

Vergaderjaar 2023–2024

36 200

Nota over de toestand van 's Rijks Financiën

31 322

Kinderopvang

AY¹

BRIEF VAN DE MINISTER VAN SOCIALE ZAKEN EN WERKGELEGENHEID

Aan de Voorzitter van de Eerste Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 15 februari 2024

Aanleiding

In de bijlage stuur ik u zoals toegezegd de marktscan en onderzoek over de financiering van de kinderopvang op (T03523).

De onderzoeken zijn op 11 april 2023 zonder beleidsreactie aan de Tweede Kamer verzonden. Per abuis zijn de onderzoeken destijds niet aan de Eerste Kamer verzonden. Waarvoor mijn excuses. De beleidsreactie is in de brief Voortgangsrapportage herziening financieringsstelsel kinderopvang van 26 april 2023 opgenomen. Deze voeg ik voor de volledigheid hieronder toe.

De Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,
C.E.G. van Gennip

¹ De letters AY hebben alleen betrekking op 36 200.

4.1 Resultaten: Private equity in de kinderopvang

De kinderopvangsector is een hybride markt waar zowel commerciële als niet-commerciële aanbieders actief zijn. SEO heeft de marktwerking en de verschillende financieringsvormen in de markt in beeld gebracht. De belangrijkste resultaten uit het onderzoek zijn:

- Het marktaandeel in kindplaatsen van commerciële partijen is ongeveer 64%, tegenover 36% niet-commercieel.
- Het marktaandeel van private equity² (PE) is ongeveer 12% van het totale aanbod aan kindplaatsen.
- PE-organisaties en commerciële organisaties hebben op houderniveau een hoger brutoresultaat dan niet-commerciële aanbieders, en een lager brutoresultaat op concernniveau.
- De prijzen bij PE-organisaties en andere commerciële aanbieders liggen in kinderdagverblijven zo'n 4–8% hoger dan bij non-profit-aanbieders. In de buitenschoolse opvang liggen de prijzen bij PE 2–11% hoger dan bij niet-commerciële aanbieders.
- PE-organisaties in de kinderopvang hebben een lagere solvabiliteit dan overige commerciële en niet-commerciële kinderopvangorganisaties. De gemiddelde solvabiliteit van PE-organisaties bevindt zich rond de ondergrens die als financieel gezond wordt beschouwd.
- Het verloop van personeel bij PE is ongeveer 25%. Dat betekent dat ieder jaar 25% van het personeel de organisatie verlaat. Dat is meer dan bij andere commerciële aanbieders (22%) en niet-commerciële aanbieders (15%)³. De Minister van SZW zal in gesprek met vakbonden en sectorpartijen vragen om duiding bij deze verschillen. Op andere arbeidsuitkomsten, zoals lonen en type contract, scoren aan PE-gelieerde organisaties en grote non-profits vrijwel gelijk.
- Er blijken geen grote verschillen op gebied van kwaliteit en veiligheid tussen PE en andere aanbieders. Bij PE-organisaties constateerde de GGD gemiddeld minder overtredingen op minimale kwaliteitseisen dan bij andere aanbieders. Een analyse op proceskwaliteit zoals gemeten in de Landelijke Kwaliteitsmonitor Kinderopvang (LKK) laat geen duidelijke verschillen zien tussen PE en andere aanbieders. Aandachtspunt hierbij is dat het inzicht in proceskwaliteit relatief beperkt is door het kleine aantal observaties in de LKK.
- Het bedrijfsmodel van PE is er vooral op gericht om rendement te behalen bij doorverkoop. De verkoop van een kinderopvangorganisatie is een overdracht van waarde van de oude naar de nieuwe eigenaar en betekent dus niet per se dat er middelen aan de sector worden onttrokken.
- PE kan publieke middelen aanwenden om de verkoopwaarde voor de verkoop te maximaliseren, zonder dat er waarde voor de samenleving wordt gecreëerd. Dat kan bijvoorbeeld door het marktaandeel te vergroten en vervolgens prijzen te verhogen of door selectief te investeren in wijken met een hoge sociaal-economische status (cherry-picking). Daarnaast kunnen middelen aan de sector worden onttrokken door dividend, (management)fees, sale-en-leasebackconstructies en rentebetalingen. Uit de marktscan van SEO blijkt dat er geen dividenduitkeringen plaatsvinden en nauwelijks fees

² Een private equity-fonds is een investeringsfonds van waaruit in niet-beursgenoteerde organisaties wordt geïnvesteerd, met het doel ondernemingen na 4 tot 7 jaar met winst door te verkopen. SEO schrijft dat PE een vorm van eigenaarschap is die zich kenmerkt door scherpe prikkels om bedrijfswaarde te creëren.

³ Een kanttekening is dat het verloop op houderniveau wordt gemeten, waardoor het aantal observaties beperkt is. Ook kan schaalgrootte een rol spelen. Dit resultaat moet daarom met voorzichtigheid worden geïnterpreteerd.

worden uitgekeerd. De rentelasten als percentage van de omzet van PE-organisaties zijn hoger dan bij andere aanbieders, maar vergelijkbaar met de gemiddelde rentelasten in de zorg en het onderwijs.

- De herziening van het financieringsstelsel brengt een aantal zorgen mee rond het omzetten van publiek geld in (over)winsten (zie 4.2). In het nieuwe stelsel wordt de vraag sterker gesubsidieerd dan nu het geval is. SEO waarschuwt dat lokale marktmacht en andere marktimperfections ertoe kunnen leiden dat grote aanbieders een deel van de subsidie via hogere prijzen (of lagere kwaliteit) omzetten in (over)winsten.

Decisio heeft een twintigtal mogelijke maatregelen beoordeeld op effectiviteit⁴, uitvoerbaarheid⁵ en neveneffecten⁶. Op gebied van governance onderzocht Decisio de effecten van een breder adviesrecht of instemmingsrecht voor stakeholders, transparantie over jaarrekeningen, vastgoed loskoppelen, een gedragscode en een kwaliteitsmonitor. Op gebied van vergunningen onderzocht Decisio de effecten van een uitsterfbeleid voor commerciële organisaties, een verkoopverbod, nationaliseren, restrictieve vergunningsverlening en een verlaging van toetredingsbarrières. Financiële maatregelen die Decisio onderzocht zijn tariefregulering, solvabiliteitseisen, tariefregulering op basis van operationele kosten, uniformering van jaarrekeningen, beperking van financieringsvormen, winst- en dividendnormering, normering van topinkomens en een verruiming van de CAO. De uitkomst is geen blauwdruk voor een maatregelpakket. De uitkomst is wel een overzicht van mogelijke maatregelen, de mate waarin die maatregelen ongewenst marktgedrag kunnen voorkomen, en bijkomende voor- en nadelen. Van de twintig maatregelen zijn er volgens Decisio zes niet uitvoerbaar: instemmingsrecht stakeholders fusies en overnames, loskoppelen vastgoed, uitsterfbeleid for-profit, verkoopverbod, nationaliseren en winstnormering. De veertien overige maatregelen verschillen in de mate waarin zij geschikt zijn.

Kabinetsreactie

Het is voor het kabinet van cruciaal belang om te borgen dat we in Nederland de kwalitatief goede en veilige kinderopvang die we momenteel hebben in de toekomst ook vasthouden en dat kinderopvang toegankelijk blijft voor alle ouders die werk en zorg voor hun kinderen willen combineren. Commerciële partijen kunnen een belangrijke bijdrage leveren aan de toename van het aanbod in de kinderopvangsector. Ook de komende jaren is gelet op de huidige krapte op de kinderopvangmarkt behoefte aan investeringen van zowel commerciële als niet-commerciële partijen om de verwachte toename in de vraag te kunnen opvangen.

De resultaten van de onderzoeken geven in zijn algemeenheid geen reden om op korte termijn in te grijpen, maar tonen wel risico's voor de toekomst. Het kabinet ziet met het oog op de stelselherziening op basis van deze onderzoeken risico's op het gebied van toegankelijkheid en continuïteit. Daarnaast is een blijvende inspanning nodig om de huidige hoge kwaliteit in de toekomst te behouden.

Daarbij noopt de budgettaire intensivering die gepaard gaat met de stelselherziening tot extra nadenken over het borgen van de publieke belangen in de kinderopvang en over een doelmatige besteding van

⁴ Voorkomt de maatregel ongewenst gedrag?

⁵ Is de maatregel juridisch en uitvoeringstechnisch haalbaar; objectief; transparant en zonder invloed op administratieve lasten?

⁶ Wat is het effect van de maatregel op kwaliteit, continuïteit, uitbreiding en diversiteit van het bestaande aanbod; toegankelijkheid en het vestigingsklimaat?

publieke middelen. De maatschappelijke impactanalyse van SCP en CPB (zie 3.1.4) zal meer inzicht geven in de precieze gevolgen van de stelselherziening. Daarom zal de Minister van SZW in aanloop naar besluitvorming over de stelselherziening maatregelen uitwerken om de toegankelijkheid, kwaliteit en continuïteit te waarborgen.

4.2.1 Toegankelijkheid

In aanloop naar de stelselherziening ziet het kabinet een risico op het gebied van toegankelijkheid en kansengelijkheid, zoals ook beschreven in paragraaf 2.1. De toename van de kinderopvangvergoeding tot 96% van de maximum uurprijs voor midden- en hoge inkomensgroepen vermindert mogelijk de prikkel voor kinderopvangorganisaties om de vraagprijzen niet te ver boven de maximum uurprijs te laten stijgen. De onderzoeken tonen inderdaad aan dat aanbieders op de kinderopvangmarkt door schaarste aan kindplaatsen marktmacht kunnen hebben, vooral in gebieden met een hoge marktconcentratie. Ze kunnen daarmee hogere prijzen vragen dan nodig voor de exploitatie. Hierdoor kan de toegankelijkheid voor ouders in gevaar komen. Er zijn risico's voor de arbeidsparticipatie en economische zelfstandigheid van met name vrouwen met een lager inkomen. Daarnaast kan het risico op segregatie ontstaan, met kwaliteits- en prijsverschillen tussen gebieden met hoge en lage sociaal economische status-scores. Ook kunnen overwinsten aan de sector onttrokken worden. Een eventueel prijsplafond zou aanbieders kunnen prikkelen om doelmatig te werken en toegankelijkheid voor de lage inkomens verbeteren. Daarom gaat de Minister van SZW de mogelijkheid tot tariefregulering verder verkennen in aanloop naar het nieuwe stelsel.

Tariefregulering is een potentieel kansrijke maar ook complexe maatregel. Er zijn nog een flink aantal juridische en uitvoeringstechnische vraagstukken die moeten worden uitgewerkt voordat een besluit genomen kan worden of en hoe tariefregulering in de kinderopvang kan worden geïmplementeerd. Het aanbod van kinderopvang kan als gevolg van deze maatregelen verder onder druk komen te staan: toetreding van aanbieders kan minder aantrekkelijk worden, terwijl de vraag naar kinderopvang de komende jaren juist zal toenemen. Deze punten zal de Minister van SZW betrekken bij de verkenning.

De onderzoekers geven aan dat een laagdrempelige opmaat naar een prijsplafond een monitor van prijzen kan zijn. De toegankelijkheid en prijzen monitort de Minister van SZW al voortdurend, zoals zij ook heeft aangegeven in de brief over monitoring uurprijzen⁷.

4.2.2 Kwaliteit

De marktscan van SEO toont aan dat PE-organisaties minder overtredingen begaan op minimale kwaliteitseisen dan andere aanbieders en vergelijkbaar scoren op proceskwaliteit. Wel zou het relatief hoge personeelsverloop bij PE-organisaties een risico kunnen vormen voor kwaliteit en zijn de inzichten in proceskwaliteit beperkt. Bovendien suggereren ervaringen uit andere landen dat de aanwezigheid van commerciële partijen in de markt de kwaliteit onder druk kan zetten. Zo laat Decisio zien dat commerciële organisaties in Australië, Canada, Engeland en Noorwegen bezuinigden op het aantal pedagogisch begeleiders per kind, wat tot lagere kwaliteit zou kunnen leiden.

⁷ https://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/brieven_regering/detail?id=2023Z07687&did=2023D18013

Wij stellen in Nederland stevige kwaliteitseisen en hebben momenteel ook een in internationaal verband gezien hoge kwaliteit (LKK). Het is belangrijk om deze hoge kwaliteit in stand te houden in de overgang naar het nieuwe stelsel. De prikkel om te bezuinigen op kwaliteit zou volgens Decisio verder kunnen worden verkleind door middel van een verplichte kwaliteitsmonitor, die inzicht geeft in de kwaliteit per kinderopvanglocatie.

Wat reeds inzicht geeft in kwaliteit per kinderopvanglocatie is het Landelijk Register Kinderopvang, waar de inspectierapporten van alle kinderopvanglocaties zijn in te zien. Daarnaast is een landelijk beeld belangrijk. De Minister van SZW heeft tijdens het Commissiedebat van 16 november 2022 aangekondigd een landelijke kwaliteitsmonitor op te zetten, naar aanleiding van vragen van het lid Van den Hil⁸. Die nieuwe monitor is een aanvulling op de LKK en richt zich op zowel de implementatie van de kwaliteitseisen die de komende tijd worden aangepast, als mogelijke knelpunten die zich bij de overige kwaliteitseisen voordoen. De eerste uitgebreide monitoring van de implementatie van de aanpassingen van kwaliteitseisen vindt in 2024 plaats. In 2023 vindt een eerste meting plaats via de LKK.

De Minister van SZW bekijkt op welke wijze het toezicht bij kinderopvangorganisaties een bijdrage kan leveren aan het bewaken van de kwaliteit. Het gaat hierbij om verantwoording afleggen over de bedrijfsvoering en het beleid van een organisatie transparant maken. Ze betreft hierbij de aanbevelingen uit recent onderzoek naar toezicht en handhaving in de kinderopvang⁹.

4.2.3 Continuïteit

Fiscale regelgeving zorgt ervoor dat ten opzichte van het verleden de fiscale prikkel voor PE-fondsen om bedrijven «te overladen» met schulden voor een belangrijk deel verdwenen is. Transparantie en een grotere invloed van stakeholders kunnen de continuïteit volgens de onderzoekers verder versterken, doordat risicovol gedrag zo inzichtelijk wordt gemaakt. Daarom gaat de Minister van SZW samen met de sector verkennen hoe de transparantie in de sector verder vergroot kan worden, hierbij kan bijvoorbeeld gedacht worden aan een gedragscode. In deze verkenning wil de Minister van SZW ook aandacht vragen voor de invloed van investeerders op de bedrijfsvoering.

Daarnaast wil de Minister van SZW, ook in reactie op de Motie Kathmann en Maatoug inzake ouderbetrokkenheid bij fusies en overnames¹⁰, onderzoeken hoe de ouderbetrokkenheid bij de bedrijfsvoering in ruimere zin vergroot kan worden. Zoals ook in het onderzoek van Decisio benoemd, kan meer zeggenschap leiden tot hogere kwaliteit. Het kan bijdragen aan betere keuzes en ouders kunnen eventueel tegenwicht uitoefenen. Verder kan volgens de onderzoekers een uitbreiding van het adviesrecht de transparantie bevorderen. Het verplichten van ouderinspraak op houderniveau vergt een wetswijziging.

⁸ Kamerstukken II 2022–2023, 31 322, nr. 469

⁹ Kamerstukken II 2022–2023, 31 322, nr. 478

¹⁰ Kamerstukken II, 2022–2023, 31 322, nr. 457.