parttime-aanbod voor werkende en niet-werkende ouders kunnen verdringen.

De kwaliteit

Op dit moment is de kwaliteit van de Nederlandse kinderopvang redelijk tot goed (Slot et al., 2019). De scenariostudie merkt simpelweg op dat het toezicht en de handhaving van de kwaliteitseisen in scenario twee – en dus ook van de huidige kabinetsvoorstellen – hetzelfde blijft als in het huidige stelsel (SZW, 2020), met daarbij de impliciete suggestie dat er dus geen aanleiding tot zorg is.

Er is echter een daling van de kwaliteit te verwachten bij toename van de vraag. Een verhoging van de vergoeding en het loslaten van de koppeling aan gewerkte uren zal leiden tot een enorme groei van de vraag. Waarschijnlijk kan de sector aan deze extra vraag niet met een gelijkblijvende kwaliteit tegemoetkomen. Eerdere ervaringen bij een sterke groei in de jaren 1995–2008 laten zien dat er aanvankelijk sprake is van een scherpe daling in kwaliteit; en pas nadat er een proces van consolidatie is opgetreden zullen we weer een opwaartse trend zien (Slot et al., 2019).

Uiteraard is het mogelijk dat een deel van de extra vraag door de markt kan worden geabsorbeerd, bijvoorbeeld door gastouderopvang – omdat hier de bestaande restricties ten aanzien van personeel en accommodatie minder knellen. De kwaliteit van de Nederlandse gastouderopvang is gemiddeld genomen voldoende, en vergelijkbaar met de kinderopvang in kindcentra, maar kent wel relatief grote uitschieters naar beneden toe (SZW, 2022). Het is, kortom, niet uit te sluiten dat de kwaliteit voor een deel van de kinderopvang onder druk komt te staan – met negatieve gevolgen voor de ontwikkeling van kinderen. Baker et al. (2008; 2019) beschrijven een dergelijke ontwikkeling in Quebec (Canada), na een hogere vergoeding voor kinderopvang.

Merk daarbij op dat er op dit moment al sprake is van grote personeelstekorten, waardoor de kwaliteit onder druk staat. Zo is per 1 januari van dit jaar het maximale aantal in te zetten medewerkers-in-opleiding verruimd, en zal er “in het toezicht en de handhaving rekening worden gehouden met verzachtende omstandigheden of overmacht vanwege personeelstekort” (SZW, 2021).

Door deze daling van de kwaliteit kan de kinderopvang zijn claim – dat het meer is dan een arbeidsmarkt-instrument – niet waarmaken. Juist wanneer het gaat om gelijke kansen en het voorkomen van achterstanden, kan er niet worden ingeleverd op (educatieve) kwaliteit (Van Huizen en Plantenga, 2018; Veen en Leseman, 2022).

De scenario's drie en vier lijken beter aan te sluiten bij de ambitie van dit kabinet om de kansengelijkheid te vergroten en de kinderopvang meer vorm te geven als een dienst aan kinderen. In die scenario's komt de arbeidseis te vervallen en richt de kinderopvang zich op alle kinderen, onafhankelijk van de arbeidsmarktparticipatie van de ouders. Tevens worden de bestaande kwaliteitseisen aangevuld “met een aantal eisen gericht op de ontwikkeling van het kind, zodat alle kinderopvangorganisaties meer

ontwikkelingsgericht gaan werken, zoals nu al gebeurt in de voorschoolse educatie” (SZW, 2020). Daarvan is echter nog geen sprake in de huidige kabinetsvoorstellen.

De onderneming

Een laatste belangrijk issue in de kabinetsvoorstellen is de rol van de ondernemer. Indertijd was het vooruitzicht van een ondernemende sector een gewichtige factor bij de keuze voor een private inrichting van de kinderopvang. De specifieke vormgeving van de kinderopvangsector zorgt er ook voor dat *private equity* hierbij een rol speelt. Gegeven het maatschappelijk belang van kinderopvang is de rol van private equity in deze sector ongemakkelijk. Het meest geruchtmakend was het faillissement (en de doorstart) van Estro in 2014, waarbij circa duizend medewerkers betrokken waren. En ook nu is de private equity bezig met een opmars. In totaal wordt het aandeel in de sector op vijftien à twintig procent geschat (FD, 2022).

Wanneer kinderopvang (bijna) gratis wordt, wordt de rol van de private equity nog ongemakkelijker: een grotendeels met belastinggeld gefinancierde sector zou geen winsten moeten uitkeren aan investeringsmaatschappijen. Vooral in de eerste jaren van de transitie zal de vraag veel groter zijn dan het aanbod, en zijn hoge winsten niet uit te sluiten.

Een mogelijke oplossing is een winstverbod (zoals voorgesteld in scenario vier van de scenariostudie). Als een iets minder vergaande oplossing, waarbij vraagsturing en marktwerking behouden blijven, zou een maatschappelijke bv als ondernemingsvorm kunnen worden voorgesteld – naast de stichtingen en coöperatieven die nu al een groot deel van het aanbod voor hun rekening nemen. Daarmee wordt er gegarandeerd dat de maatschappelijke impact voorop staat, en dat de winstuitkeringen per definitie beperkt zijn. In de huidige kabinetsvoorstellen wordt daar vooralsnog van afgezien: ook kinderopvang blijft het domein van de private *for-profit*-aanbieders.

Conclusie en aanbevelingen

De voorgestelde verhoging van de vergoeding voor kinderopvang stimuleert vooral de vraag bij de midden- en de hoge inkomens, waardoor de kinderopvang voor lage inkomens alsnog onbereikbaar wordt en de kwaliteit dreigt te dalen. En natuurlijk heeft marktwerking, behalve voordelen (“flexibel, innovatief en dienstverlenend”), ook belangrijke nadelen – zoals het weglekken van publieke middelen en de beperkte sturingsmogelijkheden. En dan is de toegang tot kinderopvang voor alle kinderen nog niet eens geregeld.

Onze eerste aanbeveling aan het kabinet is om de nodige tijd te nemen voor de transitie. Dat biedt de kinderopvangsector de mogelijkheid om zich aan te passen aan de te verwachten groei, het biedt uitvoeringsorganisaties de gelegenheid om te investeren in de gewenste directe financiering, en het biedt alle betrokkenen de gelegenheid om zich te oriënteren op de samenwerkingsrelaties.

Ten tweede is een rem op het gebruik in de transitieperiode noodzakelijk: én vrijwel gratis kinderopvang, én een ont koppeling aan de feitelijke arbeidsuren is wel een heel royaal regime voor werkende ouders – te meer daar de poort gesloten blijft voor die kinderen die het meeste pro-

fijt van toegang zouden hebben. Een rem op het gebruik die geleidelijk losgelaten wordt, kan de prijsstijgingen, kwaliteitsdaling, wachtlijsten en verdringingseffecten beperken.

Er kan bijvoorbeeld gekozen worden voor een lager subsidiepercentage voor de vierde en vijfde dag. Ook kan het aantal dagen van de babyopvang worden beperkt, omdat babyopvang relatief veel capaciteit vergt; en omdat de internationale literatuur erop wijst dat babyopvang mogelijk negatief kan uitpakken voor de ontwikkeling van het kind (Baker et al., 2019; Fort et al., 2020). En tevens ook omdat daarmee het gebruik wordt gestimuleerd van (betaald) ouderschapsverlof door zowel moeders als vaders, wat de ontwikkeling van het kind weer ten goede kan komen.

Ten derde is het reguleren van de prijs nodig om ongewenste neveneffecten te voorkomen. Hoe verder de feitelijke uurprijs verwijderd is van het door de overheid vergoede maximum-uurtarief, hoe duurder en ontoegankelijker de kinderopvang voor de lagere inkomens wordt. Het reguleren van de prijs maakt de markt ook minder aantrekkelijk voor private equity. En zonder prijsregulering zou de ambitie van goed toegankelijke voorzieningen voor alle kinderen steeds verder uit het beeld raken.

Een vierde en laatste aanbeveling is om het plan voor een 'rijke schooldag' (begeleiding bij huiswerk, sport en cultuur in samenwerking met plaatselijke verenigingen en bibliotheken) serieus te nemen, en nu echt werk te maken van de samenwerking tussen kinderopvang, zorg en onderwijs. Een samenwerkingsperspectief, waarbij overheid en kinderopvangsector op lokaal, regionaal en nationaal niveau samenwerken als gelijkwaardige partners, lijkt hierbij het meest geëigend te zijn. Daarbij past ook een andere visie op het ondernemerschap – een ondernemerschap dat minder gericht is op winsten, en meer gedreven wordt door de maatschappelijke waarde van kinderopvang (Leseman en Plantenga, 2021).

Literatuur

- Baker, M., J. Gruber en K. Milligan (2008) Universal child care, maternal labor supply, and family well-being. *Journal of Political Economy*, 116(4), 709–745.
- Baker, M., J. Gruber en K. Milligan (2019) The long-run impacts of a universal child care program. *American Economic Journal: Economic Policy*, 11(3), 1–26.
- CBS (2021) *Recht op en gebruik van kinderopvangtoeslag, 2015–2019*. CBS, 17 februari.
- Coalitieakkoord (2021) *Omzien naar elkaar, vooruitkijken naar de toekomst: Coalitieakkoord 2021–2025 – VVD, D66, CDA en ChristenUnie*. Te vinden op www.kabinetformatie2021.nl.
- Drange, N. en T. Havnes (2019) Early childcare and cognitive development: evidence from an assignment lottery. *Journal of Labor Economics*, 37(2), 581–620.
- FD (2022) *Investeerder Bencis koopt in stilte weer kinderopvangverblijven op*. *Het Financieel Dagblad*, 24 februari.
- Fort, M., A. Ichino en G. Zanella (2020) Cognitive and noncognitive costs of day care at age 0–2 for children in advantaged families. *Journal of Political Economy*, 128(1), 158–205.
- Huizen, T. van, en J. Plantenga (2018) Do children benefit from universal early childhood education and care? A meta-analysis of evidence from natural experiments. *Economics of Education Review*, 66, 206–222.
- KW (2021) *Kinderopvang gratis? Stijging eigen bijdrage tussen 0,5 % en 95,1 % voor lage inkomens*. Kinderopvang-Wijzer, 17 december.
- Leseman, P. en J. Plantenga (2021) *Naar een nieuw stelsel voor de kinderopvang*. In: K. Hoogeveen en F. Studulski (red.), *Scheuren in het fundament: de toekomst van kinderopvang en funderend onderwijs*. Utrecht: Sardes.
- Slot, P., IJ. Jepma, P. Leseman et al. (2019) *Ontwikkelingen in de kwaliteit van de Nederlandse kinderopvang, peuteropvang, buitenschoolse opvang en gastouderopvang*. Universiteit Utrecht / Sardes, december.
- SZW (2020) *Eindrapport Scenariostudie Vormgeving Kindvoorzieningen: een scenariostudie naar de vormgeving van voorzieningen voor gezinnen met kinderen van 0 tot en met 12 jaar*. Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, 14 december.
- SZW (2021) *Werkdruk en personeelstekort in de kinderopvang*. Kamerbrief, Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, 29 november. Te vinden op www.rijksoverheid.nl.
- SZW (2022) *Ontwerpbesluit tot wijziging van het Besluit kinderopvangtoeslag in verband met indexatie van de toetsingsinkomens en maximum uurprijzen voor dagopvang, buitenschoolse opvang en gastouderopvang en het loslaten van koppeling gewerkte uren*. Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid. Te vinden op internetconsultatie.nl/
- Tweede Kamer (2020) *Ongekend onrecht: verslag Parlementaire ondervragingscommissie Kinderopvangtoeslag, 35510, nr. 2*.
- Veen, A. en P. Leseman (red.) (2022) *Het pre-COOL cohort tot en met groep 8: de ontwikkeling van kinderen en relatie met kwaliteit in de voor- en vroegschoolse periode*. Kohnstamm Instituut Rapport, 1080. Te verschijnen.