



23 juni 2022

Maatschappelijk belang kinderopvang vereist prijsregulering beter plan

In [ESB](#) (juni 2022) pleiten de hoogleraren Plantenga, Van Huizen en Leseman voor prijsregulering als het kabinet verder gaat met de plannen om de ouderbijdrage voor kinderopvang sterk te verlagen. Met prijsregulering zou de kansengelijkheid voor lage inkomens beter gewaarborgd worden. De redenering van de onderzoekers is als volgt:

1. als de ouderbijdrage voor kinderopvang veel lager wordt zullen aanbieders de prijzen sterk verhogen;
 2. ouders met hogere inkomens merken daar weinig van, maar voor de onderklasse wordt kinderopvang dan onbetaalbaar en ontoegankelijk;
 3. juist voor de groep met een laag inkomen kan kinderopvang bijdragen aan meer kansengelijkheid;
- en dus moet er prijsregulering komen om de kansengelijkheid te waarborgen.

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 denivellerend 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 (ESB, 16 juni 2022).

Door oplopende personeelstekorten raken de plannen voor gratis kinderopvang steeds verder uit beeld. En toch blijft het van belang om beeldvorming en aannames gekoppeld aan die plannen te toetsen.

Want is het eigenlijk wel zo dat ondernemers de prijzen sterker verhogen als de toeslagsubsidie substantieel stijgt? En hoe dwingend is het vergoede maximumuurtarief van de toeslag voor de feitelijke prijsstelling?

Aan de hand van een vergelijking tussen feitelijke tarieven en het toeslagtarief van de kinderopvangregeling onderzoeken we welke feitelijke onderbouwing er is voor de aannames in het ESB artikel.

Geen aanwijzingen dat aanbieders prijzen sterk(er) verhogen bij stijging subsidie

De aanname in ESB - dat de toename van de subsidie de verkooptarieven sterk zal doen stijgen - is eenvoudig te toetsen. In de periode 2005-2008 is door het Rijk fors geïnvesteerd in een hogere kinderopvangtoeslag waardoor de ouderbijdrage halveerde van gemiddeld 37% naar 18% van het vergoede maximum-uurtarief (toeslagtarief). In die periode kregen ouders van het Rijk een korting van gemiddeld bijna 50% op de netto-ouderbijdrage:

Tabel 2.2 Verdeling kosten formele kinderopvang (in % van totale kosten): 2005-2009

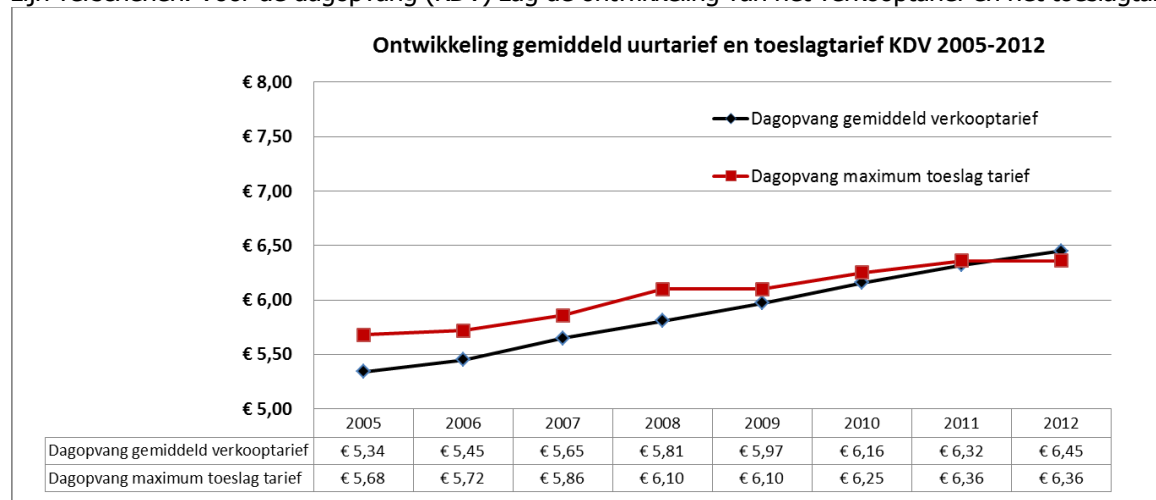
	2005	2006	2007	2008	2009
Overheid	42	48	56	58	57
Werkgevers	21	22	26	24	22
Ouders	37	30	18	18	21

Bron: SZW (persoonlijke communicatie).

Bron: CPB, 2011 (p. 8)

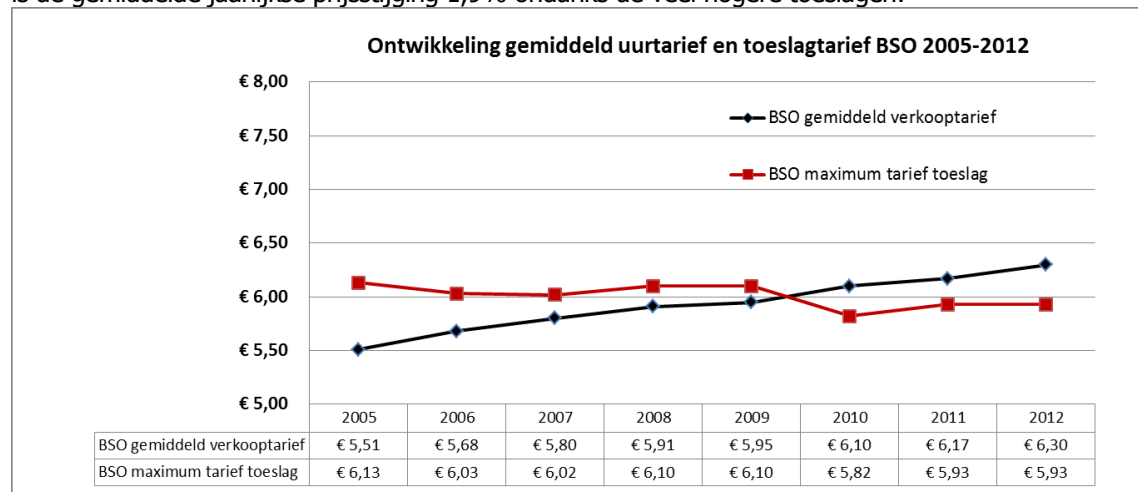
In die periode lagen de verkooptarieven grotendeels nog ruim onder het toeslagtarief (CPB, 2011 p.23) waardoor ouders van extra prijsverhogingen relatief weinig last zouden hebben. In de redenering van de onderzoekers stonden in die periode dus alle seinen op groen voor forse tariefstijgingen van kinderopvangondernemers om zo meer marge te genereren. Is dat ook gebeurd? En hoe hebben de verkooptarieven in die periode gereageerd op de fors hogere subsidie en dus veel lagere kosten voor ouders?

Dat is allemaal terug te vinden in de Rijksbegrotingen, onderzoeken en rapportages over de kinderopvang die vanaf 2005 zijn verschenen. Voor de dagopvang (KDV) zag de ontwikkeling van het verkooptarief en het toeslagtarief er als volgt uit:



Vanaf 2005 tot en met 2012 bedroeg de gemiddelde jaarlijkse stijging van de verkooptarieven voor dagopvang 2,7%. In die periode met een sterke toename van de kinderopvangtoeslag - vanaf 2005 tot en met 2009 - is dat 2,8%. Geen extreme prijsaanpassingen dus en in 2008 was nog steeds het merendeel van de dagopvang te bekostigen met het maximum toeslagtarief.

Voor de BSO zien we een vergelijkbaar beeld zonder extreme prijsaanpassingen. In de periode vanaf 2005 tot en met 2009 is de gemiddelde jaarlijkse prijsstijging 1,9% ondanks de veel hogere toeslagen:



In de macrocijfers zien we dus geen bewijs voor de stelling dat een fors hogere subsidiebijdrage leidt tot een sterke stijging van verkooptarieven en dus een slechtere toegankelijkheid voor lage inkomens. Nu zou het tegenargument kunnen zijn dat er toen nog nauwelijks private kinderopvangaanbieders waren of dat in die periode nog geen private equity werd gebruikt. Maar ook dat blijkt niet zo te zijn¹.

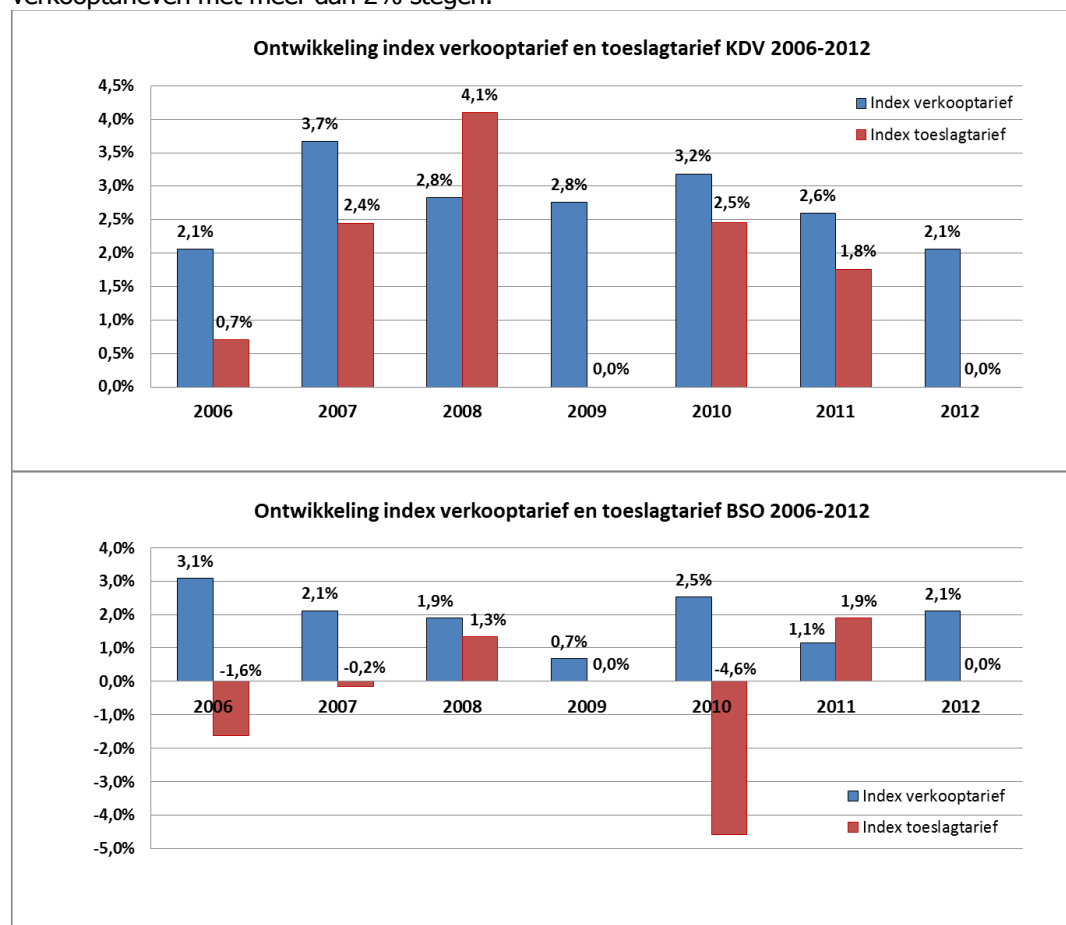
Hoe dwingend is het maximum vergoede uurtarief voor de prijsstelling?

In de grafieken is duidelijk te zien dat niet ondernemersgedrag, maar overheidsbeleid de oorzaak is voor aantasting van de toegankelijkheid voor de laagste inkomens. In de periode 2005-2012 is door bezuinigingen het toeslagtarief niet geïndexeerd en zelfs verlaagd waardoor al in 2012 het merendeel van het opvangaanbod niet meer bekostigd kon worden met de toeslagregeling.

In onderstaande grafieken is de jaarlijkse index van de verkoop- en toeslagtarieven in beeld gebracht en daaruit blijkt geenszins dat het toeslagtarief een dwingende prikkel is voor de feitelijke prijsontwikkeling. Kijk onder andere naar de

¹ zowel Navitas (Catalpa) als Waterland (SKON) – beiden rechtsvoorgangers van de huidige marktleider Partou – waren toen al actief als financier van de grootste kinderopvangaanbieders. Zie voor aandeel particuliere aanbieders in deze periode Kinderopvang in kaart (CPB, 2011 p. 11).

tariefstijgingen in 2009 en 2012 voor KDV - toen de toeslagtarieven werden bevroren en de verkooptarieven met meer dan 2% stegen. Of kijk naar 2010 toen het maximum toeslagtarief voor BSO werd verlaagd vanwege bezuinigingen en de verkooptarieven met meer dan 2% stegen:



De correlatie tussen de stijging van de toeslag- en gemiddelde verkooptarieven BSO over de periode 2005 tot en met 2021 bedraagt zelfs afgerond 0. Dat betekent dat er sterke aanwijzingen zijn dat ondernemers zich niet laten leiden door de indexering van het toeslagtarief voor de verkooptarieven. Het toeslagtarief wordt straks minder dwingend voor de feitelijke prijsstelling stellen de onderzoekers. Maar als dat nu al niet zo is, hoeveel minder dwingend kan het dan nog worden?

De indexering van de toeslagtarieven is wettelijk gekoppeld aan de loon- en prijsontwikkeling in Nederland. Doordat het Rijk die koppeling niet consequent heeft gevolgd is de toegankelijkheid voor de laagste inkomens aangetast. Als de overheid consequent de wettelijke richtlijnen gevolgd had dan zou in 2022 het grootste deel van de opvang nog steeds volledig bekostigd kunnen worden met de toeslagregeling.

Wetenschappelijke onderbouwing ontbreekt voor stelling dat prijsregulering vereist is

De stelling 'Het maatschappelijk belang van kinderopvang vereist prijsregulering' is gebaseerd op aannames over ondernemersgedrag en prijsbeleid die we tot nu toe in de branche niet hebben gezien.

Veel aannemelijker is dat schaarste en toenemende wachtlijsten leiden tot sterke tariefstijgingen. Maar ook het effect van schaarste zien we niet terug in de tariefontwikkeling van kinderopvang. Gelijktijdig met de sterke verhoging van de toeslagen werd in 2007 de commissie Bruins ingesteld om te zoeken naar oplossingen voor de eindeloze wachtlijsten in de BSO. Met enorme wachtlijsten én fors hogere subsidies was er alle ruimte voor ondernemers om de prijzen extra te verhogen en daarmee de toegankelijkheid voor de laagste inkomens aan te tasten. Maar dat gebeurde toen niet terwijl dat - volgens de economische theorie - wel te verwachten was. Kan het gekoppeld zijn aan de bijzondere rol van ouders die een wettelijke adviesrecht hebben op de tarieven? Heeft het misschien iets te maken met het feit dat in vrijwel iedere oudercommissie wel één mondige ouder zit met een juridische of financiële achtergrond met voldoende vrije tijd? Dat zijn immers enkele aspecten die de kinderopvang onderscheidt van andere markten.

Ik kan niet verklaren hoe het precies zit. Net zo min als de wetenschappers in het ESB artikel onderbouwen dat wél of geen prijsregulering iets toevoegt aan kansengelijkheid.

Kansenongelijkheid is een uitzondering bij gezinnen met aanspraak op kinderopvangtoeslag met een inkomen vanaf 1,5 keer modaal. Geen cent van de € 2,2 miljard aan extra uitgaven van belastinggeld voor bijna gratis kinderopvang komt terecht bij de doelgroep met lage inkomens zonder toeslagaanpraak die moet dealen met kansengelijkheid. En dus vergt het maatschappelijk belang voor de kinderopvang geen prijsregulering maar simpelweg een beter plan.