



# Stelselherziening kinderopvang

Risico op een prijsopdrijvend effect en passende beheersmaatregelen?

# Stelselherziening kinderopvang

Risico op een prijsopdrijvend effect en passende beheersmaatregelen?

## **Auteur(s):**

Marieke Oomen  
Enno Gerdes  
Radboud Koning  
Matthijs van Neerbos

## **In opdracht van:**

Branchevereniging Maatschappelijke Kinderopvang

## **Plaats, datum:**

Rotterdam, 15 februari 2023

## **Status:**

Definitief

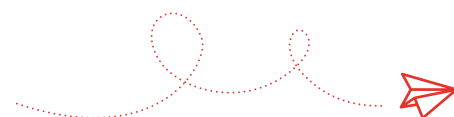
## **Verantwoording:**

*Rebel heeft dit rapport in opdracht van de Branchevereniging Maatschappelijke Kinderopvang (BMK) opgesteld. Eerdere concepten zijn besproken om te bepalen of de invulling van de gestelde vragen aan de verwachtingen voldeed. Het onderzoek zelf is onafhankelijk tot stand gekomen, gebaseerd op de analyse van voorliggend materiaal en onderzoek door Rebel. Rebel is blij om mee te mogen denken over de toekomst van het kinderopvangstelsel in Nederland.*

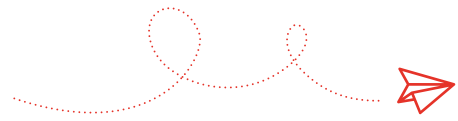
## **Rebel Economics & Policy bv**

Wijnhaven 23  
3011 WH Rotterdam  
Nederland  
+31 10 275 59 95

[info@rebelgroup.com](mailto:info@rebelgroup.com)  
[www.rebelgroup.com](http://www.rebelgroup.com)



# Inhoudsopgave



<b>Samenvatting</b>	<b>4</b>
<b>1. Introductie</b>	<b>5</b>
1.1 De beoogde hervorming van het kinderopvangstelsel	5
1.2 Vraagstelling en scope	6
1.3 Leeswijzer	6
<b>2. De kinderopvangsector in Nederland</b>	<b>7</b>
2.1 Maatschappelijke waarde van kinderopvang	7
2.2 Ontwikkeling van de kinderopvangsector: groei en professionalisering	7
2.3 Toename marktwerking in de kinderopvangsector	10
2.4 Bekostiging van kinderopvang door overheid, werkgevers en ouders	11
2.5 Het tekort aan kindplaatsen beperkt de keuzevrijheid van ouders	14
<b>3. Stelselwijziging en prijseffect</b>	<b>15</b>
3.1 Een nieuw stelsel met 96% vergoeding voor werkende ouders	15
3.2 Een aanzienlijke kans op stijgende prijzen in de toekomst	16
3.2.1 Risico 1: Aanbieders vragen gemiddeld hogere uurtarieven	17
3.2.2 Risico 2: Verminderde kansengelijkheid	18
<b>4. Beheersmaatregelen</b>	<b>20</b>
4.1 Inventarisatie en beoordeling maatregelen	20
4.1.1 Schaarste: maatregelen om vraag en aanbod meer in balans te brengen	20
4.1.2 Organisaties met een winstoogmerk: maatregelen om de sector meer te richten op maatschappelijk dan financieel rendement	21
4.1.3 Ontbreken regulering: maatregelen om redelijke tarieven te waarborgen	22
4.1.4 Betalingsbereidheid ouders: maatregelen om ouders een sterkere positie in de markt te geven	24
<b>5. Beschouwing en advies regulering kinderopvangsector</b>	<b>26</b>

## Samenvatting

- **Kinderopvang in Nederland vervult een belangrijke maatschappelijke rol.** Het draagt bij aan de mogelijkheden voor arbeidsparticipatie van ouders en aan de ontwikkeling van het kind.
- **De kinderopvangsector staat aan de vooravond van grote veranderingen.** Deze sector heeft sinds de jaren '90 significante veranderingen doorgemaakt. Het aantal kindplaatsen is sterk gegroeid en er is marktwerking geïntroduceerd. Tegelijkertijd zijn de kwaliteitseisen continu aangescherpt. Met de voorgenomen hervormingen in het Coalitieakkoord - namelijk het bijna gratis maken van de kinderopvang voor alle werkende ouders en de toeslagen voor ouders omzetten in directe bekostiging van kinderopvangorganisaties - zal het stelsel opnieuw een grote hervorming doormaken.
- **Hierbij bestaat een aanzienlijke kans op prijsstijgingen.** Door een combinatie van schaarste, de aanwezigheid van organisaties met winstoogmerk, het ontbreken van financiële regulering en de bereidheid én mogelijkheid bij een deel van de ouders om een eigen bijdrage te betalen, bestaat er een aanzienlijke kans dat de brutoprijzen na deze nieuwe hervormingen gaan stijgen.
- **Prijsstijgingen vergroten de kansongelijkheid.** Door hogere (bruto) prijzen, gaan de laagste inkomens erop achteruit. De overheidsvergoeding blijft voor deze groep namelijk gelijk of verandert niet veel, waardoor ze netto meer kunnen gaan betalen. Zelfs met kleine prijsstijgingen kan kinderopvang voor deze groep mensen onbetaalbaar worden. Uitstroom van de laagste inkomens (en een stijgende vraag van de midden- en hoge inkomens) heeft een negatief effect op de kansengelijkheid. Er ontstaat mogelijk verdringing.
- **Er zijn maatregelen om deze negatieve effecten tegen te gaan.** In andere sectoren zoals post, zorg en onderwijs gelden verschillende vormen van prijs- of winstregulering, die directe invloed hebben op de geldstromen en het prijsniveau. Dit valt voor de kinderopvang ook te overwegen. Daarnaast kan er via bijvoorbeeld andere kwaliteitsregels en aangescherpte regels voor toegang worden ingegrepen. Uiteindelijk zijn verschillende (combinaties van) maatregelen denkbaar.
- **Een maximum uurtarief ligt hiervan voor de hand.** Een maximumtarief garandeert dat prijzen niet boven een plafond komen en pakt het risico op een prijsopdrijvend effect op een directe manier aan. Het is niet te ingewikkeld om in te voeren en past bij de eventuele verdere transitie naar gratis kinderopvang en de integratie met het basisonderwijs. De berekening van zo'n prijsplafond kan gebaseerd worden op historische kosten en vaste rekenregels. De verwachte toename in vraag en noodzakelijke groei van de sector zal dan mogelijk meer door (de groei van) not-for-profit aanbieders moeten worden gedragen.
- **Ook het beperken van de winstuitkering en extra transparantie-eisen zijn te overwegen.** Een beperking van de winstuitkering (naast het maximum uurtarief) heeft vooral als doel om af te dwingen dat winsten geherinvesteerd worden in de kinderopvangsector, om de kwaliteit van opvang te verbeteren. In de uitwerking en uitvoering kent deze maatregel nog wel een aantal uitdagingen. Meer financiële transparantie is hiervoor een randvoorwaarde, maar heeft op zichzelf ook waarde en is "no regret".

# 1. Introductie

## 1.1 De beoogde hervorming van het kinderopvangstelsel

De Nederlandse overheid heeft zich afgelopen jaren voorbereid op een noodzakelijke hervorming van het toeslagenstelsel. Een belangrijk onderdeel daarvan is de vernieuwing van het stelsel rondom de kinderopvangtoeslag. Samenwerkende ministeries hebben - in het kader van het Interdepartementaal Beleidsonderzoek Toeslagen - verbeteringen binnen en buiten het huidige stelsel verkend. De uitkomsten zijn nader uitgewerkt in onder andere de *Scenariostudie Vormgeving Kindvoorzieningen (SVK)*<sup>1</sup> en de rapportage *Alternatieven voor het toeslagenstelsel*.<sup>2</sup> Uit de uitkomsten van de Parlementaire Ondervragingscommissie Kinderopvangtoeslag concludeerde het kabinet dat de toeslagenproblematiek niet binnen het huidige stelsel op te lossen zijn en dat er daarom toegewerkt moet worden naar een ander stelsel voor kinderopvang in Nederland.<sup>3</sup>

In het huidige Coalitieakkoord is het doel om het kinderopvangstelsel te hervormen vastgelegd:<sup>4</sup>

*"We hebben de ambitie om de toeslagen af te schaffen, zodat mensen niet meer verdwalen in de ingewikkelde regelingen of te maken krijgen met hoge terugvorderingen. Daarom voeren we de komende jaren een fundamentele herziening van de kinderopvangtoeslag door. In stappen verhogen we de vergoeding van de kinderopvang tot 95% voor werkende ouders. De toeslag wordt daarnaast direct uitgekeerd aan kinderopvanginstellingen zodat ouders niet meer worden geconfronteerd met hoge terugvorderingen. Ouders betalen alleen nog een kleine eigen bijdrage."* (p.7)

Met de komst van het Coalitieakkoord 2021 is de hervorming in gang gezet. Tijdens Prinsjesdag 2022 zijn deze plannen verzilverd, en iets aangepast: de vergoeding zal 96% zijn in plaats van de in het Coalitieakkoord aangekondigde 95%. De gemaakte hervormingskeuzes zijn grotendeels in lijn met het tweede scenario uit de SVK, genaamd "eenvoudigere en betaalbare voorzieningen voor werkende ouders". In de basis gaat het om een vereenvoudigde vergoeding van 96% voor alle werkende ouders, ongeacht het aantal gewerkte uren, die direct wordt uitbetaald aan de kinderopvangorganisaties. Dit kan een opstap zijn naar uitgebreidere hervormingen. Het Coalitieakkoord doet daarvoor de volgende voorzet:

*"Op basis van de praktijkervaringen en gedragseffecten bezien we de ambitie om het vergoedingspercentage op te hogen naar 100%".* (p.23)

De achterliggende doelstellingen van de voorgestelde beleidswijziging zijn als volgt samen te vatten:<sup>5</sup>

1. Het stimuleren van de ontwikkeling van kinderen: ieder kind krijgt de kans zich te ontwikkelen op de kinderopvang

<sup>1</sup> Ministerie van SZW (2020), Eindrapport *Scenariostudie Vormgeving Kindvoorzieningen*

<sup>2</sup> Ministerie van Financiën (2020): Uitwerking motie-Bruins-Van Weyenberg, Eindrapportage *Alternatieven voor het toeslagenstelsel*

<sup>3</sup> Kamerstuk 35510 nr. 4

<sup>4</sup> Coalitieakkoord 2021-2025: *Omzien naar elkaar, vooruitkijken naar de toekomst* door VVD, D66, CDA en ChristenUnie (15 december 2021)

<sup>5</sup> SER, *Een kansrijke start voor alle kinderen: Naar inclusieve en toegankelijke voorzieningen voor kinderen van 0-13 jaar* (2021) en het Coalitieakkoord 2021-2025: *Omzien naar elkaar, vooruitkijken naar de toekomst*, p. 19 en p. 24

2. Het vergroten van kansengelijkheid: door de uitgaven aan kinderopvang te subsidiëren wordt deze - vooralsnog voor werkende ouders - ook breder toegankelijk en kunnen meer kinderen met (een risico op) leerachterstanden deelnemen aan kinderopvang
3. Het stimuleren van arbeidsparticipatie: door toegang tot kinderopvang te vereenvoudigen en subsidiëren, wordt werken voor ouders vaker mogelijk en lonend
4. Het voorkomen van grote terugvorderingen: door de kinderopvangtoeslag direct uit te keren aan instellingen lopen de financiële stromen niet meer (of nog heel beperkt) via de ouders en worden ouders niet meer geconfronteerd met grote terugvorderingen.

## 1.2 Vraagstelling en scope

De Branchevereniging Maatschappelijke Kinderopvang (BMK) steunt de geplande hervormingen in de kinderopvang en onderschrijft het belang van de bovenstaande doelstellingen. Tegelijkertijd ziet de BMK graag dat het kabinet verdergaande maatregelen neemt om de kinderopvang betaalbaarder te maken voor *alle* ouders en de integratie van onderwijs en kinderopvang via bijvoorbeeld integrale kindcentra stimuleert. De BMK ziet in de huidige kabinetsplannen zonder flankerende maatregelen een mogelijk risico voor de betaalbaarheid en toegankelijkheid van de kinderopvang in Nederland. Tegen deze achtergrond heeft ze Rebel gevraagd om een verkennend onderzoek te doen, waarvan de resultaten in dit rapport staan.

Het onderzoek beantwoordt de volgende vragen:

1. Hoe groot is het risico op een prijsopdrijvend effect als gevolg van het huidige kabinetsplan (96% vergoeding tot een maximum uurtarief voor alle werkende ouders)?
2. Met welke instrumenten kan het eventuele risico van een prijsopdrijvend effect worden tegengegaan en hoe zouden deze instrumenten in de praktijk werken?
3. Wat zijn mogelijke positieve en negatieve neveneffecten bij gebruik van deze instrumenten?

We redeneren in dit onderzoek dus vooral vanuit het prijsopdrijvend effect als een mogelijk probleem. Andere publieke belangen dan de betaalbaarheid van kinderopvang – zoals kwaliteit en toegankelijkheid – kunnen wel een rol spelen bij de beantwoording van de tweede en derde deelvraag.

## 1.3 Leeswijzer

Dit document is als volgt opgebouwd. Allereerst schetsen we in hoofdstuk 2 de context van de sector anno 2022. Hoe ziet de kinderopvangsector eruit, welke historische keuzes liggen daaraan ten grondslag? We staan kort stil bij het huidige kinderopvangstelsel en marktwerking daarbinnen, om zo het risico van prijsopdrijving theoretisch te kunnen duiden.

In hoofdstuk 3 beschrijven we het kabinetsvoornemen voor herziening van het kinderopvangstelsel en geven we onze waardering van het risico op prijsstijgingen na deze herziening.

Vervolgens zetten we in hoofdstuk 4 verschillende maatregelen uiteen om het prijsopdrijvende effect tegen te gaan. De maatregelen, hun werking in praktijk, en de – naar onzes inziens – mogelijke en logische toepassing binnen de kinderopvangsector komen hier aan bod. Ook beoordelen we de mogelijke neveneffecten van het gebruik van deze maatregelen. We sluiten in hoofdstuk 5 af met een advies over toekomstige regulering van de kinderopvang.

## 2. De kinderopvangsector in Nederland

In dit hoofdstuk beschrijven we beknopt hoe de kinderopvangsector qua organisatie en bekostiging in elkaar zit. Dit geeft de noodzakelijke achtergrondinformatie om het risico op een prijsopdrijvend effect (deelvraag 1) te kunnen beoordelen.<sup>6</sup>

### 2.1 Maatschappelijke waarde van kinderopvang

Kinderopvang vervult een belangrijke maatschappelijke rol. Het draagt bij aan de mogelijkheden voor arbeidsparticipatie van ouders en draagt bij aan de ontwikkeling van het kind. Onder pedagogische begeleiding krijgen kinderen op de kinderopvang de juiste zorg en leren ze door middel van sociale activiteiten.<sup>7</sup> De kinderopvang is bovendien een opstapje richting het primair onderwijs. Waar de kinderopvang voorheen vooral als facilitator voor arbeidsparticipatie werd gezien, verschuift de focus steeds meer naar de rol van kinderopvang binnen de ontwikkeling van het kind.<sup>8</sup> Deze focus en de maatschappelijke rol van kinderopvang lezen we ook terug in het SER-advies van 2021: *Een kansrijke start voor alle kinderen*.

### 2.2 Ontwikkeling van de kinderopvangsector: groei en professionalisering

Nederland kent drie soorten kinderopvang: dagopvang, buitenschoolse opvang (BSO), tussenschoolse opvang (TSO).<sup>9</sup> Verder bestaat er een vorm van informele opvang, door vrienden en familie. Het recht op kinderopvangtoeslag geldt voor de dagopvang en BSO. Deze opvangvormen worden gefaciliteerd door kindercentra en gastouders. Een voorwaarde voor de kinderopvangtoeslag is dat desbetreffend kindercentrum of gastouder ingeschreven staat in het Landelijk Register Kinderopvang (in geval van dagopvang) of het Landelijk Register Kinderopvang en Peuterspeelzalen (in geval van BSO).<sup>10</sup> De TSO wordt ook aangeboden door scholen en daarbij geldt geen verplichting tot inschrijving in een landelijk register.

Beleidskeuzes hebben invloed op het gebruik, het aanbod, de kwaliteit en de voornaamste functie van de kinderopvang. De afgelopen decennia zijn er belangrijke beleidswijzigingen geweest die de groei van de sector mede verklaren en die ten grondslag liggen aan het kinderopvangstelsel anno 2022. De belangrijkste beleidswijzigingen beschrijven we hierna.

In de jaren '90 werd kinderopvang vooral gezien als een middel om arbeidsparticipatie te stimuleren. Verschillende subsidie- en stimuleringsmaatregelen hadden als doel om ouders, voornamelijk moeders, te motiveren om betaald werk te zoeken.<sup>11</sup> Deze regelingen liepen in het algemeen via gemeenten. De **Welzijnswet uit 1994** stelde gemeenten verplicht tot het opstellen van

<sup>6</sup> Andere aspecten, zoals kwaliteitsmonitoring en toegankelijkheid, worden in dit onderzoek dus niet uitgebreid uitgewerkt. Het rapport *Ontwikkelingen in de kwaliteit van de Nederlandse kinderopvang, peuteropvang, buitenschoolse opvang en gastouderopvang* (LKK, 2019) geeft een uitgebreid beeld van aspecten die in deze studie weinig aan de orde komen, waaronder de geschiedenis van de sector en kwaliteitsontwikkeling.

<sup>7</sup> <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/kinderopvang/kinderopvang-ontwikkeling-kind-centraal>

<sup>8</sup> Landelijke Kwaliteitsmonitor Kinderopvang (LKK, 2021): *Toekomst van de kinderopvang in het pedagogisch-educatieve ecosysteem van kinderen en jeugdigen: een verkenning* (p. 13)

<sup>9</sup> Peuterspeelzalen zijn sinds 1 januari 2018 formeel gezien kinderdagverblijven.

<sup>10</sup> Zie <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/kinderopvang/vraag-en-antwoord/soorten-kinderopvang>

<sup>11</sup> LKK (2021): *Ontwikkelingen in de kwaliteit van de Nederlandse kinderdagopvang, peuteropvang, buitenschoolse opvang en gastouderopvang* (p. 19)



kwaliteitsregels voor kinderopvang. Bovendien werden gemeenten verantwoordelijk gesteld voor het toezicht op de naleving van deze kwaliteitsregels.<sup>12</sup>

In 2005 is de **Wet kinderopvang (Wko 2005)** in werking getreden. Het doel was in eerste plaats om de combinatie van werk en zorg verder te vergemakkelijken voor ouders. De toegankelijkheid van kinderopvang moest worden bevorderd en om de groeiende vraag op te vangen moesten er meer kindplaatsen komen. Met als doel de groei te stimuleren en de klantgerichtheid van de sector aan te wakkeren, werd de sector met de Wko in 2005 verder hervormd. De overheidsbijdragen voor kinderopvang werden niet langer direct aan kinderopvangorganisaties betaald, maar aan ouders in de vorm van kinderopvangtoeslag. Zo werden ouders directe klant.<sup>13</sup> Deze vorm van vraagfinanciering zou ervoor zorgen dat "ondernemers meer gaan inspelen op de vraag van ouders" waardoor er "meer marktwerking ontstaat."<sup>14</sup>

Daarnaast werd in de Wko breed aandacht besteed aan de kwaliteitseisen, waaronder verschillende structuur-, proces-, en veiligheidsaspecten binnen de kinderopvang.<sup>15</sup> Verantwoordelijkheid voor kwaliteitsbewaking kwam bij de GGD te liggen. Dit gold voor de kinderopvang en, in mindere mate, voor de gastouderopvang. Het peuterspeelzaalwerk werd in eerste instantie niet bij de Wko 2005 betrokken, maar als gevolg van verschillende harmonisatiewetten werden de kwaliteitseisen later gelijkgetrokken.<sup>16</sup> Recenter is de *Wet Innovatie Kwaliteit Kinderopvang (IKK)* in werking getreden om de kwaliteitseisen te moderniseren.

Capaciteit in de kinderopvang wordt meestal uitgedrukt in het aantal kindplaatsen, waarbij één voltijds kindplaats door meerdere kinderen bezet kan worden. Afgelopen decennia is het aantal kindplaatsen flink gestegen. Eind juli 2020 bedroeg het aantal kindplaatsen 607.588 (zowel de kinderdagopvang als de BSO). Deze waren verdeeld over 16.448 locaties in Nederland.<sup>17</sup>

Het aantal kindplaatsen zegt echter niet direct iets over de bezetting van deze kindplaatsen en de vraag naar kinderopvang. Het CBS stelt cijfers beschikbaar over aantallen kinderen op de dagopvang, BSO en gastouderopvang, en het gemiddeld aantal uren dat ouders afnemen.<sup>18</sup> In Figuur 1 is de ontwikkeling van het *aantal kinderen* in de kinderopvang weergegeven. Daarin zien we een toename van het totaal aantal kinderen in de perioden 2007-2011 en 2014-2022, en een lichte daling in 2011-2014. Het aantal kinderen in de gastouderopvang is sinds 2010 relatief stabiel. Het grootste deel van de opvang wordt verzorgd door kindercentra, die (ten opzichte van de gastouderopvang) ook grotere schommelingen in het aantal kinderen laat zien.

<sup>12</sup> LKK (2021): *Ontwikkelingen in de kwaliteit van de Nederlandse kinderdagopvang, peuteropvang, buitenschoolse opvang en gastouderopvang*

<sup>13</sup> SEO Economisch Onderzoek (2009): *Naar een stabiel stelsel van kinderopvang*

<sup>14</sup> Wet Kinderopvang (2005), *Memorie van Toelichting*, pp. 3-4.

<sup>15</sup> Voorbeelden van structuurkenmerken zijn een maximale groepsgrootte en het maximaal aantal kinderen per beroepskracht. Proceskenmerken zijn gericht op bijvoorbeeld (de kwaliteit van) interacties en geboden activiteiten. Veiligheidskenmerken zijn bijv. veiligheidseisen aan opvanglocaties, een VOG voor werknemers, of het vierogen-principe (dat in 2013 in de kinderopvang werd ingevoerd).

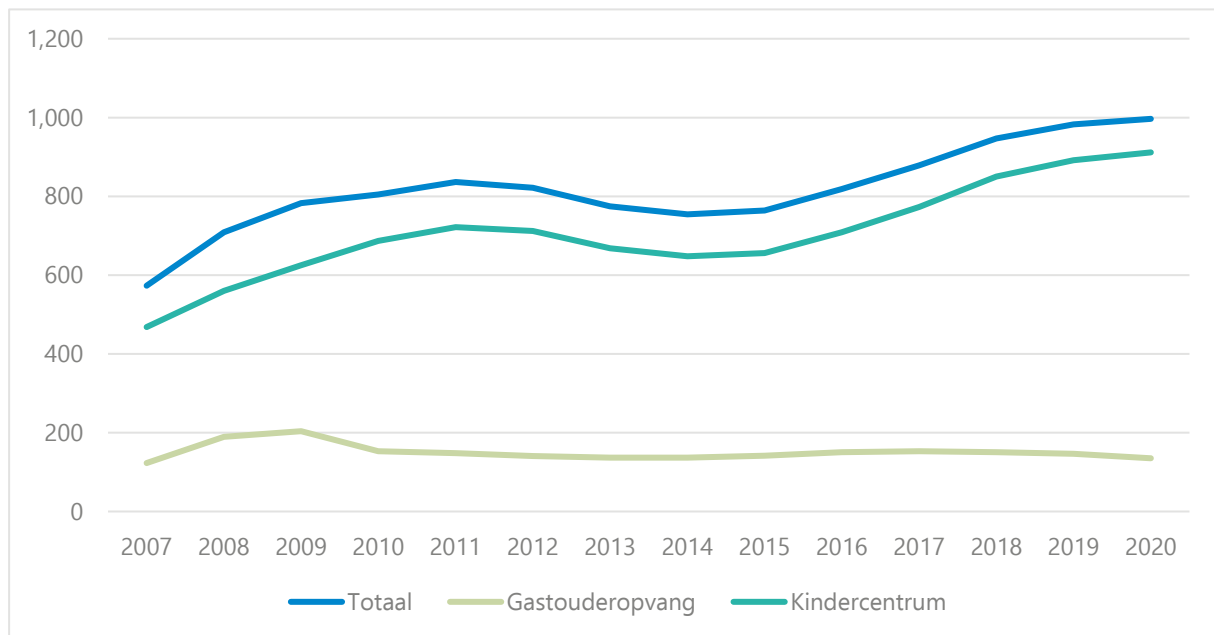
<sup>16</sup> Met name de *Wet Ontwikkelingskansen door Kwaliteit en Educatie* (2010), en later de *Wet harmonisatie kinderopvang en peuterspeelzaalwerk* (2018).

<sup>17</sup> Gegevens van het LRK, via <https://www.kinderopvang-wijzer.nl/aantal-kindplaatsen-bso-per-plaats/>

<sup>18</sup> Deze cijfers zijn beschikbaar vanaf 2007 en ook per regio in te zien via <https://jmopendata.cbs.nl/#/JM/nl/dataset/20214NED/table?fromstatweb>. Note: de gegevens zijn afkomstig van de Belastingdienst. Daardoor is een onderschatting van het aantal uren afgenomen kinderopvang waarschijnlijker dan een overschatting daarvan, omdat een aantal ouders mogelijk enkel het uren kinderopvang opgeeft waarvoor zij toeslag kunnen aanvragen. Het werkelijk aantal uren kinderopvang kan dus afwijken van de opgegeven aantal uren bij de Belastingdienst.



Figuur 1: Aantal kinderen in de kinderopvang, 2007-2020 (x 1.000, bron: CBS)

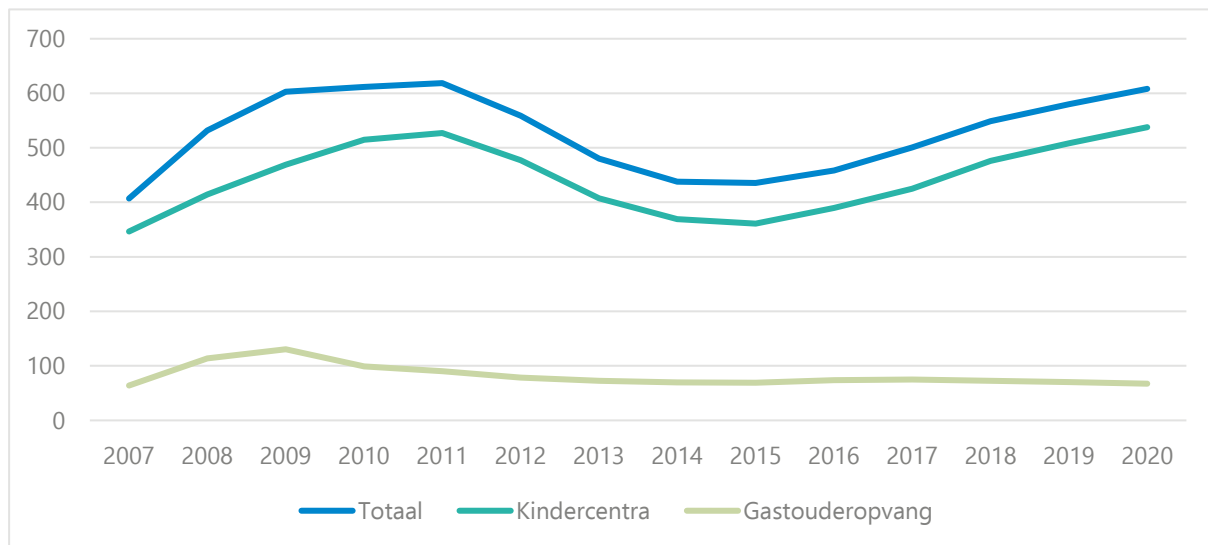


Het *aantal uren* geboden kinderopvang (Figuur 2) vertoont een soortgelijk patroon, al lijkt het aantal uren in 2020 niet hoger te liggen dan bijvoorbeeld in 2011. Uit de CBS data volgt dan ook dat het gemiddeld aantal uren kinderopvang per kind in 2020 lager ligt dan in 2011.<sup>19</sup> De schommelingen in het aantal uren afgenomen kinderopvang zijn in het verleden voor een belangrijk deel veroorzaakt door beleid: wanneer de nettobijdrage voor ouders steeg, nam de vraag naar kinderopvang ook af.<sup>20</sup>

<sup>19</sup> De CBS-data zijn oorspronkelijk afkomstig van de Belastingdienst. Bij de Belastingdienst geven ouders aan voor hoeveel uur kinderopvang zij afnemen. Deze informatie dient als input om het bedrag aan kinderopvangtoeslag te berekenen. Voor de definitieve berekening wordt de door ouders gedeelde informatie naast gegevens van werkgevers en kinderopvangorganisaties gelegd (<https://www.belastingdienst.nl/wps/wcm/connect/nl/toeslagen/content/hoekomenjullieaanmijngegevensvoordefinitieveberekening>).

<sup>20</sup> Zie ook <https://www.cbs.nl/nl-nl/nieuws/2014/08/minder-kinderen-naar-kinderdagverblijven> voor een uitgebreide verklaring van de beweging tussen 2008-2013.

Figuur 2: Aantal uren kinderopvang, 2007-2020 (x mln, bron: CBS)



Samengevat heeft de kinderopvangsector sinds de jaren '90 significante veranderingen doorgemaakt. De marktwerking heeft zijn intrede gedaan en het aantal kinderen op de kinderopvang is, na een tijdelijke dip in 2011-2014, sterk gegroeid. Tegelijkertijd zijn de kwaliteitseisen continu aangescherpt. Met de voorgenomen hervormingen anno 2022 - het bijna gratis maken van de kinderopvang voor alle werkende ouders, en de toeslagen voor ouders omzetten in directe bekostiging vanuit het Rijk aan kinderopvangorganisaties - zal het stelsel opnieuw een grote hervorming doormaken.

### 2.3 Toename marktwerking in de kinderopvangsector

De kinderopvang in Nederland heeft zich ontwikkeld tot een marktsector. De voornaamste reden van deze ontwikkeling was het doel om de capaciteit voor kinderopvang op betaalbare wijze te vergroten.<sup>21</sup> Nieuwe kinderopvangorganisaties werden aangemoedigd om te markt te betreden. Deze toegang werd vergemakkelijkt door onder andere stimuleringsmaatregelen in de jaren '90 (bijv. subsidieregelingen die via gemeenten verstrekt werd aan de kinderopvangaanbieder, via zogenaamde gemeentepaatsen<sup>22</sup>). Dat resulteerde in een toename van het aanbod van kinderopvang.<sup>23</sup>

Marktwerking binnen de kinderopvang werd gestimuleerd met de invoering van de Wko in 2005.<sup>24</sup> Een zekere "marktmacht" werd hiermee van de overheid naar consumenten verschoven. Waar er eerder sprake was van drie opvangvormen (particuliere opvang, door gemeenten gesubsidieerde opvang en bedrijfsopvang) en verschillen in handhaving en kwaliteitseisen tussen gemeenten, werd met de Wko 2005 de stap gemaakt naar vraagsturing. Het aanbod van kindplaatsen werd vanaf 2005 beïnvloed door de vraag van consumenten (oftewel: de ouders die kinderopvang zoeken voor hun kinderen). Kinderopvangorganisaties concurreren daarmee met elkaar op zaken die de keuze van de consument beïnvloeden, bijvoorbeeld kwaliteit, flexibiliteit en prijs. De overheid is echter altijd verantwoordelijk gebleven voor het stelsel als geheel. Er is geen volledige vrije marktwerking. Kwaliteit en veiligheid

<sup>21</sup> M. Plantinga (2009): *Marktwerking in de kinderopvang*, in Tijdschrift voor Arbeidsvraagstukken (2009)

<sup>22</sup> LKK (2019): *Ontwikkelingen in de kwaliteit van de Nederlandse kinderopvang, peuteropvang, buitenschoolse opvang en gastouderopvang*

<sup>23</sup> Pelzer, A. (1991): *Van experiment tot basisvoorziening*, in Uit en Thuis: Wetenschappers over kinderopvang in Nederland (pp. 77-95).

<sup>24</sup> Zie ook: Ministerie van SZW (2011): *Evaluatie wet kinderopvang*.

worden streng gereguleerd en gecontroleerd, maar er is geen sprake van regulering op bedrijfsvoering of prijs (anders dan de prijsprikkel die vanuit het door de overheid maximaal vergoede uurtarief op aanbieders kan uitstralen).

Met de overheid als regulator en toegenomen marktwerking in het veld is een hybride stelsel ontstaan waarin kinderopvang wordt aangeboden door zowel “for-profit” als “not-for-profit” organisaties. Daarbij geldt dat een *not-for-profit* organisatie wel degelijk winst kan maken, maar dat deze winst niet wordt uitgekeerd aan de oprichters, investeerders en bestuursleden. De *not-for-profit* organisaties zijn doorgaans georganiseerd als stichtingen en verenigingen, maar ook wel als besloten vennootschappen (bv) zonder winsttoegmerk, en opgericht om een bepaald maatschappelijk doel te realiseren. *For-profit* organisaties in de kinderopvang hebben meestal de rechtsvorm van besloten vennootschap (bv), vennootschap onder firma (vof) of eenmanszaak. Deze organisaties hebben naast het faciliteren van kinderopvang ook het doel om winstgevend te zijn. Momenteel zijn er zowel aanzienlijke aantallen *for-profit* als *not-for-profit* organisaties in de sector actief.

Het huidige hybride ordeningssysteem binnen de kinderopvangsector staat continu ter discussie. Zo kent de kinderopvangtoeslag relatief de meeste terugvorderingen, waarbij de bepaling in de Wko 2005 dat als een deel van de eigen betaling niet was betaald het gehele recht op toeslag verviel, voor enorme schulden en problemen bij ouders heeft gezorgd. Voor dit onderzoek zijn met name de discussie rond de winstdoelstellingen van *for-profit* organisaties en de toegevoegde waarde van *private equity* in de sector relevant. *Private equity* in de kinderopvang heeft betrekking op privaat geld dat via investeringsfondsen de sector instroomt (en ook weer uit kan stromen). Anno 2022 is het aandeel van *private equity* partijen in de kinderopvang relatief klein: zo’n 15% van de sector is naar schatting in handen van deze partijen.<sup>25</sup> Kinderopvang is om verschillende redenen interessant voor *private equity*: er is een autonoom groeipotentieel (stabiel groeiend, door bevolkingsgroei en stijgende arbeidsparticipatie), door de hoge vraag blijft er weinig opvangcapaciteit onbenut, er geldt binnen het huidige beleidskader geen grens voor de prijzen en winsten, en er is door een efficiënte bedrijfsvoering en benutting van schaalvoordelen (in een momenteel nog vrij gefragmenteerde markt) extra rendement te behalen.<sup>26</sup> *Private equity* slaat niet op het privaat vermogen dat bijvoorbeeld door ondernemers in een eenmanszaak wordt geïnvesteerd in de kinderopvang. De discussie over *private equity* in de kinderopvang gaat niet zozeer over het hebben van een winstdoelstelling *an sich*, maar meer over de bestemming van die winst; een *for-profit* kinderopvangorganisatie is niet per se gelieerd aan een *private equity* fonds.

In hoofdstuk 3 gaan we verder in op de verwachte effecten van de voorgenomen stelselwijziging in de kinderopvang en de rol van *for-profits* en *not-for-profits* daarbinnen.

## 2.4 Bekostiging van kinderopvang door overheid, werkgevers en ouders

In het huidige systeem rekenen kinderopvangorganisaties kosten door op basis van een uurtarief voor de opvang. De kinderopvangorganisaties bepalen zelf deze prijs (hoogte van het uurtarief) op basis van diensten die zij aanbieden. Verschillen tussen kinderopvangorganisaties kunnen dus leiden tot

<sup>25</sup> Volgens FD <https://fd.nl/opinie/1434993/private-equity-in-de-luiers#:~:text=Zo'n%2015%25%20van%20de.ouders%20bijna%20gratis%20te%20maken>.

<sup>26</sup> Rondetafelgesprek van de Vaste commissie voor Sociale Zaken en Werkgelegenheid over *Private equity in de kinderopvang* van 16 mei 2019, m.n. input van prof. Dr. Peter Roosenboom (<https://debatgemist.tweedekamer.nl/debatten/private-equity-de-kinderopvang>)

verschillen in prijs. De uiteindelijke kosten voor de kinderopvang zijn het aantal uren opvang dat wordt afgenomen door ouders (contractueel) maal het uurtarief.

De ouders betalen kinderopvang in eerste instantie zelf, maar worden deels vergoed door de overheid door middel van kinderopvangtoeslag. De Rijksoverheid keert de toeslag uit via de Belastingdienst, werkgevers dragen bij via de verplichte werkgeversbijdrage kinderopvang. Ouders die recht hebben op kinderopvangtoeslag<sup>27</sup> krijgen tot een bepaald maximum uurtarief vergoed. Dit is een beleidsmatig maximum waarover kinderopvangtoeslag mag worden aangevraagd, de werkelijke prijs kan hoger liggen. De eigen bijdrage van ouders is het verschil tussen de daadwerkelijke uitgaven (uurtarief maal aantal uren kinderopvang) en de ontvangen kinderopvangtoeslag.<sup>28</sup>

De totale omzet van de kinderopvang was in 2020 ongeveer €4,7 miljard.<sup>29</sup> De totale kosten gemaakt door de overheid voor kinderopvang staan weergegeven in Tabel 1.

Tabel 1: Overheidsbijdragen kinderopvang (bedragen in € mln)

Jaar	1995	2000	2005	2010	2015	2020
<b>Sociale uitkeringen kinderopvang</b>	30	47	610	2.997	1.741	2.928

Bron: CBS 2022. De uitkeringen omvatten zowel kinderopvangtoeslag als gemeentelijke regelingen voor de kinderopvang.

In Tabel 2 wordt onderscheid gemaakt in het type bijdrage. Het grootste deel van de kosten die de overheid maakt voor kinderopvang komt voort uit de kinderopvangtoeslag. In 2020 ging het om uitgaven van zo'n €3,6 miljard aan toeslag. Verder zijn de werkgeversbijdragen aanzienlijk, zo'n €1,2 miljard, die het ministerie van SWZ ontvangt. De netto uitgaven van het Rijk voor kinderopvang waren in 2020 dus ongeveer €2,4 miljard.

<sup>27</sup> De hoogte van de kinderopvangtoeslag hangt af van het inkomen van ouders, het aantal kinderen en type opvang. Werkloze ouders komen in algemene zin niet in aanmerking voor kinderopvangtoeslag, al zijn verschillende uitzonderingen mogelijk voor bijvoorbeeld studerende ouders of ouders die een inburgeringscursus volgen.

<sup>28</sup> Ministerie van SZW (2019), *Wat kost kinderopvang in Nederland*

<sup>29</sup> Bron: CBS. <https://opendata.cbs.nl/#/CBS/nl/dataset/81278ned/table?searchKeywords=omzet%20kinderopvang>

Tabel 2: Bijdragen kinderopvang SZW en Werkgevers (bedragen in € mln)

	2016	2017	2018	2019	2020
<b>1. Totaal uitgaven</b>	2,407	2,611	2,958	3,366	3,912
1.1 Kinderopvangtoeslag	2,385	2,586	2,933	3,353	3,597
1.2 Overig SZW	21	25	25	13	316
<b>2. Totaal ontvangsten</b>	1,490	1,464	1,511	1,523	1,483
2.1 Werkgeversbijdrage kinderopvang	1,111	1,151	1,204	1,257	1,237
2.2. Overig SZW	379	313	307	265	246
<b>3. Nettobijdrage SZW</b> (= totale uitgaven – totale ontvangsten)	916	1,146	1,448	1,844	2,429

Bron: SZW Jaarverslag 2020, versimpelde weergave van Tabel 59 (p. 102), realisatiecijfers 2016-2020.

Behalve door de kinderopvangtoeslag investeert de Rijksoverheid in kinderopvang via gemeentelijke regelingen, in het bijzonder het gemeentelijk onderwijsachterstandenbudget. Het gaat jaarlijks om ongeveer €0,5 miljard.<sup>30</sup> Voor peuters van niet-werkende ouders, specifiek ouders die geen recht hebben op kinderopvangtoeslag, wordt voorschoolse ontwikkeling gestimuleerd door middel van de zogenaamde peutermiddelen. Dit gaat om zo'n €30 miljoen per jaar via het Gemeentefonds.<sup>31</sup>

<sup>30</sup> Bedragen uit Rijksbegroting 2020, onderdeel OCW. Dit is ongeveer gelijk aan het verschil tussen totale hoogte van sociale uitkeringen voor kinderopvang in 2020 (volgens CBS-cijfers) minus de totale nettobijdrage vanuit SZW.

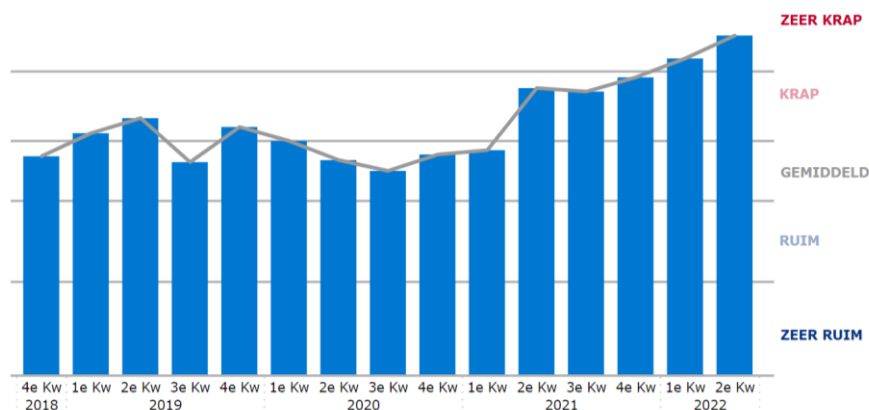
<sup>31</sup> Kamerdossier 31322, ondernummer 377.

## 2.5 Het tekort aan kindplaatsen beperkt de keuzevrijheid van ouders

Er zijn momenteel grote arbeidstekorten in heel Nederland. Dit geldt ook voor de kinderopvangsector. Het tekort in de kinderopvangsector bedraagt momenteel circa 5.000 FTE.<sup>32</sup> Lang niet in alle regio's hebben ouders een keuze tussen aanbieders van kinderopvang. Relatief grote prijsverschillen tussen aanbieders of ontevredenheid over de dienstverlening (kwaliteit), zijn voor ouders belangrijke redenen om over te willen kunnen stappen. Maar door krapte in het aanbod wordt de ouder een deel van zijn marktmacht ontnomen. Dat resulteert in een lagere prijselasticiteit dan in een markt zonder schaarste. Kinderopvangorganisaties concurreren momenteel dus in beperkte mate - de mate waarin verschilt van plek tot plek -, omdat het opvullen van hun aanbod bij voorbaat min of meer gegarandeerd is. De vraag is simpelweg groter dan het aanbod.

Deze krapte is zichtbaar in alle Nederlandse regio's. In 2022 werd de spanning op de markt in Limburg en Friesland als 'krap' aangeduid, in alle overige provincies 'zeer krap'.<sup>33</sup> De krapte is de afgelopen jaren toegenomen, zoals te zien in Figuur 3. Eén van de oorzaken van krapte is de ongelijk verdeling van de vraag over de week: veel vraag naar opvang op maandag, dinsdag en donderdag, weinig op woensdag en vrijdag. Dat maakt het voor de sector lastig om met voltijdscontracten te werken (voor al het personeel dat dit zou willen).

Figuur 3: Spanningsindicator pedagogische beroepen, per kwartaal 2018-2022 (bron: UWV)



De verwachting is dat deze trend van arbeidsmarktkrapte zich, zonder flankerend beleid, voortzet: ABF Research prognosticeert dat het personeelstekort oploopt van zo'n 5.000 FTE nu tot 29.000 FTE in 2031.<sup>34</sup> Deze sterke stijging in de personeelstekorten wordt met name veroorzaakt door de geplande stelselwijziging (zie Hoofdstuk 3) die tot grotere vraag zal leiden: naar schatting +29% meer uren dagopvang en +35% meer uren BSO in 2031 ten opzichte van 2022. Zonder wijziging van het stelsel is de verwachting dat het personeelstekort in de kinderopvang veel minder sterk stijgt (tot 7.000 FTE in 2031). Overigens wordt bij deze prognoses gerekend met een aanzienlijke daling van de instroom in opleidingstrajecten en wordt hierbij nog geen rekening gehouden met oplossingsrichtingen zoals het beperken van de uitstroom of verhogen van de deeltijdfactor. Zonder dergelijke maatregelen blijft schaarste een probleem voor de sector en daarmee ook voor de effectiviteit van marktwerking binnen de sector.

<sup>32</sup> Ministerie SZW, kamerbrief *Stelselherziening kinderopvang* van 7 oktober 2022, o.b.v. arbeidsmarktprognose ABF Research

<sup>33</sup> UWV-spanningsindicator voor pedagogische beroepen (zie [werk.nl/arbeidsmarktinformatie/dashboards/spanningsindicator](https://werk.nl/arbeidsmarktinformatie/dashboards/spanningsindicator))

<sup>34</sup> ABF Research, *Arbeidsmarktprognoses kinderopvang* (2022).

### 3. Stelselwijziging en prijseffect

In dit hoofdstuk nemen we de aanstaande stelselwijziging in de kinderopvang onder de loep en geven we onze waardering van het risico op een prijsopdrijvend effect in de nieuwe situatie.

#### 3.1 Een nieuw stelsel met 96% vergoeding voor werkende ouders

De Scenariostudie Vormgeving Kindvoorzieningen (SVK, 2020) vat de toekomstvisie op kinderopvang in Nederland in vier verschillende scenario's. Het eerste scenario omvat enkele aanpassingen van het huidige systeem en de verdere scenario's omvatten steeds grotere stelselwijzigingen. Samengevat gaat het om de volgende vier scenario's:<sup>35</sup>

1. Scenario '**Optimalisatie van het huidige stelsel**': gerichte verbeteringen binnen het huidige stelsel met een vervolg van het verbetertraject kinderopvangtoeslag.
2. Scenario '**Eenvoudigere en betaalbare voorzieningen voor werkende ouders**': een inkomensafhankelijke overheidsbijdrage van 96% voor werkende ouders en rechtstreekse financiering.
3. Scenario '**Kindvoorzieningen voor alle gezinnen**': 4 dagen gratis opvang voor alle kinderen tussen de 0 en 12 jaar, waarbij de prijs van kinderopvangaanbieders wordt gemaximeerd.
4. Scenario '**Richting een integrale voorziening**': 5 dagen gratis opvang voor kinderen tussen de 0 en 12 jaar, waarbij de prijs die kinderopvangaanbieders mogen vragen wordt gemaximeerd, er een winstverbod wordt ingevoerd en een kwaliteitspuls wordt doorgevoerd.

De plannen uit het huidige Coalitieakkoord zijn het meest vergelijkbaar met scenario 2. Uitgaven aan kinderopvang voor werkende ouders worden in de toekomst voor 96% vergoed door de overheid, ongeacht de inkomenspositie, waarbij een maximum uurtarief blijft gelden waarover deze vergoeding wordt betaald. De vergoeding wordt niet meer uitbetaald in de vorm van kinderopvangtoeslag, maar wordt direct uitgekeerd aan de kinderopvangorganisaties. Er zijn ook verschillen tussen de huidige voorgenomen stelselherziening en het geschetste tweede scenario uit de SVK. Zo beschrijft de studie voor scenario 2 een vereenvoudiging van verlofregelingen, terwijl dit niet genoemd wordt in de huidige kabinetsplannen (mogelijk wordt hier separaat aan gewerkt). Daarnaast wordt in scenario 2 van de SVK de koppeling gewerkte uren *niet* losgelaten, waardoor het aantal gewerkte uren van invloed blijft op het aantal opvanguren dat wordt vergoed. In de huidige plannen voor stelselwijziging wordt deze koppeling *wel* losgelaten.<sup>36</sup>

Voor de voorbereiding en implementatie van deze hervorming rekent het kabinet een periode van 3 à 4 jaar verwacht ze een stijging van de overheidsuitgaven van structureel €2,2 miljard.<sup>37</sup> De precieze details en de planning voor invoering van het nieuwe stelsel moeten nog verder worden uitgewerkt. Ter voorbereiding van de voorgenomen hervormingen heeft het ministerie van SZW met verschillende uitvoeringsorganisaties en toezichthouders gesproken, waaronder DUO, de SVB, het UWV, de NZa en ACM.<sup>38</sup> Met verschillende stakeholders werkt het ministerie in een zgn. "Greenfield"-traject momenteel toe naar een vollediger beleidsontwerp.<sup>39</sup>

<sup>35</sup> Eindrapport *Scenariostudie Vormgeving Kindvoorzieningen*, MinSZW (2020)

<sup>36</sup> Ministerie van SZW, kamerbrief *Stelselherziening kinderopvang* van 7 oktober 2022

<sup>37</sup> Coalitieakkoord 2021-2025: Omzien naar elkaar, voortuitkijken naar de toekomst

<sup>38</sup> Reactie op de motie Segers c.s. over uitwerken van afschaffing van de kinderopvangtoeslag

<sup>39</sup> Ministerie van SZW, kamerbrief *Stelselherziening kinderopvang* van 7 oktober 2022



De eerste stappen richting het nieuwe stelsel zijn al in gang gezet. Zo zal de koppeling gewerkte uren per 1 januari 2023 worden losgelaten.<sup>40</sup> Daarnaast zijn er diverse onderzoeken in gang gezet om de effecten van deze beleidswijziging – bijvoorbeeld op arbeidstekorten of financiering – te beoordelen. In het Coalitieakkoord is de ambitie uitgesproken om het nieuwe stelsel per 1 januari 2025 in werking te laten treden.

### 3.2 Een aanzienlijke kans op stijgende prijzen in de toekomst

De uurtarieven voor kinderopvang zijn momenteel niet begrensd. Het tarief dat de overheid vergoedt kent wel een maximum. De prijzen van kinderopvanglocaties in Nederland liggen naar verluidt nu gemiddeld wel iets hoger dan dat vergoede maximumtarief. Recent was bovendien in het nieuws dat meerdere organisaties zich genoodzaakt zien de prijzen voor het komende jaar verder te verhogen, vanwege de gestegen kosten.<sup>41</sup> Er zit dus druk op de tarieven voor kinderopvang. Uit onze analyse van de sector blijken vier kenmerken die in combinatie met elkaar kunnen zorgen voor prijsstijgingen:

- A. Schaarste.** De vraag naar kinderopvangplekken is gemiddeld groter dan het aanbod, de mate waarin varieert per regio. Dit neemt naar alle waarschijnlijkheid alleen maar toe.
- B. Aanwezigheid van organisaties met een winstoogmerk.** Een aanzienlijk aantal kindplaatsen wordt aangeboden door *for-profit* organisaties, die een belang hebben bij rendement.
- C. Het ontbreken van financiële regulering.** Er is geen wettelijke grens aan de prijzen die een organisatie mag vragen, de kosten die het mag doorrekenen of de winst die het mag maken; het eventuele overstapedrag van ouders is de disciplinerende factor.
- D. De betalingsbereidheid van ouders.** Een deel van de ouders in Nederland toont zich bereid en kan het zich veroorloven om een eigen bijdrage voor kinderopvang te betalen. Deze varieert van 4% tot 67% van het vergoede maximumtarief (voor het eerste kind), afhankelijk van de inkomenspositie. Het feit dat ouders gebruik maken van een faciliteit die niet gratis is, noemen economen "betalingsbereidheid". Deze ontstaat uit een, per persoon net iets andere, mix uit financiële overwegingen (m.a.w. de grens waarop het financieel aantrekkelijker zou zijn om te stoppen met werken en de kinderen thuis te houden) en niet-financiële overwegingen zoals de overtuiging dat de opvang goed is voor het kind.

Aanpassingen op één of meerdere van deze kenmerken kunnen het risico op prijsstijgingen geheel of gedeeltelijk mitigeren. Op dit moment zorgt het maximale uurtarief waarover de Rijksoverheid een vergoeding verstrekt aan ouders nog voor een impliciete grens aan de prijzen (en het winstniveau) in de kinderopvang. Als prijzen te ver boven dit maximale uurtarief liggen, kiezen ouders voor een alternatieve invulling, zoals (extra) deeltijdwerken of een vorm van informele opvang. Dat legt kinderopvangorganisaties een beperking op in de tariefstelling. Maar in het nieuwe stelsel dat het kabinet voor ogen heeft gaat de vergoeding omhoog (voor het eerste kind: van 33,3% tot 96% afhankelijk van het inkomen, naar 96% ongeacht het inkomen) en daalt de kans dat ouders bij een prijsverhoging voor zo'n alternatief zouden kiezen. Dat heeft naar verwachting invloed op de prijzen die *for-profit* kinderopvangorganisaties na de stelselwijziging zullen vragen.

In de volgende paragraaf gaan we in op dit prijseffect. In de twee paragrafen daarna beargumenteren we dat de kanselijkheid van kinderen, als afgeleide effect, hier onder te lijden kan krijgen. We zien

<sup>40</sup> Ministerie van SZW, kamerbrief *Stelselherziening kinderopvang* van 7 oktober 2022

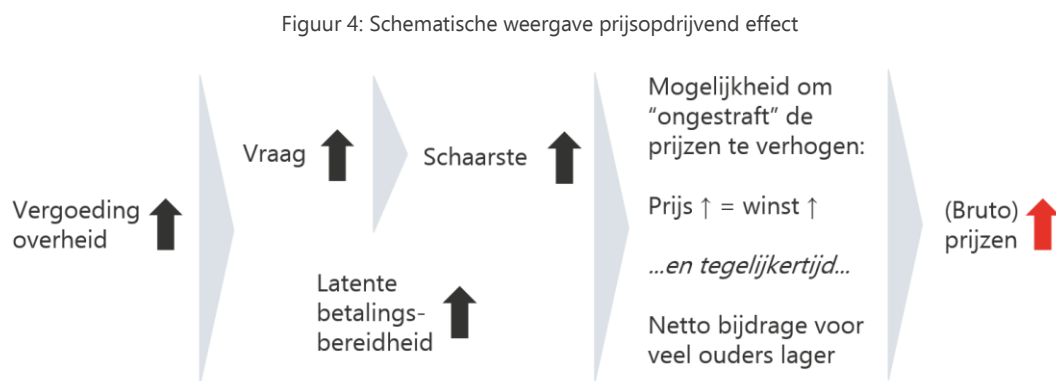
<sup>41</sup> <https://www.kinderopvangtotaal.nl/onderzoek-rtl-nieuws-kinderopvang-fors-duurder-in-2023/>

ons in deze analyse gesterkt door een ESB-artikel<sup>42</sup> en SCP-publicatie van eerder dit jaar, waarin voor een groot deel dezelfde conclusies worden getrokken.<sup>43</sup>

### 3.2.1 Risico 1: Aanbieders vragen gemiddeld hogere uurtarieven

Doordat de overheid 96% van het maximum uurtarief zal vergoeden, zullen de uitgaven van ouders *bij gelijkblijvende prijzen* gemiddeld genomen lager worden.<sup>44</sup> De aanbieders van kinderopvang zijn hiervan op de hoogte. Ook weten zij dat er genoeg vraag is: er is immers een tekort aan kindplaatsen, waardoor ouders niet zomaar alternatieve opvang kunnen regelen. Hogere overheidsvergoedingen leidt bij gelijkblijvende prijzen tot meer vraag, dus de schaarste zal in alle waarschijnlijkheid de komende jaren verder oplopen. Hierdoor kunnen aanbieders van kinderopvang zonder ingrijpende consequenties hun prijzen verhogen. Ouders betalen daardoor meer eigen bijdrage, maar door de hogere vergoedingen vanuit de overheid kan de netto bijdrage van ouders zelfs *met prijsstijgingen* lager zijn dan in het oude stelsel. In dat geval vloeien de additionele overheidssubsidies niet (slechts) naar ouders, maar (vooral) naar de aanbieders van kinderopvang.

Schematisch geven we dit effect weer in Figuur 4.



Om dit punt verder te illustreren gebruiken we een rekenvoorbeeld.

- Stel dat het maximale tarief dat de Rijksoverheid momenteel vergoedt €8 per uur is en dat een aanbieder van kinderopvang ook deze prijs vraagt.
- Stel verder dat een ouder vanwege de huidige inkomenspositie 50% van de uitgaven via de toeslagen vergoed krijgt.
- Deze ouder betaalt momenteel dus bruto €8 per uur, maar netto (na aftrek van toeslagen) €4 per uur.
- In de nieuwe situatie betaalt deze ouder ook bruto €8 per uur, maar netto nog slechts €0,32 (want: €8 - (€8 \* 96%).
- De ouder was voorheen al bereid om netto €4 per uur te betalen en er is nu €3,68 extra latente betalingsbereidheid.

<sup>42</sup> J. Plantenga e.a. (2022): *Het maatschappelijk belang van kinderopvang vereist prijsregulering*, in ESB (juni 2022)

<sup>43</sup> Sociaal Cultureel Planbureau, *Kennisnotitie Herziening Kinderopvangbeleid* van 7 oktober 2022

<sup>44</sup> De minstverdienende groep huishoudens kreeg ook in het oude stelsel 96% vergoed. Voor hen verandert er bij gelijkblijvende prijzen dus niets. Voor alle andere huishoudens wel.

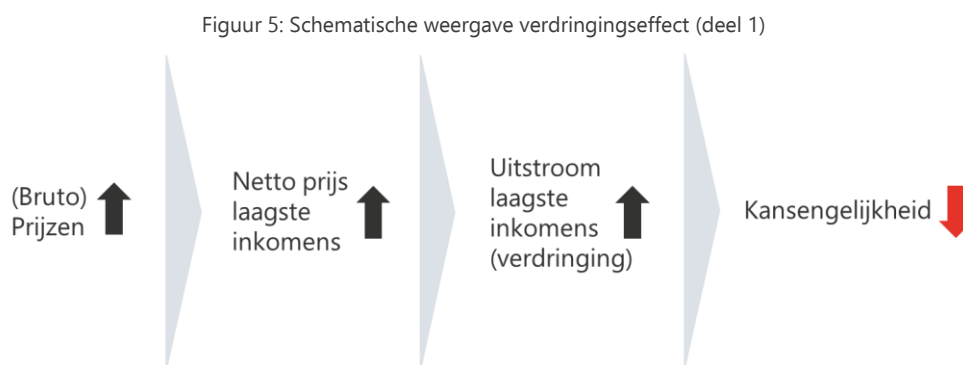
- De kinderopvangorganisatie kan de prijzen voor die ouder ongestraft met €3,68 verhogen, in de veronderstelling dat er geen concurrerend aanbod bijkomt c.q. de schaarste niet daalt.
- Stelt dat de organisatie de prijzen met €2 per uur verhoogt, dan gaat de betreffende ouder er (ten opzichte van de oude situatie) per saldo alsnog op vooruit.

Deze voorbeeldberekening laat ook zien dat de mate waarin kinderopvangorganisatie de prijzen in de nieuwe situatie ongestraft kunnen verhogen, afhangt van de inkomenspositie van de ouders die nu diensten afnemen. Als dat inkomen gemiddeld hoog is, is er meer betalingsbereidheid om af te romen. Een aanbieder die vooral huishoudens met een laag inkomen bedient, heeft die ruimte minder. Per buurt of wijk zal dit risico zich dus anders materialiseren, maar gezien de schaarste is het te verwachten dat de prijzen op veel plekken waar *for-profit* organisaties zijn gevestigd, zullen toenemen. Het groeiende verschil tussen de bruto- en nettoprijzen zal Nederland daardoor relatief aantrekkelijk maken voor de organisaties die vooral door winst gedreven worden. Zij kunnen immers meer publieke middelen afromen dan nu het geval is.

### 3.2.2 Risico 2: Verminderde kansengelijkheid

Door hogere (bruto) prijzen, gaan de laagste inkomens erop achteruit. De overheidsvergoeding blijft voor deze groep namelijk gelijk of verandert niet veel: zowel in het huidige stelsel als na beleidswijzigingen ontvangen de minstverdienende huishoudens de facto 96% vergoeding van het maximale uurtarief. Als de brutoprijzen stijgen, wordt ook de eigen bijdrage voor deze groep groter. Het prijsopdrijvend effect leidt er dus toe dat de nettobijdrage voor deze groep stijgt. Juist deze groep heeft al minder te besteden, waardoor een deel mogelijk de verhoogde eigen bijdrage niet kan opbrengen, en daardoor geen gebruik meer zal maken van de kinderopvang. Zelfs met kleine prijsstijgingen kan kinderopvang voor deze groep onbetaalbaar worden. Uitstroom van de laagste inkomens (en een stijgende vraag van de midden- en hoge inkomens) heeft een negatief effect op de kansengelijkheid. Er ontstaat mogelijk verdringing.<sup>45</sup>

Schematisch geven we dit effect weer in Figuur 5.



Ook speelt nog een ander effect, op langere termijn, waardoor de voorgenomen stelstelwijziging naar verwachting een negatieve invloed op kansengelijkheid heeft. Hier speelt de invloed van prijs op kwaliteit een grote rol. We stelden eerder vast dat door de hogere (latente) betaalbaarheid in wijken

<sup>45</sup> En die verdringing kan deels een structureel karakter krijgen, ook als het kabinet in de toekomst zou besluiten kinderopvang volledig gratis te maken. Veel kinderopvangorganisaties hanteren namelijk een beleid dat broertjes of zusjes voorrang hebben op vrijgekomen plekken. Daardoor is het lastig voor huishoudens om bij een nieuwe kinderopvanglocatie binnen te komen. Bij toenemende schaarste wordt dat alleen maar lastiger. Verdringing nu kan daarom blijvend effect in de toekomst hebben.

met een hoog inkomensniveau, hier een groter winstpotentieel zit voor kinderopvangorganisaties. Aangezien de stelselwijziging vooral de eigen bijdrage van midden- en hoge inkomens drukt, zullen deze wijken nog aantrekkelijker worden voor *for-profit* aanbieders van kinderopvang. In deze wijken zullen de prijzen daardoor harder stijgen. Dat heeft tot gevolg dat aanbieders in deze wijken meer geld te besteden hebben. Ze kunnen meer winst maken, maar ook meer investeren. Daarmee kunnen zij mogelijk eenvoudiger gekwalificeerd personeel aan zich binden door betere arbeidsvoorwaarden te bieden.<sup>46</sup> Dit draagt bij aan de aantrekkelijkheid van de locatie voor werknemers, iets dat in een sector met enorme personeelstekorten van groot belang is. Dat gaat ten koste van de aantrekkingskracht van aanbieders in wijken waar vooral lage-inkomensgroepen wonen, die mogelijk met een uitstroom van personeel te maken krijgen. Het verschil in kwaliteit tussen aanbieders in verschillende gebieden stijgt, wat de kansengelijkheid verder schaadt.

Deze redeneerlijn is schematisch weergegeven in Figuur 6.

Figuur 6: Redeneerlijn verdringingseffect (deel 2)



<sup>46</sup> De arbeidsvoorwaarden zijn grotendeels vastgelegd in de CAO Kinderopvang, maar aanvullend kunnen bijvoorbeeld ook een lagere werkdruk (bijv. minder kinderen per begeleider), meer pauzes of luxere voorzieningen worden aangeboden.

## 4. Beheersmaatregelen

In dit hoofdstuk inventariseren we denkbare maatregelen om het risico op een prijsopdrijvend effect in het nieuw te vormen kinderopvangstelsel tegen te gaan. Onze veronderstelling hierbij is dat het huidige kabinetsvoornemen - 96% vergoeding tot een maximum uurtarief voor alle werkende ouders, ongeacht het aantal gewerkte uren - gematerialiseerd wordt. Daarbinnen kijken we naar mogelijke maatregelen. Verder beoordelen we in dit hoofdstuk denkbare beheersmaatregelen op de belangrijkste voor- en nadelen, en komen we aan het einde tot een advies over een logisch pakket van samenhangende maatregelen. Een toets op juridische haalbaarheid maakt hier geen deel van uit.

### 4.1 Inventarisatie en beoordeling maatregelen

Er zijn meerdere soorten maatregelen te bedenken die het risico op een prijsopdrijvend effect kunnen tegengaan. Een vorm van prijs- of winstregulering heeft directe invloed op de geldstromen in de kinderopvang. Maar er zijn ook andere opties, die we niet op voorhand uitsluiten. Bijvoorbeeld aanpassing van de kwaliteitsregels, of aangescherpte regels voor toegang van nieuwe aanbieders tot de sector. Die staan in principe los van hoe de geldstromen in de kinderopvang lopen.

Elk van de maatregelen die we identificeren relateren aan één van de vier kenmerken die paragraaf 3.2 werden gepresenteerd: schaarste, organisaties met een winstoogmerk, ontbreken van financiële regulering en de betalingsbereidheid van ouders. Dit geeft een bruikbaar analysekader voor dit hoofdstuk. Bij de inventarisatie en beoordeling van mogelijke regulering van financiële parameters (zie paragraaf 4.1.3) hebben we ons laten inspireren door voorbeelden uit andere sectoren, zoals:

- Post: PostNL is als uitvoerder van de Universele Postdienst gebonden aan een normrendement (return on sales) en een maximale tariefruimte waarbinnen ze de prijzen bepaalt.
- Drinkwater: de drinkwaterbedrijven in Nederland worden gereguleerd op cost+ basis. Dat wil zeggen dat tarieven worden begrensd door hun kostenniveau plus een redelijk rendement.
- Onderwijs: onderwijsinstellingen hebben te maken met lumpsumbekostiging vanuit het Rijk (basisbedrag per leerling en per school) en zijn niet winstgericht.
- Cultuur: instellingen die subsidie ontvangen vanuit de culturele basisinfrastructuur ("BIS"), zijn via de Regeling Normering Topinkomens OCW-sectoren gebonden aan de Wet Normering Topinkomens.

#### 4.1.1 Schaarste: maatregelen om vraag en aanbod meer in balans te brengen<sup>47</sup>

##### Maatregel: beroepskracht-kindratio (bkr) versoepelen

Werking: de kwaliteitseisen in de kinderopvangsector zijn van invloed op de vraag naar personeel en dragen daarmee (indirect) bij aan de huidige schaarste. Versoepeling van de kwaliteitseisen zou bijvoorbeeld kunnen door de bkr te versoepelen of helemaal los te laten. Daar zou dan bijvoorbeeld een voorwaarde aan gekoppeld kunnen worden dat de organisaties een gedegen onderwijsplan moeten opstellen en dit laten toetsen door een bevoegde instantie. Versoepeling van kwaliteitseisen

<sup>47</sup> Notie bij deze paragraaf: er kunnen meer redenen zijn voor schaarste dan alleen personeelstekort, namelijk huisvesting, en er zijn meer oplossingen denkbaar om vraag en aanbod meer in balans te brengen, zoals gesubsidieerde omscholingstrajecten (meer aanbod) of een beperking aan het aantal dagen dat ouders recht hebben op vergoede opvang (minder vraag). We geven geen uitputtend overzicht, maar kijken vooral naar aanpassingen in hoe de sector nu wordt gereguleerd.

zorgt ervoor dat het personeelstekort in de kinderopvang afneemt en er dus meer nieuwe kindplaatsen - met hetzelfde aantal begeleiders - ontstaan. En meer aanbod dempt de prijs(stijging).

Neveneffecten:

- Versoepeling van kwaliteitseisen creëert een risico dat de kwaliteit van kinderopvang daalt. Of dat een groot of klein risico is, kunnen wij als buitenstaanders niet beoordelen.
- Het is geen zekerheid dat organisaties, als gevolg van deze maatregel, ook daadwerkelijk met minder personeel zouden gaan werken; ze kunnen ervoor kiezen dit niet te doen. In dat geval lost het de capaciteitsproblemen niet op.

**Maatregel: hogere grens maximaal vergoede uurtarief**

Werking: een andere manier om de schaarste aan te pakken is door het maximaal vergoede uurtarief te verhogen, zodat kinderopvangorganisaties meer omzet kunnen maken. Dat kan zich vertalen in hogere lonen. Daarmee zou de kinderopvang meer aantrekkingskracht voor nieuw personeel kunnen krijgen.

Neveneffecten:

- Het verhogen van het maximaal vergoede uurtarief is geen zekere oplossing voor schaarste. Als kinderopvangorganisaties de prijzen als gevolg hiervan zouden verhogen, maar dat vervolgens niet vertalen in hogere lonen voor het personeel, verandert er op dat vlak niks. Dit zou te ondervangen zijn door een afspraak tussen het Rijk en sociale partners, waarbij als voorwaarde geldt dat de verhoging van het vergoede uurtarief één-op-één terechtkomt in de CAO.

#### **4.1.2 Organisaties met een winstoogmerk: maatregelen om de sector meer te richten op maatschappelijk dan financieel rendement**

**Maatregel: strenger vergunningsbeleid richting *for profits***

Werking: Vooropgesteld moet worden dat het uit de markt drijven van partijen met een winstoogmerk geen doel op zich moet zijn. Maar puur redenerend van het mitigeren van prijsstijgingen, kan dit wel een maatregel zijn die effect sorteert. Aanbieders van kinderopvang moeten lokaal toegang krijgen voordat diensten aangeboden kunnen worden, door middel van onder andere beschikbare huisvesting en een vergunning van de gemeente. Gemeenten zouden een strenger vergunningsbeleid kunnen gaan voeren (bijv. alleen toegang voor *not-for-profits*) of extra waarde toekennen aan organisaties die een sterke maatschappelijke missie hebben. Een strengere selectie aan de poort vergroot het percentage *non-for-profits* dan wel organisaties met een duidelijke maatschappelijke missie in de kinderopvangsector. Het probleemoplossend vermogen van toegangsrestricties is wel beperkt. Dit beïnvloedt namelijk niet direct het risico op prijsstijgingen bij het huidige marktaanbod, slechts bij het aanbod dat zich nog moet gaan vestigen in de markt.

Neveneffecten:

- Afhankelijk van hoe de maatregel wordt uitgewerkt - bijv.: is een maatschappelijke missie een pré of randvoorwaarde om te vestigen? - kan dit in sommige gemeenten leiden tot minder interesse voor nieuwe organisaties om zich te vestigen en daarmee een verdere toename van de schaarste in de kinderopvang.

- Hier staat mogelijk tegenover dat op plaatsen waar een rendabel opvangaanbod mogelijk is, ruimte ontstaat voor *not-for-profits*. Daarmee kan de maatregel een bijdrage leveren aan het tegengaan van *cherry picking*.
- In het verlengde van het eerste punt: gemeenten willen een oplossing kunnen bieden voor de eigen inwoners en zijn waarschijnlijk niet snel gemotiveerd om strengere toegangseisen te gaan hanteren. De vraag is of het wenselijk (en juridisch haalbaar) is om dit vanuit de centrale overheid af te dwingen.

### 4.1.3 Ontbreken regulering: maatregelen om redelijke tarieven te waarborgen

In deze context zijn er reguleringsinstrumenten rondom de tarieven, de kosten en de winst denkbaar. We behandelen deze drie categorieën hierna apart van elkaar.

#### Maatregel: Regulering tarieven

Werking: Ouders betalen een uurtarief voor afname van kinderopvangdiensten. Dit tarief is momenteel niet begrensd en het huidige kabinetsvoornemen voorziet hier ook niet in. Een maximumtarief<sup>48</sup> garandeert dat prijzen niet boven een zeker plafond komen en pakt het risico op een prijsopdrijvend effect dus op een directe manier aan. Daarin zijn grofweg twee smaken te onderscheiden: een uniforme maximumprijs voor heel Nederland gebaseerd op de gemiddelde kostenstructuur van kinderopvanglocaties, of een prijs die verschilt per regio, met name omdat vastgoedkosten per gebied sterk kunnen verschillen. Uiteraard moeten de prijzen jaarlijks worden geïndexeerd.

#### Neveneffecten:

- Vaststellen van het "juiste" prijsniveau is altijd een uitdaging. Bij te veel tariefruimte heeft de maatregel geen effect; bij te weinig tariefruimte ontstaat een risico dat het organisaties in financiële problemen brengt. Een mogelijkheid om hiermee om te gaan is het instellen van een (onafhankelijke) instelling waarbij organisaties kunnen onderbouwen waarom hun kostenstructuur afwijkt van de standaard en dat ze daar in de tariefruimte vervolgens voor gecompenseerd kunnen worden.
- Elk schaalniveau voor het vaststellen van een maximumtarief heeft zijn nadelen. Een regionaal specifiek tarief kan aangepast worden op de verschillen in kostenstructuur tussen regio's. Echter, om dat goed te doen zouden tarieven op postcodeniveau nodig zijn, aangezien ook binnen (grote) gemeenten nog grote verschillen kunnen bestaan. Dat is onuitvoerbaar. Een landelijk uniform tarief is relatief makkelijk te berekenen en snel in te voeren, daarmee dus wel uitvoerbaar, maar gaat voorbij aan de verschillen in de kostenstructuur tussen locaties. Dit is met name relevant voor vastgoedkosten. Een landelijk gemaximeerd tarief zou als neveneffect kunnen hebben dat opvang binnen gemeenten op goedkopere locaties gealloceerd wordt, waardoor de fysieke toegankelijkheid voor ouders verslechtert. De oplossing hiervoor kan zijn om gemeenten verantwoordelijk te maken voor huisvesting, zoals in het onderwijs.
- Een gemaximeerde prijs maakt de sector minder aantrekkelijk voor for-profit partijen en heeft het risico dat for-profit aanbod uit de markt verdwijnt, of dat het er minder snel bij komt.

<sup>48</sup> Uiteraard in combinatie met een verbod om een aanvullende bijdrage van ouders te vragen, anders verliest het zijn werking.



- Een prijsplafond kan organisaties prikkelen om in de kosten te gaan snijden en om zo meer winst te maken, bijvoorbeeld door de kwaliteit van dienstverlening aan ouders te verlagen.<sup>49</sup>
- Daar zit ook een positieve kant aan: er ontstaat een prikkel om efficiënt te werken, wat onder meer via schaalvergroting bereikt kan worden. Gezien het gefragmenteerde aanbod in de markt zou schaalvergroting een positieve ontwikkeling in de kinderopvang kunnen betekenen.
- Een maximumprijs vergemakkelijkt de verdergaande transitie van de kinderopvang (scenario's 3 en 4 uit de SVK-studie, waarin ook tariefregulering als bijbehorende maatregel wordt genoemd) en kan de overgang naar meer integrale kindcentra eenvoudiger maken, omdat de bekostiging van onderwijs en kinderopvang sterker op elkaar gaan lijken.

### **Maatregel: Regulering kosten via bijvoorbeeld de Wet Normering Topinkomens**

Werking: Aan de kostenkant is het voorstelbaar dat de Wet Normering Topinkomens (WNT) ook van toepassing wordt verklaard op de kinderopvangsector, gezien het nu al grote aandeel publieke bekostiging dat straks nog verder zal toenemen. De WNT geldt voor de bezoldiging van bestuurders in het openbaar bestuur, topfunctionarissen bij semipublieke organisaties (zoals ziekenhuizen, woningbouwcorporaties, scholen) en instellingen die een groot deel van de inkomsten uit subsidies ontvangen (zoals culturele instellingen). Het vermogen van deze maatregel om een prijsopdrijvend effect tegen te gaan valt te bezien, daarvoor is onderzoek naar de huidige bezoldiging van bestuurders van kinderopvangorganisaties nodig. Maar als een meer principiële punt valt het wel te overwegen voor de kinderopvang. Overigens was deze discussie lang geleden ook aan de orde. De toenmalige minister van Sociale Zaken legde uit dat de kinderopvang helemaal niet onder de WNT kan vallen, omdat "... kinderopvanginstellingen BV's en NV's zijn waardoor winst naar de eigenaar vloeit en niet in de organisaties blijft."<sup>50</sup> Maar de rechtsvorm zou weinig moeten zeggen over of de WNT wel of niet van toepassing kan zijn. Zo zijn er ook vennootschappen zonder winsttoegmerk in de kinderopvang actief. En in recentere tijd was het omzeilen van de WNT door de keuze van een vennootschap als rechtsvorm in de zorg onderwerp van gesprek. Het wetsvoorstel 'Wet tegengaan ontwijking WNT' is mede hierop gericht.<sup>51</sup>

### **Maatregel: Regulering winst**

Werking: De prikkel om wel of niet winst te maken en welke bestemming de winst krijgt (uitkering aan aandeelhouders of investeringen) hangt nu vooral af van welke type kinderopvangorganisatie het betreft. Beleid kan echter ook worden ingezet om op winsten in te grijpen. Zo kan er een beperking worden opgelegd aan de hoeveelheid (over)winst door een normrendement in te stellen, wat zoveel betekent als het rendement uitgedrukt als een maximumpercentage van de omzet of van de investeringen – return on sales / return on investment. Een ietwat vergelijkbaar systeem is kostprijs-plus regulering. Dit betekent dat bijvoorbeeld een onafhankelijke toezichthouder een redelijk rendement vaststelt dat organisaties mogen behalen, bovenop hun gemaakte kosten. In beide systemen is het gangbaar dat eventuele overwinst in het bedrijf geherinvesteerd moet worden of in de tarieven voor navolgende reguleringsperiode gecompenseerd wordt. Gegeven een bepaald

<sup>49</sup> De opvang van kinderen zelf kent kwaliteitsregulering en toezicht, daar kunnen organisaties moeilijk op inleveren.

<sup>50</sup> <https://www.kinderopvangtotaal.nl/kinderopvang-krijgt-geen-maximum-salaris-kind723168w/>

<sup>51</sup>

<https://www.internetconsultatie.nl/wetontwijkingwnt#:~:text=Het%20doel%20van%20het%20wetsvoorstel,te%20ontwijken%20aan%20te%20pakken>

kostenniveau zorgt een normrendement, of een redelijk rendement bovenop de gerealiseerde kosten, voor een grens aan de tariefstelling.

#### Neveneffecten:

- De effectiviteit van iedere vorm van winstregulering kan ondermijnd worden door financiële “trucjes” toe te passen die de winst op papier verlaagt en geld via andere constructies naar aandeelhouders sluist. Bijvoorbeeld een hogere “management fee” voor functionarissen in het moederbedrijf, die in de jaarrekening op de kosten van de kinderopvangorganisatie drukt, of een interne lening met relatief hoge rente die door een dochterbedrijf aan het moederbedrijf wordt afgedragen.
- Net als bij een prijsplafond maakt deze maatregel de sector minder aantrekkelijk voor *for-profit* organisaties en kan het nadelige invloed hebben op het beschikbare aanbod.
- Het reguleren op basis van slechts een normrendement geeft een prikkel aan *for-profits* om de kosten en inkomsten (via de tarieven) te verhogen. Zo blijven ze in relatieve termen nog steeds onder de gestelde norm, maar kunnen ze in absolute termen meer winst gaan maken. De prikkel tot overinvesteringen heet in de economische literatuur ook wel ‘gold plating’.
- Beide modellen voor winstregulering leveren een extra administratieve last op, vanwege het toezicht dat hierop nodig is. Kostprijs-plus regulering kost nog iets meer inzet dan een normrendement, omdat het bepalen (en vervolgens actualiseren) van een redelijk rendement een tijdrovende klus voor de toezichthouder kan zijn. Het is daarbij mogelijk ook nodig om normering voor te schrijven voor specifieke kostenposten, om te voorkomen dat organisaties met strategisch gedrag de reguleringsprincipes kunnen omzeilen.

Een alternatief op het beperken van de *hoeveelheid* winst, zoals hiervoor beschreven, is het opleggen van beperkingen aan de *bestemming* van die winst. Dit idee is niet nieuw. In 2019 kondigden de SP, PvdA en GroenLinks een initiatiefwet aan dat het verbod op winstuitkering in de kinderopvang regelt.

### **4.1.4 Betalingsbereidheid ouders: maatregelen om ouders een sterkere positie in de markt te geven**

#### **Maatregel: meer financiële transparantie**

Werking: het afdwingen van meer financiële transparantie bij de kinderopvangorganisaties kan worden betoogd als effectieve maatregel. Momenteel is het beperkt inzichtelijk welke winsten *for-profits* maken en in hoeverre die winst direct (via dividenduitkering) of indirect (via andere constructies) in de portemonnee van aandeelhouders eindigt. Meer financiële transparantie maakt de prestaties van kinderopvangorganisaties beter inzichtelijk en vormt voor de afnemers – ouders – een extra parameter om hun keuze voor opvang op te baseren. Ook breder kan het impact hebben, omdat de organisaties scherp gehouden kunnen worden door bijv. journalisten, beleidsmakers en de politiek. Inspiratie voor deze maatregel is te halen uit de manier waarop organisaties in de zorgsector zich moeten verantwoorden,<sup>52</sup> al zou dit voor kinderopvang waarschijnlijk in lichtere vorm ingericht kunnen worden.

<sup>52</sup> [www.jaarverantwoordingzorg.nl](http://www.jaarverantwoordingzorg.nl)

Neveneffecten:

- Afhankelijk van de mate van transparantie die wordt geëist, kan het een belasting vormen voor vooral kleine organisaties om aan de nieuwe regels te voldoen.

Een alternatieve invulling van extra financiële transparantie is om meer gegevens beschikbaar te stellen voor de instanties die daarop moeten toezien. De gegevens worden dan niet openbaar beschikbaar gesteld. Hier ligt een relatie met andere maatregelen; voor een model van winstregulering is financiële transparantie bijvoorbeeld een basisvereiste om het goed uit te kunnen voeren.

## 5. Beschouwing en advies regulering kinderopvangsector

De maatschappelijke discussie over de kinderopvang is volop gaande. Het is duidelijk dat, ook met een grote stelselwijziging, de discussie nog niet is beslecht. Voornemens moeten nog worden uitgewerkt en onderweg zullen nog vele hordes genomen moeten worden. Het kabinet heeft aangegeven de periode tot de zomer van 2023 te gebruiken om mogelijke problemen te analyseren, zoals deze in dit rapport ook zijn geschetst rondom personeelstekorten (die met het nieuwe stelsel sneller zouden groeien), de beschikbaarheid van kwalitatief goede opvang, kansengelijkheid en het risico van hogere prijzen. Het kabinet wil voor de zomer met uitgewerkte plannen komen.

Vanuit het perspectief dat publiek geld moet worden ingezet om de maatschappelijke welvaart zo veel mogelijk te vergroten, heeft Rebel naar de kabinetsplannen voor de kinderopvang gekeken. Tegen de achtergrond van de Kinderopvangtoeslagenaffaire en het maatschappelijk belang van kinderopvang, is het goed dat er aan een stelselwijziging voor de kinderopvang wordt gewerkt. Maar tegelijkertijd is zorgvuldigheid essentieel om te zorgen dat de doelen die bij de stelselwijziging worden genoemd ook daadwerkelijk worden behaald.

Onze analyse laat zien dat er in de huidige kabinetsplannen voor de hervorming van de kinderopvang een inherent en aanzienlijk risico zit op een prijsopdrijvend effect. Wanneer daar geen passende maatregelen tegenover staan, bestaat de kans dat veel publieke middelen de sector uitlekken, dat de toegankelijkheid van kinderopvang juist voor lage inkomens onder druk komt te staan en dat de kansengelijkheid groeit in plaats van afneemt. In het ontwerpproces waar de Rijksoverheid nu in zit is het belangrijk om na te denken over passende maatregelen die dat voorkomen.

Wij komen tot de conclusie dat een maximum uurtarief voor kinderopvangorganisaties - in combinatie met een verbod om een aanvullende bijdrage te vragen aan ouders - voor de hand ligt. Deze maatregel wordt door SVK automatisch gekoppeld aan de verdergaande hervormingen (scenario 3 en 4 uit de studie), maar ook als mogelijkheid benoemd voor scenario 2, en we zien qua verwachte prijsprikkels voor for-profit aanbieders van kinderopvang weinig verschil tussen deze scenario's. De methode voor berekening van zo'n maximum uurtarief kan gebaseerd worden op historische kosten en vaste rekenregels (bijvoorbeeld de CAO Kinderopvang in combinatie met kwaliteitsnormen voor de personeelslasten). Ook hoort daar een component indexatie bij en is het te overwegen om de systematiek enigszins flexibel in te richten, zodat er bijvoorbeeld extra tariefruimte kan ontstaan bij externe schokken (denk aan onvoorziene harde stijging van de energieprijzen, zoals momenteel aan de hand is) of dat organisaties met een afwijkende kostenstructuur een aangepast maximum kunnen aanvragen. Dit alles behoeft nadere uitwerking en is buiten de scope van dit onderzoek. Een maximumtarief heeft als belangrijkste voordelen dat het niet te ingewikkeld is om in te voeren en past bij de eventuele verdere transitie naar gratis kinderopvang en de integratie met het basisonderwijs. Met het oog op de toename in vraag en noodzakelijke groei van de kinderopvangsector op lange termijn, moet het risico dat de sector voor for-profit aanbieders minder aantrekkelijker wordt door het prijsplafond wel serieus genomen worden.

Een mogelijke aanvulling op het maximum uurtarief is het opleggen van beperkingen aan de mate van winstuitkering, bijvoorbeeld door winst tot een bepaald percentage toe te staan en voor alles daarboven een verplichting op te leggen om winsten te herinvesteren in de organisatie. We zeggen bewust 'aanvulling', omdat een beperking van de winstuitkering (bovenop een maximumprijs) een ander doel dient dan het risico op een prijsopdrijvend effect tegengaan. Het zou vooral kunnen werken om af te dwingen dat winsten geherinvesteerd worden in de kinderopvangsector, wat de

kwaliteit van opvang ten goede zou komen. Maar in de uitwerking en uitvoering kent deze maatregel wel een aantal uitdagingen.

Een beperking van de winstuitkering zal gepaard moeten gaan met meer financiële transparantie van kinderopvangorganisaties. Het moet immers mogelijk zijn om het winstniveau zuiver vast te kunnen stellen en om erop toe te kunnen zien dat er geen constructies worden toegepast die het winstniveau kunstmatig laag houden. Meer financiële transparantie heeft op zichzelf ook een "no regret"-karakter. Het geeft ouders extra onderscheidende informatie over kinderopvanginstellingen en stelt hen beter in staat om hun "marktmacht" - het kiezen tussen concurrerende aanbieders - uit te oefenen.

**Marieke Oomen**

+31 6 2161 5850  
marieke.oomen@rebelgroup.com

**Radboud Koning**

+31 6 1493 8983  
radboud.koning@rebelgroup.com

**Enno Gerdes**

+31 6 3449 1864  
enno.gerdes@rebelgroup.com

**Matthijs van Neerbos**

+31 6 4214 3521  
matthijs.vanneerbos@rebelgroup.com



Wijnhaven 23  
3011 WH Rotterdam  
Nederland  
+31 10 275 59 95

info@rebelgroup.com  
www.rebelgroup.com