DECISIO

Maatregelen Marktwerking Kinderopvang

EINDRAPPORT

ECONOMISCH ONDERZOEK EN ADVIES

Titel

Maatregelen marktwerking kinderopvang

Datum

7 april 2023

Status rapport

Eindrapport

Opdrachtgever

Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid

Projectteam Decisio

Niels Hoefsloot
Peter Risseeuw (Periscoop Onderzoek & Advies)
Mick Koopman
Onno den Hoed
Sebastiaan Tieleman

Met medewerking van

Antonia Simon (UCLC)
Tom Groot (VU)

Contactgegevens Decisio | Economisch onderzoek en advies

Valkenburgerstraat 212
1011 ND Amsterdam
T 020 – 67 00 562
E info@decisio.nl
I www.decisio.nl

Officieel citaat: Hoefsloot, N., P. Risseeuw, M. Koopman, O. Den Hoed, S. Tieleman, A. Simon & T. Groot (2023). Maatregelen Marktwerking Kinderopvang. Studie in opdracht van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.

DECISIO

Inhoudsopgave

Managementsamenvatting I

S1. Probleemstelling I

S2. Context van de kinderopvangmarkt I

S3. Lessen uit andere sectoren en het buitenland III

S4. Maatregelen en mogelijke effecten III

1. Inleiding 1

1.1 Aanleiding 1

1.2 Probleemstelling 1

1.3 Afbakening en beperkingen van het onderzoek 2

1.4 Leeswijzer 3

2. Context: ontwikkelingen in de markt voor kinderopvang 4

2.1 De markt voor kinderopvang 4

2.2 Een nieuw stelsel 8

2.3 Private equity 10

2.4 Mogelijke aangrijpingspunten voor beleid 17

2.5 Andere marktomstandigheden, ander beleid? 21

3. Vergelijking met andere sectoren 22

3.1 Publiek belang in de volkshuisvesting 22

3.2 Publiek belang in de zorg 24

3.3 Lessen uit de volkshuisvesting en de zorg 28

4. Vergelijking kinderopvang buitenland 31

4.1 Australië 31

4.2 Engeland 32

4.3 Noorwegen 33

4.4 Canada 34

4.5 Lessen uit het buitenland 35

5. Maatregelen en mogelijke effecten 37

5.1 Theoretische inkadering 37

5.2 Reikwijdte van regelgeving 39

5.3 Mogelijke maatregelen 40

5.4 Beoordelingskader 42

5.5 Beoordeling van maatregelen 43
5.6 Conclusies 49
Bijlage A. Catalogus van maatregelen 51
Governance 52
Vergunningen 64
Financieel 70
Bijlage B. Vraag-aanbodanalyses 85
Bijlage C. Geraadpleegde personen en organisaties 92
Bijlage D. Geraadpleegde bronnen 93

Managementsamenvatting

S1. Probleemstelling

Na het vastlopen van het financieringsstelsel met toeslagen is het kabinet van plan het kinderopvangstelsel fundamenteel te wijzigen. In plaats van het uitbetalen van toeslagen aan ouders zal in het nieuwe stelsel tot 96 procent van de kosten direct worden uitgekeerd aan de aanbieders. De bedoeling is dat door kinderopvang goedkoper te maken voor zowel hoge als lage inkomens alle ouders profiteren. De vraag zal na de stelselwijziging naar verwachting met circa 30 procent toenemen.

Omdat de prijsprikkel voor ouders in het nieuwe stelsel nagenoeg wegvalt, zal de prijs minder bepalend zijn bij de keuze voor wel of geen, hoeveel en welke kinderopvang. Daarom bestaat de vrees dat aanbieders van kinderopvang – en dan met name partijen gefinancierd door *private equity* fondsen – de mogelijkheid zullen benutten om hun prijzen meer dan proportioneel te verhogen. Collectieve middelen die eindigen als (over)winst voor externe investeerders worden politiek gezien als onwenselijk beschouwd.

De probleemstelling luidt: *"welke maatregelen zouden kunnen worden genomen om in te grijpen in de hybride markt van kinderopvang en welke (voor- en nadelige) effecten brengt dat met zich mee voor de kinderopvangsector?"*

Het is geen doel van dit rapport om de reputatie van c.q. de angst voor *private equity*-fondsen te onderschrijven of te weerleggen. Het doel is om maatregelen gericht tegen *mogelijk* ongewenst gedrag van aanbieders te inventariseren en deze te toetsen op effectiviteit, uitvoerbaarheid en neveneffecten. De uitkomst is geen blauwdruk voor een maatregelpakket voor het nieuwe stelsel. De uitkomst is wel een overzicht van mogelijke maatregelen, de mate waarin die maatregelen ongewenst marktgedrag kunnen voorkomen, en bijkomende voor- en nadelen.

S2. Context van de kinderopvangmarkt

Kinderopvang heeft positieve effecten op de ontwikkeling van kinderen en het opstuwen van arbeidsparticipatie met als gevolg onder meer hogere belastinginkomsten. Er bestaan marktimperfecties: asymmetrische informatie en schaaleffecten zorgen voor marktmacht en toetredingsdrempels. De marktimperfecties bieden ruimte voor mogelijk ongewenst gedrag door aanbieders. De positieve maatschappelijke effecten van de kinderopvang en mogelijk ongewenst gedrag van aanbieders vormen motivatie voor overheidsingrijpen.

Ongewenst gedrag op de kinderopvangmarkt

Vermeend gedrag

Van (met name *private equity gefinancierde)* aanbieders wordt verwacht dat zij ongewenst gedrag zullen vertonen wanneer marktmacht hiertoe kansen biedt. De te beschouwen kandidaat-maatregelen zijn daarom gericht op het indammen van het volgende gedrag:

- het profiteren van schaarste;
- het onttrekken van gelden;
- het in gevaar brengen van de financiële continuïteit van aanbieders;
- *cherry picking;*
- verschraling van de kwaliteit.

Geobserveerd gedrag
Marktpartijen vertonen in realiteit niet al het vermeende gedrag. Het profiteren van schaarste door hoge prijszetting en het realiseren van bovenproportioneel rendement speelt in ieder geval geen rol voor *private equity* investeerders. Het business model beoogt een hoge verkoopwaarde na de investeringsperiode. Het onttrekken van winst in de vorm van uit te keren dividend speelt geen rol. Hoge prijzen met het oog op winstonttrekking past niet bij de ambitie om de verkoopwaarde te maximaliseren.

Het *hefboomeffect* (het rendement op eigen het vermogen vergroten door de inzet van vreemd vermogen) maakt deel uit van de strategie van *private equity*-investeerders. *Private equity*-huizen worden er vaak van beschuldigd overgenomen bedrijven op te zadelen met hoge schulden. Door hoge rentelasten kunnen overgenomen bedrijven dan in liquiditeitsproblemen komen. Inmiddels is de fiscale regelgeving veranderd waardoor *private equity*-fondsen minder prikkels hebben om de schuldenlast van de overgenomen bedrijven te vergroten. Het hefboomeffect blijft wel intact.

Bij de reorganisatie die een overnemende partij oplegt kan een verschuiving naar andere marktsegmenten horen, bijvoorbeeld door klanten af te stoten waarop minder rendement wordt gemaakt. Daarmee blijven minder rendabele regio's over voor andere aanbieders. Dit is een vorm van *cherry picking.* Een andere vorm is het stopzetten van 'plusopvang'. Dergelijke keuzes voor een selectief aanbod impliceren een kwaliteitsverlaging op sectoraal niveau. In praktijk blijkt dat aan *private equity*-gelieerde partijen relatief vaker actief zijn in wijken met hogere inkomens.

Kwaliteitsverlaging kan zich ook op het niveau van vestigingen voltrekken. Immers, een sterke focus op kostenreductie kan gepaard gaan met inleveren op kwaliteit. Deze aanpak staat echter haaks op het streven een bedrijf op te bouwen dat op termijn van enige jaren verkoopbaar is. In praktijk blijkt dat op meetbare kwaliteitsindicatoren de aan *private equity*-gelieerde aanbieders bovengemiddeld scoren. Er zijn echter ook kwaliteitsaspecten die niet gemeten worden – de prestaties daarop zijn dan ook onbekend.

Verwacht gedrag in het nieuwe stelsel
Het gedrag dat aanbieders in het huidige stelsel vertonen kan veranderen na de stelselwijziging. Andere marktomstandigheden geven mogelijk andere prikkels. Een toename van de vraag wordt voorzien, waarbij het de vraag is of het aanbod die vraag kan bijbenen. Daarom moet er rekening worden gehouden met schaarste en wachtlijsten. Aanbieders kunnen prijzen verhogen, waardoor toegankelijkheidsproblematiek voor lagere inkomens ontstaat.

Doordat er meer geld in de sector zal omgaan, wordt deze aantrekkelijker voor spelers die vooral uit zijn op financieel gewin en minder oog hebben voor het publieke belang. Risico's op kwaliteitsuitholling en het onttrekken van financieel gewin kunnen daardoor toenemen.

Leverage is een belangrijk onderdeel van de strategie van *private-equity*-spelers. De rentestand van de afgelopen jaren verschafte hen een krachtige wind in de rug, waardoor vreemd vermogen financiering een aantrekkelijke strategie was. Nu de rente oploopt kunnen partijen op een moment van renteherziening geconfronteerd worden met (aanzienlijk) hogere financieringskosten, die kunnen leiden tot liquiditeits- of zelfs solvabiliteitsproblemen.

S3. Lessen uit andere sectoren en het buitenland

Lessen uit andere sectoren

Volkshuisvesting

De woningmarkt is een kapitaalintensieve sector die gekenmerkt wordt door schaarste en inertie van het aanbod. Van een arbeidsintensieve sector als de kinderopvang mag een flexibeler reactie op verandering in de vraag verwacht worden. Desalniettemin zijn er twee lessen te trekken uit de volkshuisvesting:

1. *Te strenge kwaliteitseisen leiden vooral tot administratieve lasten;*
2. *Te strenge prijszetting beperkt capaciteitsopschaling.*

Zorg

Regulering in de zorg is deels gebaseerd op dezelfde maatschappelijke doelen als in de kinderopvang. In beide sectoren is tevens sprake van asymmetrische informatie over kwaliteit. Binnen het geheel van zorgdiensten is specifiek gekeken naar verpleeghuiszorg en jeugdzorg. We trekken vijf lessen uit de zorg:

1. *For-profit schaalt sneller capaciteit op dan not-for-profit.*
2. *For-profit aanbieders doen vaker aan cherry picking.*
3. *Private equity partijen minimaliseren belastingafdracht met financiële constructies.*
4. *Er bestaan voorbeelden van Private equity gefinancierde partijen die inboeten op kwaliteit.*
5. *Private investeerders bieden uitkomst voor ondernemers met groeiambitie.*

Lessen uit de buitenlandse kinderopvang

In alle geanalyseerde landen is *private equity* vertegenwoordigd en is sprake van ketenvorming. Er zijn vier cases uitgekozen die om verschillende redenen interessant kunnen zijn voor de Nederlandse kinderopvangsector. Dit zijn Australië, Engeland, Noorwegen en Canada. We trekken vijf lessen:

1. *For-profit kinderopvang kan bijdragen aan het realiseren van groei.*
2. *Transparantie over kwaliteit kan effectief zijn.*
3. *Kwaliteitseisen werken effectief tegen uitholling van kwaliteit.*
4. *Ketenvorming in de kinderopvang heeft in andere landen tot continuïteitsrisico's geleid.*
5. *In het buitenland is een vorm van prijsregulering een vrij gebruikelijk instrument.*

S4. Maatregelen en mogelijke effecten

Kandidaat-maatregelen

Tabel S.1 toont te beoordelen maatregelen om bovenstaand gedrag te voorkomen. De meeste zijn er niet direct op gericht om *private equity* (of andere externe investeerders) buiten de deur te houden, maar op het inperken van de speelruimte van die aanbieders. Sommige maatregelen versterken of overlappen elkaar. Andere werken elkaar tegen. We onderscheiden drie categorieën instrumenten:

1. **Governance:** waarborgende maatregelen in het stelsel van toezicht (intern: RvT/ RvC), extern (gemeenten, GGD, ACM), gericht op het waarborgen van de belangen van diverse stakeholders;
2. **Vergunningen:** maatregelen die bepaalde soorten aanbieders generiek toegang tot de markt ontzegt, of sancties die worden opgelegd aan aanbieders die ongewenst marktgedrag vertonen;
3. **Financieel:** eisen aan financiële parameters van de bedrijfsvoering.[1]

[1] Een deel van de kandidaat-maatregelen is aangereikt door het ministerie van SZW, mede op basis van Kamervragen (SZW, 2022a). Verdere inspiratie komt vanuit de literatuur en gesprekken met deskundigen en sectorpartijen. De indeling in de categorieën governance, vergunningen en financieel is enigszins arbitrair.

Tabel S.1 Te beoordelen maatregelen

A: Governance	B: Vergunningen	C: Financieel
1. adviesrecht voor ouders, personeelsleden en samenwerkingspartijen in de bedrijfsvoering en bij fusies en overnames; 2. instemmingsrecht voor ouders en personeelsleden bij fusies en overnames; 3. transparantie over jaarrekeningen; 4. vastgoed loskoppelen en gemeentetaak maken; 5. gedragscode voor aanbieders; 6. verplichte kwaliteitsmonitor.	1. uitsterfbeleid *for-profit*: enkel nieuwe stichtingen toelaten en/of verplichtstelling maatschappelijke BV-status; 2. verkoopverbod op organisaties; 3. publiek maken / nationaliseren; 4. restrictieve vergunningverlening om lokale marktconcentraties te voorkomen; 5. verlagen toetredingsbarrières, lagere regeldruk;	1. opleggen van een maximum in rekening te brengen tarief, boven het maximaal te vergoeden tarief; 2. solvabiliteitseisen ('leverage cap'); 3. herijken van het maximaal vergoedbare tarief tot alleen de operationele kosten; 4. uniformering van jaarrekeningen door boekhoudstandaarden; 5. een beperking op financieringsvormen; 6. winstnormering / winstverbod; 7. dividendnormering / dividendverbod; 8. normering beloning leidinggevenden; 9. verruiming van de CAO.

Beoordeling van maatregelen

De verschillende maatregelen zijn aan de hand van het *Structure - Conduct - Performance* kader beoordeeld op uitvoerbaarheid, effectiviteit en het mogelijk optreden van neveneffecten. *Effectiviteit* geeft antwoord op de vraag of ongewenst gedrag wordt gemitigeerd. *Uitvoerbaarheid* betreft de vraag of instrumenten juridisch ingepast kunnen worden, binnen de capaciteit van uitvoerende diensten passen en niet leiden tot (te) hoge administratieve lasten voor burgers en bedrijven. Daarnaast zijn *neveneffecten* van belang. Tabel S.2 geeft een samenvatting van de bestudeerde maatregelen. De maatregelen die als niet of bijzonder lastig uitvoerbaar zijn, blijven buiten deze samenvatting. De maatregelen in tabel S.2 zijn in principe uitvoerbaar, al zal veel afhangen van de eventuele invulling in de praktijk. De kolom *uitvoerbaarheid* geeft daarbij aan waar eventuele uitvoeringsobstakels worden voorzien.

Tabel S.2 Samenvatting beoordelingskader van maatregelen

	Uitvoer-baarheid	Effectiviteit	Neveneffecten			
Maatregel	uitvoerbaar	financieel gedrag	borgen kwaliteit	beschik-baarheid	toeganke-lijkheid	divers aanbod
Adviesrecht *stakeholders* in bedrijfsvoering (A1)	=	=	+	=	=	=
Transparantie over jaarrekening (A3)	admin. last.	=	+	+	=	=
Gedragscode (A5)	niet bevoegd	=	+	=	=	–
Verplichte deelname kwaliteitsmonitor (A6)	admin. last.	=	+	–	=	–
Restrictieve vergunning-verlening (B4)	juridisch	+	=	–	–/+	+
Verlagen regeldruk (B5)	=	+	–	+	=	=
Prijsplafond (C1)	afbakening	+	=	–	+	–
Solvabiliteitseisen (C2)	juridisch	+	–	–	=	=
Herijking vergoedbaar tarief -/- rente (C3)	=	+	=	–/+	–	–/+
Uniformering jaarrekening (C4)	juridisch	=	=	–	=	=
Beperking toegelaten financie-ringsvormen (C5)	admin. last.	+	=	–	=	=
Dividendnormering (C7)	juridisch	=	+	–	=	–
Normering beloning leidingge-venden (C8)	=	=	=	=	=	=
Verruiming van de CAO (C9)	niet bevoegd	+	+	+	–/+	+

Admin. last. staat voor administratieve lasten. Vet omrand: doelstelling waar de betrokken maatregel direct op is gericht. Plussen en minnen geven een algemene richting aan, als saldo van verwachte effecten. Nummering verwijst naar Bijlage A met een meer gedetailleerde uitwerking.

Conclusies en overwegingen bij de maatregelen

Maatregelen ter bevordering van de transparantie verminderen informatie-asymmetrie en hebben in het algemeen beperkte negatieve neveneffecten. Deze maatregelen zijn, mits goed uitvoerbaar, een goed startpunt voor het verbeteren van de marktwerking, en daarmee het voorkomen dat marktmacht kan ontstaan of worden misbruikt. Dat gezegd hebbende: door de krapte aan de aanbodzijde (locaties, personeel) is voor ouders de beschikbaarheid van een plek vaak doorslaggevend in de keuze voor een aanbieder/locatie. In aanmerking komen voor een plek weegt vaak zwaarder dan een wat mindere score op kwaliteit (zolang een minimumniveau is geborgd) of informatie over de financiën van de onderneming. Hierdoor is de effectiviteit van dit soort maatregelen beperkt. Dat wil niet zeggen dat ze zinloos zijn. Zonder negatieve neveneffecten of zwaarwegende invoeringsproblemen (kosten, organisatorisch, juridisch) geldt voor deze maatregelen in principe 'baat het niet, dan schaadt het niet'. In deze categorie passen: meer inspraak of **adviesrecht** voor ouders en werknemers, transparantie over kwaliteit (door bijvoorbeeld een **kwaliteitsmonitor**), meer inzicht in de financiën van een onderneming (**transparantie over jaarrekening**) of de **beloning van topinkomens normeren**. Een en ander kan in principe worden uitgewerkt in een **gedragscode** waaraan bijvoorbeeld een **keurmerk** is gekoppeld**.** Een onafhankelijke instantie kan dan toetsen wie onder het keurmerk mogen opereren.

Bij een kwaliteitsmonitor is de vraag hoe deze wordt ingevuld. Hoe beter wordt gemonitord, getoetst en gehandhaafd, hoe effectiever het instrument, maar ook hoe groter de organisatorische uitdaging en de

kosten van toezicht en handhaving. Door dit te beleggen bij een onafhankelijke organisatie nemen de lasten voor kinderopvangorganisaties niet of slechts beperkt toe, maar de uitvoeringskosten voor de overheid wel. Het zal gaan om substantiële bedragen.

Een aandachtspunt is dat de combinatie van een groot aantal eisen die individueel overkomelijk zijn in de uitvoering, gestapeld alsnog problematisch kunnen zijn in de administratieve belasting van ondernemers. Daar hebben de kleinere organisaties relatief meer last van, waardoor nieuwe toetredingsdrempels kunnen ontstaan en grotere organisaties juist dominanter kunnen worden. In dat geval worden deze maatregelen contraproductief. In de uitwerking dient hier terdege rekening mee gehouden te worden. door bijvoorbeeld (tijdelijke) uitzonderingsposities voor kleine ondernemingen toe te laten. Een maatregel de andere kant op is juist het **verlagen van de regeldruk** om toetreding en daarmee prijsconcurrentie te bevorderen.

Er zijn ook maatregelen die dwingender zijn, en daarmee effectiever. In deze categorie vallen vormen van prijsregulering en solvabiliteitseisen. Prijsregulering en dan met name een **prijsplafond** is een effectieve drempel voor prijsstijgingen die door marktmacht zouden kunnen ontstaan. Door het potentieel dempend effect op de prijzen is deze maatregel ook goed voor de brede toegankelijkheid van het aanbod. Daar staat tegenover dat het onderscheidend vermogen van organisaties die het luxe segment bedienen wordt beperkt, waardoor de diversiteit van het aanbod en de keuzemogelijkheden van consumenten worden beperkt. Een lastig punt in de uitwerking is het bepalen van het niveau van het plafond. Als dit te hoog wordt gesteld is het niet effectief, als het te laag wordt gesteld kan het de continuïteit van het aanbod en de diversiteit beperken. Een prijsplafond kan in praktijk worden bepaald aan de hand van de kostprijs plus een redelijke vergoeding voor winst en risico. Een lokaal/regionaal gedifferentieerd prijsplafond ligt voor de hand, gezien de verschillen in vooral de vastgoedkosten op verschillende locaties. Een prijsplafond kan ook gedifferentieerd worden naar een basispakket en eventuele pluspakketten. Daarvoor kunnen dan hogere of geen prijsplafonds gelden. Hoewel de diversiteit van het aanbod daarmee kan worden geborgd, introduceert dit wel weer een mogelijkheid tot strategisch gedrag en *cherry picking*. Ook dat is te mitigeren door alleen (collectief aangeboden) plus-aanbod toe te laten als er in een bepaald gebied al voldoende basisaanbod is. Een prijsplafond kan daarmee een zeer complexe maatregel worden die bovendien alleen goed werkt in combinatie met andere maatregelen (bijvoorbeeld **vergunningen**). Een laagdrempeligere opmaat naar een prijsplafond kan een monitor van de prijzen zijn. Indien blijkt dat prijzen niet of nauwelijks stijgen, dan is het verder uitwerken en invoeren van een prijsplafond ook niet nodig. Wanneer wel hoge prijzen kunnen worden gevraagd kan eventueel ook een **dividendnormering** worden ingevoerd. Er mag dan slechts een deel van de gemaakte winst worden uitgekeerd aan aandeelhouders. Een alternatieve vorm van prijsregulering is een vergoeding aan de aanbieders van alleen de operationele kosten (**herijking vergoedingsbasis**). Strategisch gedrag, waarbij bijvoorbeeld vastgoed wordt losgekoppeld, ligt dan wel op de loer.

Om het overladen van kinderopvangbedrijven met schulden tegen te gaan, kan het vreemd vermogen worden genormeerd aan de hand van **solvabiliteitseisen**, zoals een *leverage cap*. Dat is in principe een effectief instrument om overkreditering tegen te gaan, het maakt bedrijven minder kwetsbaar voor rentestijging of een tegenvallende omzet. Voor starters met een klein balanstotaal, die afhankelijk zijn van leningen kan dit echter ook een belemmering vormen. Daarnaast is het de vraag of extern kapitaal niet ook hard nodig is om de verwachte groei te faciliteren. Solvabiliteitseisen kennen daarmee hetzelfde dilemma als een prijsplafond: zijn de eisen te ruim geformuleerd dan is de maatregel niet effectief, zijn ze te strikt dan ontstaan er mogelijke ongewenste neveneffecten. Hoewel het geen overheidstaak is kan een **verruiming van de CAO** ook een bijdrage leveren. Wanneer hogere beloningen mogelijk worden, krimpt de krapte op de arbeidsmarkt. Dit kan toetreding vergemakkelijken en bevordert daarmee de concurrentie.

1. Inleiding

1.1 Aanleiding

Maatschappelijk belang kinderopvang staat voorop
Kinderopvang is een complex dossier, waarin diverse beleidsvelden samenkomen, en waar veel overheidsorganisaties, beleidsmatig en uitvoerend, bij betrokken zijn. Gezinnen met kinderen vormen de primaire doelgroep, maar het vraagstuk raakt een breder maatschappelijk belang: het arbeidsmarktgedrag van ouders, de maatschappelijke participatie van (potentieel) achtergestelde groepen en de emotionele en intellectuele vorming van kinderen. Het bevorderen van de beschikbaarheid en het gebruik van kinderopvang wordt daarmee –naast het bewaken van de kwaliteit– gedefinieerd als een overheidstaak.

Ontwikkelingen aan vraag- en aanbodzijde door stelselwijziging
Na het vastlopen van het financieringsstelsel met toeslagen die via de belastingdienst worden uitgekeerd heeft het kabinet besloten om het bestaande stelsel van kinderopvangtoeslagen fundamenteel te wijzigen. In plaats van het uitbetalen van toeslagen aan ouders zal in het nieuwe stelsel tot 96 procent van de kosten direct worden uitgekeerd aan de aanbieders. Het deel dat aanbieders daarbovenop vragen wordt inkomensonafhankelijk en direct van ouder naar aanbieder bijgedragen door de ouder. Hoewel de geldstromen anders worden georganiseerd zijn beide stelsels gericht op vraagstimulering.

De bedoeling is dat door kinderopvang goedkoper te maken voor zowel hoge als lage inkomens alle ouders profiteren. De vraag zal daardoor toenemen wat bijdraagt aan de beleidsdoelen die worden nagestreefd. ABF Research (2022) schat dat de stelselwijziging in combinatie met demografische ontwikkeling in 2031 (t.o.v. 2022) voor een vraagstijging in de dagopvang en de BSO van respectievelijk 29 en 35 procent heeft gezorgd. Zonder stelselwijziging bedraagt deze groei naar verwachting 11 en 5 procent (ABF, 2022).

Omdat de prijsprikkel voor ouders in het nieuwe stelsel nagenoeg wegvalt, zal de prijs (nog) minder bepalend zijn bij hun keuze dan in het bestaande stelsel. Daarom bestaat de vrees dat aanbieders van kinderopvang de mogelijkheid zullen benutten om hun prijzen meer dan proportioneel te verhogen. Een groter deel van de omzet (afkomstig van werkgevers, ouders en uit collectieve middelen) zou dan eindigen als winst van aanbieders. Deze angst wordt versterkt door het gegeven dat er partijen met externe investeerders (vooral *private equity* fondsen) op substantiële voet in de sector actief zijn. Collectieve middelen die eindigen als (over)winst voor externe investeerders worden politiek gezien als onwenselijk beschouwd.

1.2 Probleemstelling

Het ministerie van SZW heeft Decisio gevraagd te onderzoeken welke instrumenten mogelijk geschikt zijn om ongewenst gedrag, zoals bovenproportionele winstonttrekking, te voorkomen. Geschiktheid wordt daarbij getoetst aan de hand van effectiviteit van maatregelen, haalbaarheid in de uitvoering en mogelijke bijwerkingen.

De probleemstelling luidt: *"welke maatregelen zouden kunnen worden genomen om in te grijpen in de hybride markt van kinderopvang en welke (voor- en nadelige) effecten brengt dat met zich mee voor de kinderopvangsector?",* met als nadere specificatie:

- Wat zijn de effecten voor het aanbod van kinderopvang, zoals qua omvang, diversiteit, prijs en kwaliteit?
- Wat is er aanvullend nodig om de maatregel te implementeren (zoals uitkopen organisaties, voorkomen van ontwijking)?
- Wat is de administratieve belasting van de maatregel voor ouders en toezichthouders?
- Zijn er voorbeelden in het buitenland/andere sectoren te benoemen waar de maatregel is toegepast en wat zijn daarbij de relevante lessen voor kinderopvangsector?

1.3 Afbakening en beperkingen van het onderzoek

1.3.1 Afbakening

Primaire focus op voorkomen ongewenst marktgedrag

In de politiek bestaat angst voor ongewenst gedrag van aanbieders, in het bijzonder door *private equity-fondsen* gefinancierde aanbieders. Het is geen doel van dit rapport om de reputatie van c.q. de angst voor *private equity-fondsen* te onderschrijven of te weerleggen. Het doel is om maatregelen gericht tegen *mogelijk* ongewenst gedrag van aanbieders te inventariseren en deze te toetsen op effectiviteit, uitvoerbaarheid en neveneffecten.

Een belangrijke vrees die bestaat is gelegen in het realiseren van bovenmatige winsten door aanbieders van kinderopvang, gecombineerd met aan de sector onttrekken van die winsten. Een dergelijke praktijk zou kunnen leiden tot continuïteitsproblemen, verschraling van het aanbod en/of inboeten op kwaliteit van de kinderopvang. Hoewel de vraagstelling naar mogelijke effecten van maatregelen breed is, is de primaire focus van het onderzoek dus vooral de vraag of maatregelen effectieve barrières opwerpen tegen mogelijk ongewenst gedrag van marktpartijen. De afgeleide vraag is of deze maatregelen uitvoerbaar zijn en niet leiden tot vanuit maatschappelijke optiek ongewenste neveneffecten. Het onderzoek is dus niet gericht op maatregelen die zich primair richten op het borgen van de beschikbaarheid van kindplaatsen, de kwaliteit of de toegankelijkheid. Het is geen zoektocht naar een set maatregelen waarmee brede beleidsdoelen het best geborgd zouden zijn en de uitkomst is geen blauwdruk voor een maatregelpakket voor het nieuwe stelsel. De uitkomst is wel een overzicht van mogelijke maatregelen, de mate waarin die maatregelen ongewenst marktgedrag kunnen voorkomen, en bijkomende voor- en nadelige effecten.

Veel maatregelen raken niet alleen Private Equity

Uitgangspunt bij de onderzochte maatregelen is een *level playing field*: maatregelen gelden in principe voor alle partijen en niet alleen voor met *private equity* gefinancierde of andere *for profit* partijen. Het is denkbaar dat bepaalde maatregelen steviger ingrijpen op de bedrijfsvoering van bepaalde typen aanbieders. Daarom zijn uitzonderingen of een transitiefase denkbaar, bijvoorbeeld voor aanbieders met minder dan een vast te stellen aantal vestigingen.

1.3.2 Beperkingen aan het onderzoek

Relatie marktscan SEO Economisch Onderzoek

Dit onderzoek is in een relatief kort tijdsbestek uitgevoerd, parallel aan een marktscan door SEO Economisch Onderzoek, waarin de markt is verkend en in beeld is gebracht welke kinderopvangorganisaties met *private equity* zijn gefinancierd en hoe deze aanbieders presteren ten opzichte van andere aanbieders (Van Eijkel *et al.* 2023). Hoewel tussen beide onderzoeken tussentijds afstemming heeft plaatsgevonden, was

het niet mogelijk om de definitieve resultaten van de marktscan af te wachten om de analyses te schragen. Waar relevant en mogelijk zijn in dit rapport verwijzingen opgenomen naar de uitkomsten van SEO.

Onzekerheid over toekomstige situatie bij nieuw stelsel
Voorliggend onderzoek kent voorts de beperking dat het de werking van maatregelen verkent in een nog te ontstane marktsituatie, namelijk de situatie na de stelselwijziging, die in zichzelf nog niet is uitgekristalliseerd. Normaliter wordt pas op markten ingegrepen wanneer zich een vorm van marktfalen voordoet. Voor verschillende soorten marktfalen zijn verschillende soorten instrumenten geschikt. Dit rapport anticipeert op veranderingen in een bestaande markt. Omdat de markt voor kinderopvang zich in het nieuwe stelsel nog moet zetten is nog niet (met zekerheid) te zeggen of en zo ja, waar marktfalen zal ontstaan en hoe daarop in te grijpen. Daarnaast kan gedrag van ouders die de stelselwijziging meemaken na de stelselwijziging verschillen van het gedrag van ouders die pas na de stelselwijziging toetreden.

Bij de analyse van de effectiviteit en mogelijke neveneffecten van maatregelen is daarom uitgegaan van de contouren van het nieuwe stelsel en de verwachte ontwikkelingen aan vraag- en aanbodzijde. Dit is gedaan aan de hand van theoretische verkenningen en door het trekken van parallellen met ervaringen elders. Er is uiteraard geen garantie dat de veronderstelde situaties zich in de toekomst ook daadwerkelijk zullen voordoen. Dat betekent in praktijk dat veel effecten met de mogelijke onzekerheden zijn omgeven. Dat neemt echter niet weg dat er in veel gevallen wel degelijk uitspraken kunnen worden gedaan over de verwachte (richting van) effecten (wel of niet effectief, positief of negatief). Waar onzekerheden maken dat er nog geen zinvolle uitspraken kunnen worden gedaan is dit aangegeven.

Kwalitatieve analyse, beoordeling maatregelen op basis van argumentatie
Door het geschetste karakter van de studie was het ook niet mogelijk kwantitatieve analyses over de effectiviteit van maatregelen te doen. De studie is vooral kwalitatief van aard (waar nodig en mogelijk wel ondersteund door kwantitatieve gegevens). Met argumenten zijn de mogelijke effectiviteit en neveneffecten van maatregelen gescoord. De beoordeling is tot stand gekomen op basis van literatuurstudie, ervaringen in andere sectoren en landen en gesprekken met vertegenwoordigers uit de sector, kinderopvang en private equity. Gesprekspartners zijn geselecteerd op basis van kennis van het hele veld, maar gezien de vraagstelling met een focus op gedragsreacties van grote *for profit* aanbieders en vooral de partijen gelieerd aan *private equity* lag daar ook het zwaartepunt van de gesprekken. Ook de juridische aandachtspunten die wij signaleren komen voort uit de verschillende bronnen. Een feitelijke juridische toets van wettelijke (on)mogelijkheden en jurisprudentie heeft niet plaatsgevonden. In de verdere uitwerking van de maatregelen dient dit nader onderzocht te worden.

1.4 Leeswijzer

Hoofdstuk 2 gaat in op de bestaande markt voor kinderopvang (vraag, aanbod, marktfalen, redenen voor overheidsingrijpen) en op de rol en reputatie van *private equity*-fondsen. Hoofdstukken 3 en 4 gaan in op regelgeving in vergelijkbare sectoren, en op de markt voor kinderopvang in een aantal relevante buitenlanden. In hoofdstuk 5 worden kandidaat-maatregelen benoemd en beoordeeld, uitmondend in een sortering naar meer of minder geschikt. Uitgebreide onderbouwing van de beoordeling is opgenomen in bijlage A: Catalogus van maatregelen. Bijlage B schetst de gevolgen van verschillende stelselinrichtingen. Hieruit volgen ook de voor- en nadelen van de voorgenomen stelselwijziging, welke als uitgangspunt dienen voor de te beoordelen maatregelen.

2. Context: ontwikkelingen in de markt voor kinderopvang

In dit hoofdstuk wordt kort de markt voor de kinderopvang beschreven. We geven een globaal overzicht van vraag en aanbod en een korte beschouwing over het publieke karakter van kinderopvang en aspecten die kunnen duiden op marktfalen. Daarnaast gaan we in op *private equity:* wat is het, hoe werkt het en welke reputatie heeft het.

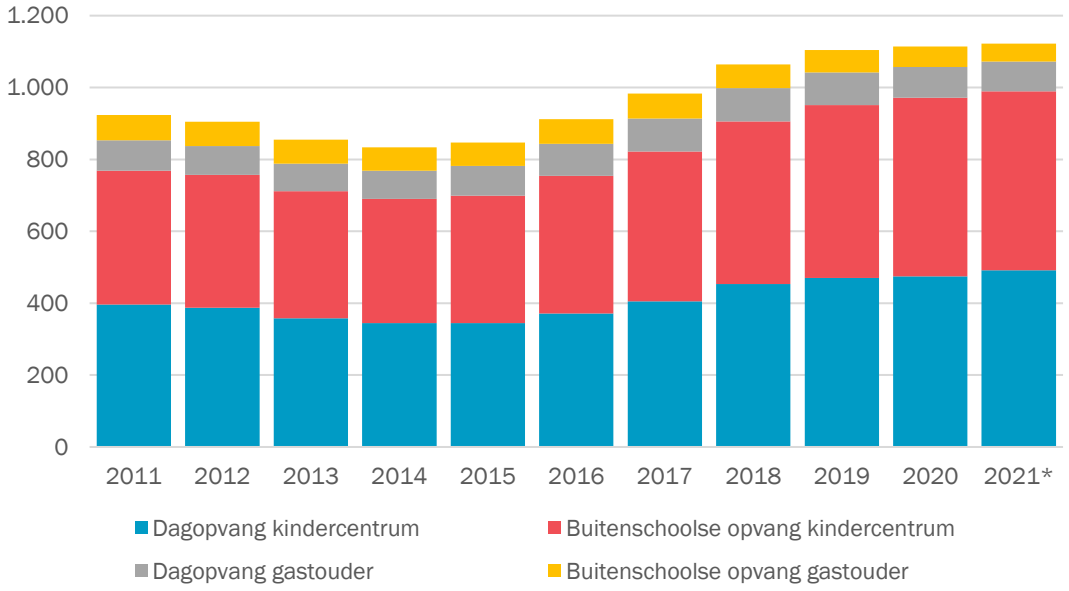
2.1 De markt voor kinderopvang

2.1.1 Vraag en aanbod[2]

Vormen van kinderopvang

Kinderopvang heeft verschillende verschijningsvormen. Er is een belangrijk onderscheid tussen kinderdagopvang en buitenschoolse opvang. Ouders maken gebruik van kinderdagopvang voor kinderen van 0 tot 4 jaar die nog niet naar school gaan. Het gaat dan vaak om hele dagen. Naast de reguliere kinderdagopvang voor de kinderen van 0 tot 4 jaar bestaan er ook nog aparte peutergroepen en is er de voorschoolse educatie (VE). Voor kinderen van 4 tot 13 jaar is er de buitenschoolse opvang. Deze sluit aan op reguliere basisschooltijden. Dit betreft vooral uren voor of na school, al dan niet in combinatie met hele dagen opvang tijdens schoolvakanties en studiedagen (Berenschot, 2021). Voorzieningen waar kinderen worden opgevangen zijn kindercentra, gastouders en ouderparticipatiecrèches.

Figuur 2.1 Aantal kinderen naar soort opvang (x 1.000 kinderen)



* voorlopige cijfers

Bron: CBS (2022)

[2] Van Eykel *et al.* (SEO, 2023) gaat uitgebreid in op de omvang van de markt en de marktstructuur.

Vraag naar kinderopvang

Ongeveer 1 miljoen kinderen maken gebruik van de kinderopvang in Nederland. Het totaal aantal uren opvang op jaarbasis bedraagt bijna 630 miljoen. Het overgrote deel maakt gebruik van de kindercentra. Gastouders hebben een veel kleiner aandeel.

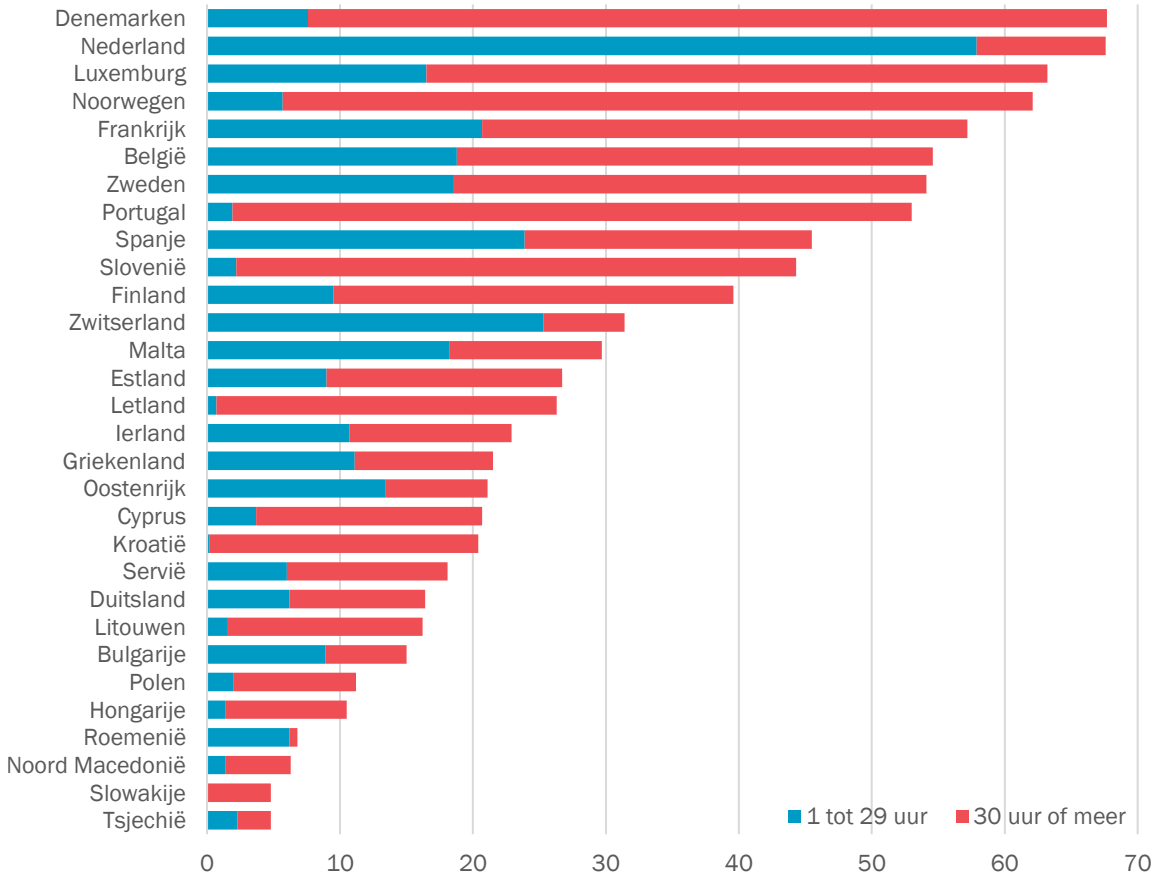
Tabel 2.1 Aantal kinderen en uren in de kinderopvang naar type huishouden

	Totaal	1-ouder huishoudens	2-ouder huishoudens	overige
aantal uren	628.748.370	87.329.510	533.797.190	7.621.670
aantal kinderen	1.012.200	122.800	875.110	14.290

Bron: CBS; onderzoeksprogramma Arbeidsmarkt Zorg en Welzijn (AZW) - azwstatline.cbs.nl

Vergeleken met andere Europese landen maken in Nederland relatief veel kinderen gebruik van formele kinderopvang. Het gaat echter gemiddeld om een beperkt aantal uren per week (zie figuur 2.2).

Figuur 2.2 Aandeel van kinderen onder de 3 jaar die gebruik maken van formele kinderopvang



Bron: Eurostat, cijfers 2020

Het aanbod van kinderopvang

Aan de aanbodzijde (de 'houders') is er een grote variëteit aan spelers. In het landelijk register kinderopvang (LRK, geraadpleegd oktober 2022) staan ruim 750.000 kindplaatsen geregistreerd, verdeeld over ruim 17.000 locaties. Er zijn stichtingen (*not-for-profit*) met een ideële achtergrond en er zijn commerciële partijen. Er zijn lokale houders met één vestiging en er zijn ketens met honderden vestigingen. Zie Van Eijkel *et al.* (2023) voor een overzicht.

Geografische afbakening
Kinderopvang is een lokale aangelegenheid, ouders zoeken een vestiging dicht bij huis of werk (CPB, 2010). Alleen locaties die binnen enkele kilometers van het woonadres liggen komen in aanmerking. Buitenschoolse opvang is altijd in de buurt bij de school van de kinderen. De ACM stelt dat het verzorgingsgebied wordt afgebakend door een reistijd per fiets van 10,28 minuten (ACM, 2019).

2.1.2 Semipubliek karakter en marktfalen

Kinderopvang kan gekenschetst worden als een *semipubliek* goed. In de economie worden diensten en goederen als 'publiek' aangemerkt als ze naar hun aard niet *rivaliserend* zijn (gebruik door de een gaat niet ten koste van gebruik door een ander) en niet *uitsluitbaar* zijn (niemand kan worden uitgesloten van gebruik). Aan die voorwaarden voldoet kinderopvang niet. Er is geen toegang zonder contract en betaling en als een plek al bezet is, kan een ander kind er geen gebruik meer van maken.[3] Daarmee heeft kinderopvang de kenmerken van een private dienst, waarbij terughoudendheid ten aanzien van overheidsheidingrijpen passend is. Er zijn evenwel drie redenen die overheidsingrijpen toch rechtvaardigen:

1. de zorgplicht voor kinderen heeft een verstorend effect op de arbeidsmarktparticipatie van (voornamelijk) vrouwen;
2. er zijn positieve externaliteiten: baten die ontstaan doordat aangeleerde (sociale) vaardigheden in de kinderopvang helpen om achterstandssituaties te voorkomen of op te lossen, en bij toename arbeidsparticipatie ontstaan meer belastinginkomsten;[4]
3. de markt voor kinderopvang zelf werkt niet goed: er is sprake van asymmetrische informatie tussen aanbieders en ouders, marktmacht, toetredingsdrempels en er spelen schaaleffecten.

Asymmetrische informatie

Consumenten (ouders) hebben beperkt zicht op de kwaliteit van aanbieders. De 'structurele kwaliteit' in de sector wordt wel gemonitord: er is informatie over de begeleider-kind-ratio beschikbaar en GGD's houden in opdracht van de gemeenten toezicht op veiligheid en hygiëne. Maar de 'proceskwaliteit' (Figuur 2.3), is niet of veel minder zichtbaar. Aanbieders kunnen zelf terughoudend zijn met het delen van beschikbare informatie. Ouders kiezen vooral op basis van afstand en beschikbaarheid, en laten zich minder leiden door eventueel beschikbare informatie over de kwaliteit (CPB 2007).

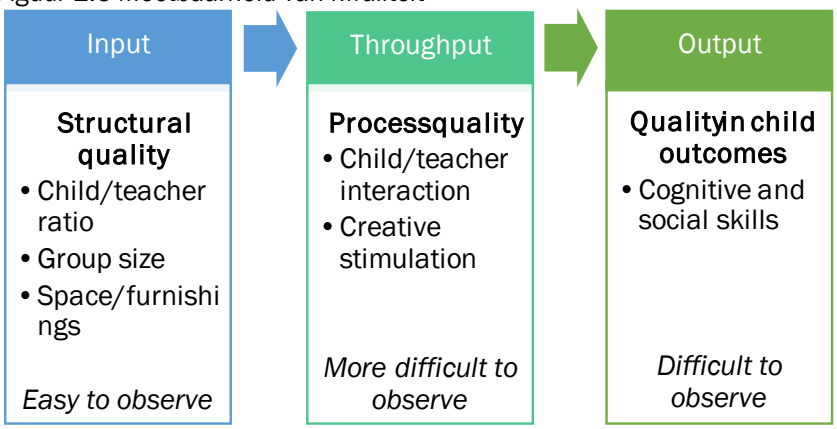
Marktmacht

Er zijn overstapkosten *(lock-in effect)*: kinderen bouwen een band op met begeleiders en andere kinderen, waardoor overstappen moeilijk wordt. Voor de breng- en haallogistiek is het voor ouders voordelig om 'vervolgkinderen' naar de opvang van het oudste kind te brengen, of naar een opvang in de buurt van de school van het oudste kind. Tegenover *lock-in* staat doorstroming: kinderen maken slechts een paar jaar gebruik van de verschillende vormen van kinderopvang. Dat beperkt de ruimte voor aanbieders om met prijsverhogingen de *lock-in*-macht te verzilveren: immers, daarmee zou de noodzakelijke instroom kunnen stokken.[5]

---

3 Rivaliserendheid is geen strikt criterium, want er zit –hoewel gereguleerd– enige rek in het aantal kindplekken per begeleider.
4 Het CPB (2010) kwalificeert het bestaan van dergelijke externaliteiten als 'onzeker'.
5 Het CPB (2010) kwalificeert het bestaan van *lock-in* effecten daarom als 'onzeker'.

Figuur 2.3 Meetbaarheid van kwaliteit



Bron: CPB (2007)

Toetredingsdrempels

De krapte op de arbeidsmarkt werkt als een toetredingsdrempel. Sectorpartijen geven daarbij aan dat steeds meer werknemers uitstromen naar bijvoorbeeld het onderwijs. De verhouding tussen het aantal begeleiders en het aantal kinderen is gereguleerd, dus een nieuwe aanbieder kan de markt (vrijwel) niet zonder personeel betreden. Bestaand personeel zal eerder kiezen voor de zekerheid van de bestaande baan dan voor de onzekerheid van een nieuwe aanbieder. De standaard-CAO biedt geen ruimte voor extra beloning om personeel elders los te weken.

De beschikbaarheid van geschikte locaties, vooral in stedelijk gebieden, is beperkt (ACM, 2019). De kosten van huisvesting nemen toe naarmate de ruimte schaarser wordt. De relaties tussen gevestigde aanbieders, scholen en gemeenten kunnen een blokkade vormen voor nieuwkomers.

De leges die gemeenten in rekening brengen voor de GGD-inspectie die vereist is voor inschrijving in het Landelijk Register Kinderopvang kan (verschillend) per gemeente oplopen tot honderden euro's (SZW, 2022b).

Schaalvoordelen[6]

Grotere organisaties kunnen gespecialiseerde medewerkers in dienst nemen, personeel flexibel inzetten in meerdere vestigingen en administratieve taken stroomlijnen in een gedeelde *back office*. Bovendien kopen ze goedkoper in (materialen, verzekeringen, ondersteunende diensten). Aan de voorkant van het proces gaat het juist om een kleine omvang. Ouders voelen zich prettig bij kleinere kinderopvangorganisaties, ze hechten aan de band met de begeleiders en waarderen een flexibele respons op bijzondere verzoeken. Daarmee kunnen kleine spelers toch concurrerend zijn.

2.1.3 Oogmerken van beleid

Het Ministerie van SZW (2021) benoemt vanuit het publiek belang twee inhoudelijke doelstellingen voor kinderopvang: het verhogen van de arbeidsparticipatie en het stimuleren van de ontwikkeling van het kind. Arbeidsparticipatie vertaalt zich in termen van de kwantiteit en de kwaliteit van het aanbod van arbeid, het aantal uren per week, de bereidheid om woonwerk-afstanden te overbruggen en de bereidheid tot bijscholing. Vanuit een privaat belang geredeneerd kunnen daar ook andere doelstellingen aan vastgeknoopt worden. Voor werkgevers is productiviteit wezenlijk: zij investeren in hun werknemers en hebben daarom baat

[6] Zie ook paragraaf 2.3.3.

bij continuïteit, in termen van duur van dienstverband en van beschikbaarheid op dag- en weekbasis. Het stimuleren van de ontwikkeling van kinderen is een verzamelbegrip voor verschillende soorten kwaliteit in de opvang, waarbij onder meer een onderscheid tussen emotionele en educatieve ontwikkeling gemaakt wordt (Sardes, 2019).

Voor gezinnen zijn beide doelstellingen van groot belang: als kinderopvang (meer) werken door ouders mogelijk maakt gaat het om inkomensvorming en materiële welvaart. De kwaliteit van de kinderopvang helpt bij de opvoeding van kinderen in een veilige omgeving. Op de langere termijn moet een voor alle ouders toegankelijke kinderopvang van goede kwaliteit dan ook aan gelijke kansen bijdragen.

In de literatuur worden voorwaarden genoemd als toegankelijkheid (in termen van prijs en fysieke nabijheid), betrouwbaarheid (zo min mogelijk onaangekondigde uitval) en aansluiting bij andere dagritmebepalende factoren, zoals werk- en schooltijden (SER, 2021; Melhuish et al. 2015; Van Huizen & Plantenga, 2018; Unicef, 2008). Bij de inrichting van het stelsel spelen wenselijkheden als transparantie, laagdrempeligheid, een beperking van administratieve lasten en een zo laag mogelijke fraudegevoeligheid. Boven dat alles hangt een grote financiële voorwaarde: een en ander moet budgettair binnen de perken blijven.

2.2 Een nieuw stelsel

Na het vastlopen van het financieringsstelsel met toeslagen via de Belastingdienst heeft het Kabinet besloten om het stelsel van financiering fundamenteel te wijzigen. In het nieuwe stelsel zal tot 96 procent van de kosten direct worden uitgekeerd aan aanbieders, aangevuld met een inkomensonafhankelijke bijdrage van ouders.

Extra vraag

Hoewel de geldstromen anders worden georganiseerd is ook het nieuwe stelsel gericht op vraagstimulering. Doel is kinderopvang goedkoper te maken voor huishoudens. ABF Research (2022) schat dat de stelselwijziging in combinatie met demografische ontwikkeling in 2031 (t.o.v. 2022) voor een vraagstijging in de dagopvang en de BSO van respectievelijk 29 en 35 procent zal zorgen. Zonder stelselwijziging bedraagt de verwachte groei 11 respectievelijk 5 procent. Een factor die de groei kan belemmeren is de gespannen situatie op de arbeidsmarkt. Op dit moment is de vraag naar personeel al groter dan het aanbod. Extra vraag zal de spanning alleen maar groter maken.

Tariefvorming in het nieuwe stelsel

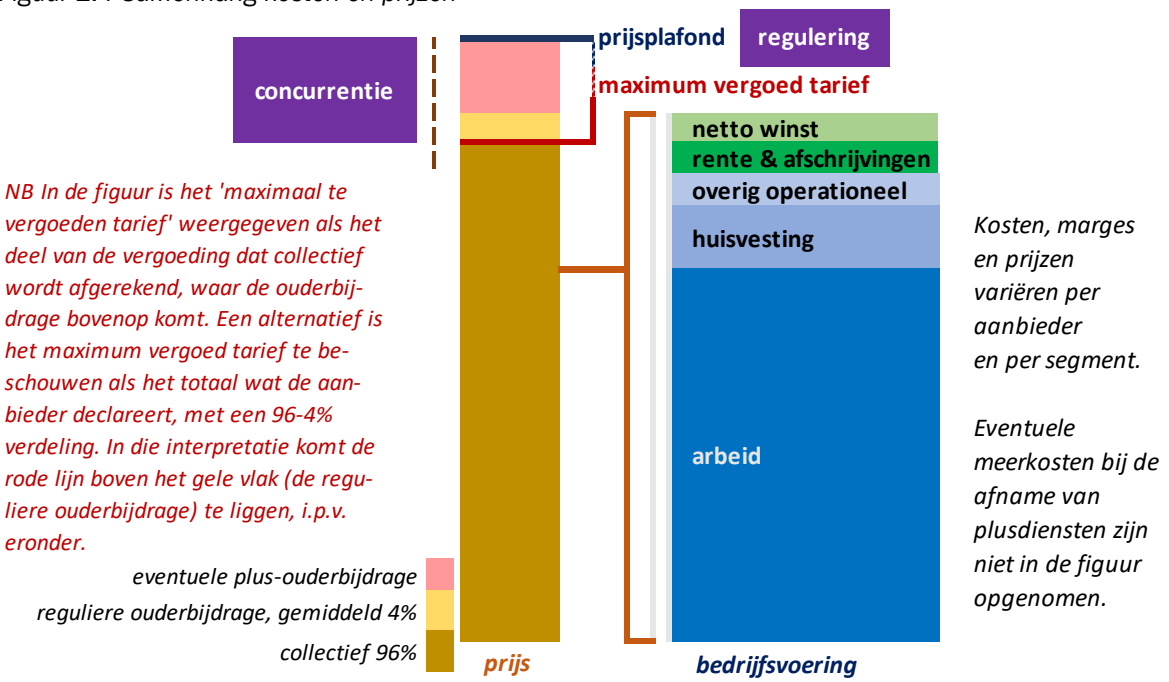
De exacte invulling van het nieuwe stelsel is nog niet bekend. In het huidig stelsel geldt per segment (dagopvang, buitenschoolse opvang, gastouderopvang) een maximaal te vergoeden uurprijs. Die wordt jaarlijks door de Minister van SZW vastgesteld op basis van de uurprijs van het vorig jaar en een indexatiefactor.[7] Met elke jaarlijkse indexatie worden de uurprijzen wat verder losgetrokken van de oorspronkelijke opbouw uit kosten en marge. Omdat de exploitatiestructuur van de kinderopvang door de jaren niet wezenlijk verandert, mag evenwel worden verondersteld dat de samenstelling van de maximum uurprijs in het gemiddelde nog steeds redelijk overeenkomt met de exploitatiekosten in de praktijk.

[7] De indexatiefactor is een gewogen gemiddelde van de ontwikkeling van de loonvoet van bedrijven (tachtig procent) en de ontwikkeling van de consumentenprijsindex (twintig procent), beide zoals bijgehouden door het CBS. In de indexatie is ruimte voor ad hoc aanpassingen, bijvoorbeeld –zoals in 2023– extra inflatiecorrectie of door het schuiven tussen de drie segmenten (Ministerie SZW, 2023).

In het nieuwe stelsel declareert de aanbieder 96 procent van de omzet rechtstreeks bij de –nog aan te wijzen– organiserende centrale instantie en vier procent bij de ouders. Nog bepaald moet worden op welk bedrag die 96 procent wordt berekend. Verondersteld mag worden dat het concept *maximaal te vergoeden uurprijs* daarbij een belangrijke rol blijft spelen. De overheid vergoedt 96 procent van de werkelijke kosten, tot een maximum van 96 procent van de vastgestelde maximale uurprijs.[8]

Er zijn echter varianten denkbaar. Als er een onderscheid komt tussen een basispakket en een keuzemenu aan 'plusdiensten', dan ligt een scenario voor de hand waarin de 96 procent wordt bepaald op basis voor het bedrag voor het basispakket, en dat de ouders de plusdiensten geheel zelf betalen, waarmee hun bijdrage de vier procent overstijgt. De definitie van het basispakket krijgt daarmee een zwaar gewicht in de beleidsvorming.[9] De overheid kan ook besluiten om een deel van de plusdiensten te vergoeden, op zo'n manier dat de verhouding van 96% overheidsvergoeding en 4% ouderlijke bijdrage gemiddeld in tact blijft. Dat vergt afbakening van de vraag welke plusdiensten onder het vergoedingsregime vallen en welke niet.[10]

Figuur 2.4 Samenhang kosten en prijzen



Figuur 2.4 toont schematisch hoe diverse grootheden zich tot elkaar verhouden. Een aanbieder bepaalt zijn uurprijs (per segment) op basis van het totaal van de verwachte kosten, de verwachte bezettingsgraad en de nagestreefde marge.[11] De vraagprijs wordt begrensd door het concurrentieproces (dat zich uit in de

8 Het staat aanbieders vrij om hogere prijzen te vragen dan de maximaal te vergoeden uurprijs, het deel boven de maximaal te vergoeden uurprijs komt niet in aanmerking voor subsidie en wordt dus volledig door de ouders gedragen. In het nieuwe stelsel moet nog vastgesteld worden of de vier procent ouderbijdrage gaat gelden per gecontracteerd kind-uur, of per gerealiseerd kind-uur. Bij de contractoptie bestaat het risico dat ouders uren 'op voorraad' inkopen, waardoor er onderbenutting van de capaciteit kan ontstaan.

9 Een belangrijke notie in de discussie over plusdiensten is of ze alleen op het niveau van de hele groep (of de hele locatie) kunnen worden aangeboden (dan zijn ze 'niet uitsluitbaar' en dus publiek-achtig) of individueel per kind kunnen worden aangeboden. Bij een keuze voor niet-uitsluitbare diensten kan een tweedeling ontstaan tussen 'gewone' en 'luxe' kinderopvangaanbieders.

10 In de sector wordt vaak gerefereerd aan muziek- en yogalessen als voorbeelden van diensten op de grenzen tussen basis, uitgebreid en luxe.

11 Ondernemers, zeker in het midden- en kleinbedrijf hebben vaak geen goed zicht op hun kostprijs. Kosten en winst zijn in de praktijk de uitkomst van wat de accountant of de belastingadviseur na afsluiten van het jaar uitrekent,

bandbreedte van de tarieven van andere aanbieders in de regio), door het maximaal te vergoeden uurtarief, door de bereidheid van ouders om meer bij te dragen dan de gemiddelde vier procent (bijvoorbeeld voor plusdiensten) en door een eventueel prijsplafond.

Van Eijkel et al. (2023) wijzen erop dat in de bestaande markt de gemiddelde uurprijzen van alle soorten aanbieders boven het maximaal te vergoeden uurtarief liggen.

Hoe de implementatie van het nieuwe stelsel ook uitpakt, de kosten van kinderopvang zullen voor ouders minder bepalend zijn bij hun keuze dan in het bestaande stelsel. Daarom bestaat de vrees dat aanbieders de mogelijkheid zullen benutten om hun prijzen meer dan proportioneel te verhogen – zeker omdat voor ouders het grootste deel van de prijsprikkel wegvalt. Een groter deel van de omzet (afkomstig van werkgevers, ouders en uit collectieve middelen) zou dan eindigen als winst van aanbieders. Deze angst wordt versterkt door het gegeven dat er partijen met externe investeerders (vooral *private equity fondsen)* op substantiële voet in de sector actief zijn. Collectieve middelen die eindigen als (over)winst voor externe investeerders worden politiek gezien als onwenselijk beschouwd. Paragraaf 2.3 gaat in op de rol van deze partijen in de markt.

2.3 Private equity

2.3.1 Wat en hoe[12]

Private equity is door *private equity*-fondsen ingebracht risicodragend vermogen in niet-beursgenoteerde ondernemingen. *Private equity*-fondsen zijn fondsen die voortkomen uit de samenwerking van een *private equity*-firma *(*de *general partner)* en beleggers *(limited partners*). De *private equity*-firma brengt zelf een klein deel van het vermogen van het fonds in, en fungeert als fondsmanager. De *limited partners* zijn institutionele beleggers of (fondsen van) vermogende particulieren. Beleggers committeren zich voor een langere periode –in de regel tien tot dertien jaar– aan het private-equity fonds. *Limited partners* hebben, behoudens wat in een fondsreglement is vastgelegd, geen zeggenschap over de investeringen.

De belangrijkste verschijningsvormen van *private equity* zijn *buy-outs* en *venture capital*. *Venture capital* wordt geïnvesteerd in *start-ups* of opkomende bedrijven. Bij een *buy-out* verwerft een *private equity*-fonds een meerderheidsbelang in een bestaand bedrijf. Voor deze studie zijn *buy-outs* het meest relevant. Het eigendomsmodel van *private equity* is tijdelijk: een exit is meestal voorzien na vier à zeven jaar (Ligterink et al. 2017). In de regel wordt bij een *buy-out* de overname met een relatief groot aandeel vreemd vermogen gefinancierd. Dat vreemd vermogen komt meestal van banken of van andere partijen zoals institutionele beleggers, waarbij banken optreden als intermediair. Het vreemd vermogen kan ook afkomstig zijn van het *private equity*-fonds zelf of een gelieerde instelling, in dat geval is er sprake van een 'aandeelhoudersleening'. Leningen kunnen in allerlei varianten gedefinieerd zijn: de rente kan periodiek worden afgedragen of worden bijgeschreven op de hoofdsom, ze kunnen achtergesteld zijn (dat wil zeggen achteraan in de rij staan bij een eventueel faillissement) of converteerbaar (waarbij ze niet afgelost worden, maar omgezet worden in aandelen).

mede gestuurd door fiscale en pensioentechnische overwegingen. Prijzen komen daarmee vaak tastenderwijs tot stand.

12 Deze paragraaf leunt zwaar op De Jong *et al.* (2007), Ligterink *et al.* (2017) en Belastingdienst (2017). Ten behoeve van de leesbaarheid is er van afgezien gedetailleerde verwijzingen op te nemen.

In het businessmodel van *private equity*-fondsen komt het rendement uit de winst bij de verkoop van de onderneming in kwestie. Het doel is de onderneming na het verstrijken van de investeringsperiode (in de regel vier à zeven jaar, zie boven) te verkopen voor een hoger bedrag dan de geïnvesteerde bedragen. Voor de verdeling van de revenuen gelden daarbij afspraken over wat toevalt aan de *limited partner*s en wat aan de *general partner*. Voor de *general partner* is daarbij in de regel een prestatiegebonden prikkel ingebouwd *(*de *'carried interest')*: hoe hoger het gerealiseerd rendement, hoe hoger de beloning van de *general partner*. Deze wijze van verdeling is verder niet relevant in de context van dit rapport.[13]

Om een hogere waarde te realiseren aan het eind van de investeringsperiode dient de *general partner* te zorgen voor een betere winstgevendheid; immers, de waarde van een bedrijf wordt gedefinieerd als de som van de verdisconteerde toekomstige kasstromen. Daartoe staan de *general partner*, samen met het management van de onderneming in kwestie, verschillende strategieën, die elkaar niet uitsluiten ten dienste: *waarde-arbitrage, financial engineering* en aanpassingen in de *bedrijfsvoering*.

Waarde-arbitrage
Professionele investeerders doen hun best om ondergewaardeerde of onderpresterende bedrijven te identificeren, deze over te nemen en te herstructureren (bijvoorbeeld door onderdelen samen te voegen of juist af te splitsen) en het gereviseerde bedrijf tegen een hogere prijs te verkopen.

Financial engineering
Een belangrijk element in het business-model van *private equity* is de 'hefboomwerking' *(leverage)* van vreemd vermogen. De risico's en revenuen voor een investering die deels met eigen (risicodragend) vermogen wordt gefinancierd en deels met vreemd vermogen zijn ongelijk verdeeld. Kredietverschaffers ontvangen rente en krijgen hun lening terugbetaald; dat zijn in principe gefixeerde bedragen, waarbij de rentevoet een prijs bevat voor het door de kredietverschaffer gedragen risico op niet terugbetalen. Winsten en verliezen komen voor rekening van de aandeelhouders. Onder de veronderstelling dat een grotere investering meer winst oplevert, helpt vreemd vermogen om het rendement van de aandeelhouders te vergroten. Immers, dankzij de inzet van vreemd vermogen boeken ze meer winst met het geld dat ze zelf hebben geïnvesteerd dan ze zonder dat vreemd vermogen hadden kunnen doen. Een en ander wordt versterkt door de fiscale behandeling van rentekosten: die gelden in principe als kosten voor het bedrijf dat ze maakt en zijn daarmee fiscaal aftrekbaar. Door overnames te financieren met geld dat het overgenomen bedrijf zelf leent, kan zodoende een fiscaal voordeel worden behaald.

Bij een aandeelhouderslening (ook wel: 'deelnemerschapsleningen') met een hoge rentevoet werkt dit effect extra.[14] In het belastingstelsel (Belastingdienst, 2017; Bletz, 2020) zijn de fiscale regels voor *private equity*-achtige deelnemingen in een aantal stappen aangescherpt. Regelgeving blijft actueel nu ook de accountancysector steeds vaker wordt betreden door dergelijke deelnemingen met mogelijk tegenstrijdige belangen (FD, 2023). De Belastingdienst staat –gesteund door rechterlijke uitspraken– fiscale constructies die louter zijn gericht op het behalen van fiscaal voordeel niet meer toe.[15] De renteaftrek bij overnames is

[13] De prestatiebeloningen van *private equity*-huizen staan in de politiek ter discussie, zie de recente berichten over de beloning van private equity-beleggers door pensioenfondsen (FD, 2022*)*. Deze beloning heeft geen betrekking op de bedrijven waarin is geïnvesteerd, maar regardeert het rendement van de *limited partner*s, bijvoorbeeld pensioenfondsen. Fiscale regelgeving is gericht op het zwaarder belasten van 'excessieve' revenuen van de *general partner (*Belastingdienst, 2017).

[14] Axelson *et al.* (2009) geven aan dat aandeelhoudersleningen in de regel geen belangrijk deel van de financiering vormen. In Nederland zijn ze ook fiscaal niet aantrekkelijk meer.

[15] Het (al dan niet kunstmatig) opvoeren van de kosten om zodoende de fiscale winst en daarmee de belastingafdracht de drukken staat ook wel te boek als *'earnings stripping'*. Recente berichtgeving duidt er dat deze vorm van *financial engineering* inmiddels succesvol bestreden wordt (FD, 23-2-2023).

beperkt tot wat de overnameholding (het investeringsvehikel dat de *private equity*-partij opzet voor de overname) op '*stand alone* basis' als winst kan realiseren. Voor aandeelhoudersleningen geldt een *arm's length* regime, wat er kort gezegd op neerkomt dat rente op leningen alleen aftrekbaar is als die aan marktconforme voorwaarden zijn afgesloten. Daarmee is de fiscale prikkel voor *private equity*-fondsen om overgenomen bedrijven 'te overladen' met schulden voor een belangrijk deel verdwenen. Het hefboomeffect op basis van vreemd vermogen blijft wel van toepassing.

Aanpassingen van de bedrijfsvoering
Een derde variant waarmee *private equity*-investeerders winst beogen te maken is het aanpassen van de bedrijfsvoering van het overgenomen bedrijf. Die aanpassingen kunnen worden gezocht in kostenbesparing (doelmatigheidsverbetering), reorganisatie en/of expansie. Doelmatigheidsverbetering kan worden bewerkstelligd door te snijden in de kosten: te denken valt aan het schrappen van arbeidsplaatsen, goedkopere huisvesting en scherper inkopen. Met name bij grote beursgenoteerde ondernemingen kunnen *private equity*-investeerders stevige kostenbesparingen aanjagen. In de markt voor kinderopvang in Nederland draait het niet om kostenbesparing maar om groei. Paragraaf 2.3.2 gaat daar nader op in.

2.3.2 Schaalvergroting

Private equity is van origine gericht op het investeren in relatief grote bedrijven, waarvan de aandelenwaarde systematisch benaderd kan worden, en die op basis van managementtechnieken aanstuurbaar zijn. Het is gebruikelijk dat het zittend management van overgenomen bedrijven aanblijft, en aangemoedigd wordt om op risicobasis te participeren in de overname, zodat –zoals de *agency theorie* (Jensen & Meckling, 1976) het stelt– de financiële belangen van aandeelhouders en managers parallel lopen *('alignment of interests')*. Het midden- en kleinbedrijf voldoet veel minder aan de voorwaarden van waardeerbaarheid en aanstuurbaarheid. De organisatie en de financiële structuur van kleine bedrijven zijn verweven met de persoon van de ondernemer, waarbij diens (m/v) oudedagsvoorziening een belangrijke rol speelt in de balanspositie. De combinatie van *private equity* en kleinbedrijf is daarom op het eerste gezicht niet voor-de-hand-liggend. Dat geldt *a fortiori* in een MKB-sector die georganiseerd is in kleinschalige vestigingen. Het centraliseren van overheadfuncties (zie opsomming hieronder) leidt tot een goedkopere bedrijfsvoering, maar daar staat het aansturen van een groot aantal vestigingen tegenover, allen met een eigen historie, cultuur –en in het geval van kinderopvang– een eigen oudercommissie. Het aantreden van *private equity*-fondsen in allerlei kleinschalige sectoren, naast kinderopvang in diverse zorgmarkten (tandheelkunde, fysiotherapie, diergeneeskunde) en bij zakelijke dienstverleners (financieel adviseurs, accountants) maakt duidelijk dat er verzilverbare voordelen voor zowel investeerders als ondernemers bestaan, die de coördinatiekosten overtreffen.[16]

Schaalvoordelen

Een grotere omvang heeft verschillende voordelen. Grotere organisaties:

- kunnen hun (vaste) overheadkosten uitsmeren over meer locaties en klanten, en hebben daarmee een kostenvoordeel.
- kunnen tegen betere voorwaarden en vaak aan betere prijzen inkopen – dat geldt zowel voor materiële zaken als voor dienstverlening, van schoonmaakdiensten tot accountsdiensten;
- zijn beter zichtbaar op de arbeidsmarkt en hebben daardoor voordelen bij het werven van nieuwe personeelsleden en stagiaires;
- hebben meer ruimte voor ontwikkeling, scholing en doorstroming van personeel;

[16] Zie b.v. ABN Amro (2022), FD, 4-8-2022, NRC, 25-8-2018; NRC, 6-11-2021; FD, 6-9-2022; FD, 23-2-2023.

- hebben meer mogelijkheden om personeel flexibel (bijvoorbeeld tussen vestigingen) in te zetten;
- hebben betere toegang tot bancair krediet;
- hebben betere toegang tot hoogwaardige (juridische, technologische, economische) kennis.

Tegenover schaalvoordelen staan schaalnadelen. Grotere organisaties:

- kunnen zich door een geformaliseerde structuur minder makkelijk aanpassen aan veranderende marktomstandigheden;
- hebben minder binding met het personeel in vestigingen;
- zijn zichtbaarder in het publiek domein en daardoor meer gevoelig voor reputatieschade.

Er bestaat niet zoiets als een optimale schaalgrootte. In veel sectoren is er wel sprake van een ondergrens waaronder bedrijven te weinig slagkracht hebben, en een bovengrens waarboven bedrijven te weinig wendbaar meer zijn. Die grenzen worden –onder meer– bepaald door technologische omstandigheden, door de conjunctuur en door regelgeving. Mededingingstoezichthouder ACM toetst of fusies en overnames leiden tot een te dominante positie van de betrokken partijen op hun relevante (meestal plaatselijke of regionale) markt.

Ondernemers met groei-ambities kunnen schaalvergroting zoeken in het zelf doen van overnames of het openen van nieuwe vestigingen, maar lopen daarbij op tegen de beschikbaarheid van financiële middelen en hun eigen *span of control*. Financiering kunnen ze zoeken in vreemd vermogen (krediet van of via de bank) of in risicodragend vermogen. De ondernemer maakt daarbij de afweging tussen autonomie en de voordelen die komen met het horen bij een groter geheel.[17] In de theorie van de *small business finance* (Bygrave, 2010) geldt *venture capital/private equity* als een optie die voorziet in de kapitaalbehoefte van een ondernemer die verdere ambities niet meer kan financieren uit eigen winst of aan te trekken informeel kapitaal.[18] *Venture capital/private equity* staat daarbij te boek als *'relationship capital'* dat gepaard gaat met algemene managementondersteuning en de beschikbaarheid van specifieke diensten bij het uitbreiden van het bedrijf. Bij *private equity-financiering* verwerft de externe investeerder de meerderheid van de aandelen. De verkopende ondernemer blijft minderheidsaandeelhouder, en blijft ook in functie als leidinggevende en drijvende kracht achter de groei. Een logische stap na de *private-equity* participatie is overname door een al dan niet beursgenoteerde onderneming of (minder gebruikelijk) een institutionele belegger of (nog minder gebruikelijk) een zelfstandige beursnotering

Voor investeerders kan het overgenomen bedrijf gebruikt worden als een springplank voor snelle verdere expansie in de sector. Deze strategie staat te boek als *buy-and-build*. Doordat ze als onderdeel van het *due diligence*-proces in de *buy*-fase voorstudie doen, hebben ze al kennis van de sector. Ze zijn gespecialiseerd in de juridische en onderhandelingsaspecten van het overnameproces, zodat ze ook in het vervolgtraject *(build)* slagvaardig kunnen bijspringen.

---

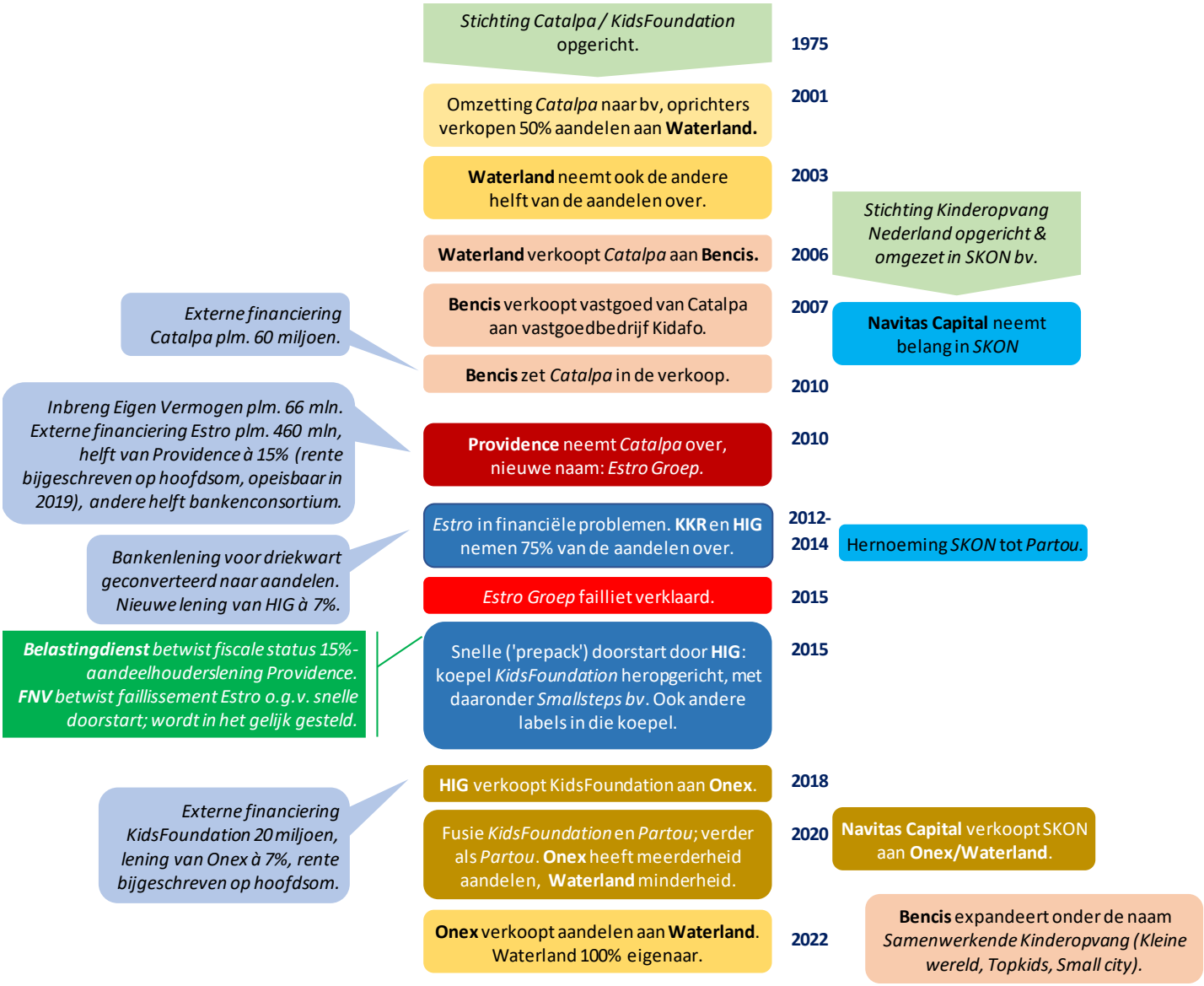
17 Een verschil met het aansluiten bij horizontale samenwerkingsvormen (inkoopcombinaties, franchiseketens) is dat verkoop de mogelijkheid biedt om te *cashen* en daarmee het pensioen veilig te stellen, of een kans om nieuwe uitdagingen op te zoeken.

18 De *pecking order theory* van Myers & Majluf (1984) geeft een voorkeursvolgorde aan bij ondernemers die willen groeien: eerst intern opgebouwd eigen vermogen (ingehouden winst) inzetten, als dat tekort schiet vreemd vermogen en pas daarna extern risicodragend vermogen. De redenering is geschoeid op informatieongelijkheid over de waarde van het bedrijf (de ondernemer zit er middenin) en op de signaalwaarde van het in staat zijn om het met een banklening af te kunnen. Daarnaast speelt autonomie een rol: verkoop van aandelen impliceert inleveren van zeggenschap.

2.3.3 Private equity in de kinderopvang

De kinderopvangsector heeft –net als andere sectoren– te kampen met arbeidsmarktproblemen: het werven en vasthouden van personeel is een grote uitdaging. Regelgeving stelt toenemende eisen aan de bedrijfsvoering en aan de kwalificaties en de inzet van het personeel.[19] Dat zijn problemen waar verdere schaalvergroting deels soelaas kan bieden. Het is daarom logisch dat er van de sector belangstelling is om tot verdergaande ketenvorming te komen. De omstandigheden voor *private equity*-partijen zijn ook aantrekkelijk: er is ruimte voor centralisatie, en efficiencyverbetering door ketenvorming. Er is ook sprake van blijvende vraag, en er wordt verwacht dat de vraag onder het nieuwe financieringsstelsel met zo'n dertig procent zal groeien. Het ligt daarmee in de lijn ligt dat goed draaiende kinderopvangketens conform het business model van *private equity* ook weer doorverkocht kunnen worden.

Figuur 2.5 Tijdlijn Private Equity in de kinderopvang



Private equity-partijen tonen dan ook al lang belangstelling voor de kinderopvangsector. Al in 2001 nam *private equity*-huis Waterland een belang in Catalpa, waarna voor deze keten een woelige periode volgde,

[19] https://www.kinderopvangtotaal.nl/de-regeldruk-loopt-uit-de-hand-ook-in-de-kinderopvang/

zie Figuur 2.5. Van Eijkel *et al.* (2023) gaan nader in op de gebeurtenissen bij Catalpa/Estro. Na het faillissement van Estro in 2015 en diverse eigendomswisselingen is dit deel van de sector in rustiger vaarwater gekomen. Recent is een aantal kinderopvangketens weer in zee gegaan met *private equity*-investeerders.

2.3.4 Private equity in de publieke opinie

De voorgaande paragrafen gaan over de werking en van *private equity* en de wijze waarop *private equity* een rol kan spelen in de ontwikkeling van bedrijven en sectoren. In de publieke opinie hebben *private equity*-partijen evenwel géén goede naam. In Nederland is onder meer het wedervaren van de Hema een bekende casus (Vermeulen, 2018). Zorgen over de opstelling van *private equity*-partijen spelen economiebreed en worden in de media geuit door onder meer journalisten en politici van verschillende signatuur, recente berichten (FD, 23-2-2023) laten zien dat die zorgen er nog steeds zijn. *Private equity*-partijen worden gezien als exponenten van een aandeelhouderskapitalisme met een louter financieel oogmerk, zonder langetermijnperspectief en zonder oog voor het belang van personeel en klanten. In die visie onderhouden investeringsfondsen een portefeuille met verschillende ondernemingen, zeilen daarmee scherp aan de wind en calculeren het risico in dat er in de portefeuille af en toe één bedrijf omvalt, waarbij dan het verlies genomen wordt. De prestatiecomponent die zit ingebakken in de beloning van de *general manager* (hoe hoger de –op verwachte rendementen gebaseerde– verkoopwaarde, hoe hoger de beloning) draagt bij aan dat beeld. In sectoren met een volledig marktkarakter kan dat afgedaan worden als een uiting van vrije marktwerking, in sectoren die (deels) drijven op publieke middelen (zoals de zorg, nutsvoorzieningen en kinderopvang) ligt zo'n rendementsgedreven strategie gevoeliger.

Herverdeling vs. waardecreatie

Door een verbeterde doelmatigheid of succesvolle expansie kan een *private equity*-fonds nieuwe waarde creëren, waar het fonds bij verkoop de financiële revenuen van plukt. Maar ook klanten, leveranciers en andere partijen in de samenleving kunnen daar beter van worden: als een bedrijf een hogere en/of meer stabiele kwaliteit levert tegen lagere kosten is er sprake van welvaartswinst. Als de waarde niet vermeerdert en het *private equity*-fonds alleen maar revenuen naar zich toetrekt die vroeger aan anderen toevielen, is er geen sprake van waardecreatie, maar van herverdeling ten gunste van het *private equity*-fonds en zijn fondsdeelnemers. Die herverdeling kan ten koste van de belasting gaan *(fiscal engineering)*, van de vorige aandeelhouders (waarde-arbitrage), van werknemers (meer werkdruk, slechtere arbeidsvoorwaarden), van leveranciers (slechtere voorwaarden) of van klanten (hogere prijzen, lagere kwaliteit).

Kaal plukken

Het ontbreken van winstonttrekking in de vorm van dividend in het businessmodel van *private equity*-fondsen wil niet zeggen dat er in de looptijd van de investering geen middelen onttrokken kunnen worden. Methoden die daarvoor ingezet kunnen worden zijn rente op aandeelhoudersleningen, het in rekening brengen van vergoedingen voor managementdiensten of huisvesting, en het verkopen van activa, bijvoorbeeld in de vorm van een *sale & lease back*-constructie.

Opinie of werkelijkheid?

Dit rapport beoogt niet de afweging te maken in hoeverre de publieke opinie een realistisch beeld schetst van de praktijk van private equity. Boot (2023) wijst op het gevaar van een eenzijdig beeld en de gevolgen voor het hybride stelsel van een incident-gedreven debat. Partijen in de sector weerspreken de beeldvorming in de publieke opinie, met verschillende argumenten.

Private equity-partijen stropen geen markten af, maar faciliteren ondernemers met groei-ambities

De causaliteit in de investeringsrelatie begint bij de ondernemer. Een *private equity*-investering met een *buy-and-build* oogmerk is geen eenzijdige overname. Het initiatief ligt bij de *betrokken* ondernemers, die

financiering zoeken voor hun expansieplannen en streven naar een *match* met een partij die financiering en slagkracht kan leveren.

Buy-and-build vergt een goed gevulde kas
Expansie door overnames en het openen van nieuwe vestigingen is een vorm van investeren die deels gebeurt met risicodragend eigen vermogen en deels met vreemd vermogen (leningen). Fiscale regelgeving, de ambitie om goed draaiende bedrijven te creëren en aansprakelijkheidskwesties in het kader van *good governance* begrenzen de mogelijkheid tot het aangaan van financiële verplichtingen die tot discontinuïteit zouden kunnen leiden.

Aandeelhoudersleningen zijn zeer beperkt van toepassing. Ze worden ingezet als overbruggingskrediet. Omdat ze minder zekerheden kennen (bijvoorbeeld vanwege een achtergesteld karakter) kan daar een renteopslag bij horen.

Geld onttrekken gedurende de looptijd van de participatie is contraproductief
De nadruk ligt op *build*: gelden die het bedrijf verlaten en niet worden ingezet voor investeringen in groei en kwaliteit gaan ten koste van het rendement. De prestatie-gerelateerde beloning van de *general manager* is er juist op gericht om dergelijke korte-termijnstrategieën te voorkomen.

Het rendement moet worden gemaakt door aan het eind van de rit de betrokken onderneming met winst te verkopen. Dat kan alleen als de onderneming er met een goede marktpositie financieel goed voor staat. Een goede marktpositie vergt tevreden klanten en tevreden personeel.

Het onttrekken van winst in de vorm van dividend gedurende de investeringsperiode maakt geen deel uit van de praktijk van *private equity.*

Het oogmerk is groei en op termijn een stabiel rendement
Kinderopvang is geen sector waar grote winsten gemaakt worden. Het Waarborgfonds Kinderopvang (2022) geeft aan dat dat een rendement van tussen de drie en vijf procent al jaren als regulier wordt beschouwd. Voor *private equity*-investeerders is de sector interessant vanwege stabiel rendement, en groeiperspectief in termen van de omvang van de hele markt én het te realiseren marktaandeel.

Cherry picking door de aanwezigheid te beperken op wijken met hogere inkomens is geen strategie. Het financieel presteren *van* een kinderopvanglocatie wordt bepaald door de bezettingsgraad, en die ligt in wijken met gemiddeld lagere inkomens vaak hoger.

Het reputatiemechanisme
Private equity-managers moeten zich commercieel onderscheiden met goede rendementen. De Nederlandse markt is relatief klein. Portefeuilles van *private equity*-fondsen zijn ook beperkt van omvang, ze tellen zo'n twintig investeringsprojecten. *Private equity*-managers en hun adviseurs kunnen zich binnen die context geen fiscale en juridische uitglijders of commerciële mislukkingen permitteren: die maken het in de toekomst moeilijk om geld van *limited partners* op te halen.

Daar waar er voorbeelden zijn van problemen bij aan *private equity*-gelieerde bedrijven, verwijzen partijen naar *private equity* -fondsen van Angelsaksische komaf, met een andere achtergrond en cultuur dan Nederlandse fondsen. (Dat neemt niet weg dat dergelijke fondsen nog steeds in Nederland kunnen investeren.)

Er is recent geen sprake van (aantoonbare) excessen[20]
Het breekpunt in de casus Estro was volgens betrokkenen veranderende regelgeving, waardoor de omzet *terugviel* zonder dat het kostenniveau daar (snel genoeg) aan kon worden aangepast. Estro was niet het enige kinderopvangbedrijf dat omviel, maar wel het bedrijf waar alle aandacht naar uitging. Uiteindelijk hebben *private equity*-partijen en de banken hun verlies genomen, en hebben andere *private equity* -partijen de boedel van Estro weer vlot getrokken.

[20] Het ontbreken van wantoerstanden wordt –met enige voorzichtigheid– onderschreven door Ligterink et al. (2017). De auteurs wijzen ook op onderzoek dat aangeeft dat *private-equity*-investeringen een positieve uitstraling kunnen hebben andere bedrijven (Bernstein *et al.* 2010; Lubbers, Von Eije en Westerman, 2015) constateren dat in bedrijfstakken waar recent *private equity*-fondsen actief waren er relatief meer investeringen en werkgelegenheidsgroei zijn. Dat kan wijzen op *spill-over*-effecten en een concurrentieprikkel op alle bedrijven in de sector om doelmatiger te werken.

2.4 Mogelijke aangrijpingspunten voor beleid

Het oogmerk van dit rapport is inventariseren welke maatregelen de overheid zou kunnen hanteren om gedrag van (met name) *private equity*-partijen dat *kan* indruisen tegen het publiek belang te voorkomen of te bestrijden. De afweging tussen de voordelen die externe risico-investeerders bieden (het zetten van aanbod tegen een groeiende vraag, het investeren in kwaliteit, het faciliteren van ondernemerschap) en de (mogelijke, vermeende) gevaren van het handelen van dergelijke investeerders is een politieke aangelegenheid.

We benoemen de elementen zoals ze in het publiek debat regelmatig genoemd worden met een omstreden karakter van de strategie die *private equity*-fondsen (kunnen) hanteren, met speciale aandacht voor de kinderopvangsector. Bij veel van deze gedragingen bestaan al remmende factoren. Die zijn deels vastgelegd in generieke regelgeving en deels gelegen in specifieke omstandigheden op de markt voor kinderopvang. Die factoren bieden geen garantie op de preventie van ongewenst gedrag, maar ze helpen wel. We benoemen deze factoren en omstandigheden in blauw.

Bedrijven overladen met schulden

De in dit verband vaakst genoemde strategie van *private equity* -huizen is het oprekken van het hefboomeffect, door overgenomen bedrijven zwaar te belasten met schulden, hetzij bij derde partijen (banken of via banken), hetzij bij aan het *private equity* -huis gelieerde kredietverschaffers, waarbij dan ook nog eens een rente ver boven het marktniveau in rekening wordt gebracht. Als die rente niet jaarlijks wordt verrekend, maar wordt bijgeschreven op de hoofdsom, kan het totale bedrag dankzij de samengestelde interest hoog oplopen. Door hoge rentelasten kunnen de overgenomen bedrijven in liquiditeitsproblemen komen, bijvoorbeeld als de omzet tekortschiet, de rente stijgt, of als leningen door de bank opgeëist worden. Bij verschillende faillissementen in het verleden, zoals dat van Estro, maar ook in de detailhandel (Vendex, Hema) speelden dergelijke leningen en de bijbehorende rentelasten een rol. De juridische strijd in de nasleep van Estro gaat voor een belangrijk deel over de rente op een aanzienlijke aandeelhouderslening (Gerechtshof Amsterdam, 2022a & 2022b).

Bij de buy-and build-strategie van de door private equity-fondsen gesteunde ketens hoort een goed gevulde 'oorlogskas', waarbij vreemd vermogen een essentiële rol speelt. Inmiddels (zie boven) is de fiscale regelgeving veranderd, en hebben private equity-fondsen geen fiscale prikkel meer om de schuldenlast van de overgenomen bedrijven met aandeelhoudersleningen te vergroten. Ook de renteaftrek bij overnames is beperkt tot wat de overnameholding (het investeringsvehikel dat de private equity-partij opzet voor de overname) op 'stand alone basis' als winst kan realiseren. Het hefboomeffect zelf (de inzet van regulier vreemd vermogen om het rendement op eigen vermogen te vergroten) blijft wel intact, maar de reikwijdte is beperkt.

Van Eijkel *et al.* (2023) laten zien dat *private equity*-ketens gemiddeld een aanzienlijk lagere solvabiliteit hebben dan andere private aanbieders: 24 procent vs. 42 procent. De auteurs geven aan dat deze verhoudingen aanzienlijk anders (en impliciet minder onveilig) zijn dan bij de overname(s) van Estro indertijd het geval was.

Bedrijven opzadelen met hoge kosten

Een hoge rente op een aandeelhouderslening is één manier om geld te onttrekken aan een bedrijf, maar er zijn andere manieren, waarvoor veelal geen regelgeving bestaat. De *general partner* kan een *advisory fee* in rekening brengen voor te leveren diensten vanuit de aandeelhouder. Zo'n fee is niet noodzakelijk gerelateerd aan inspanningen en kan –de *private equity* -partij is immers meerderheidsaandeelhouder– eenzijdig worden opgelegd. Een andere vorm is gedwongen winkelnering, bijvoorbeeld door het verplichten om

gebruik te maken van bij de *private equity* -partij te huren onroerend goed. Ook hier geldt dat huur- en servicekosten eenzijdig door de meerderheidsaandeelhouder bepaald en opgelegd kunnen worden.
Net als bij dividendonttrekking is hier de redenering van toepassing dat geld dat niet wordt ingezet om de buy-and-build strategie te implementeren uiteindelijk ten koste gaat van het rendement van de aandeelhouders. De prestatie-gerelateerde beloning die de general manager krijgt is er juist op gericht om dergelijke korte-termijnstrategieën te voorkomen.
Ook Van Eijkel *et al.* (2023) geven aan dat in de bestaande markt het op deze wijze onttrekken van middelen door *private equity*-partijen aan kinderopvangbedrijven niet de praktijk is.

Ook het op de balans opvoeren van *goodwill,* de overwaarde van nieuw overgenomen bedrijven, wordt genoemd. Afschrijvingen op deze *goodwill* drukken de winst en verlagen dus de belastingafdracht.
Dit is een vorm van fiscal engineering die gericht is op het verminderen van belastingafdracht, maar geen weerslag heeft op de bedrijfsvoering van de onderneming in kwestie. De Belastingdienst bepaalt de mate waarin fiscale constructies geoorloofd zijn.

Te gelde maken van onroerend goed of andere materiële activa
De *private equity* -aandeelhouder kan waarde van het overgenomen bedrijf te gelde maken door onroerend goed (of andere activa) te verkopen en deze eventueel terug te huren of leasen. Hiermee kunnen waardevermeerderingen te gelde worden gemaakt. Bovendien wordt, als het betrokken onroerend goed hypothecair belast was, de balans verkort waarmee de leencapaciteit voor krediet zonder hypothecaire dekking mogelijk wordt vergroot – wat de hefboomwerking ten goede komt.
In de kinderopvang is er slechts zeer beperkt sprake van materiële activa, bijna het enige wat van toepassing kan zijn is het onroerend goed. Van onroerendgoedtransacties (sale & lease back) in de sector is evenwel geen sprake. Er is schaarste aan goede locaties, die worden gekoesterd en niet verkocht.
Van Eijkel *et al.* (2023) geven in dit verband aan dat eigendom van vastgoed in de sector een zeer ondergeschikte rol speelt, ook bij de grotere aanbieders.

Bedrijven leegtrekken door dividenduitkeringen
De vrees bestaat (Tweede Kamer, 2022) dat externe investeerders (meer specifiek: *private equity*-fondsen) in staat zijn om 'overwinsten' te genereren op basis van omzet die mede afkomstig is uit collectieve middelen, en deze winsten aan de sector te onttrekken ("af te romen"). Daarbij moet worden aangetekend dat 'overwinst' economisch gezien een discutabel begrip is. Het begrip winst heeft verschillende functies in het economisch verkeer. Op systeemniveau is het recht op winst dat aandeelhouders hebben *('the residual claim')* een prikkel voor een doelmatige bedrijfsvoering. Er zijn verschillende omstandigheden die het nodig maken dat bedrijven winst maken. Ingehouden winst is nodig als buffer voor de continuïteit, als dekking voor leningen en om verdere investeringen te financieren. Uit te keren winst is nodig om aandeelhouders te vergoeden voor het geld dat ze hebben geïnvesteerd en is de beloning voor de inspanningen van de werkzame eigenaar. In marktsectoren speelt een begrip als overwinst geen rol, het komt pas in beeld als er sprake is van gereguleerde activiteiten in het (semi-)publiek domein. Kok et al. (2020) gaan er in de context van de zorg uitgebreid op in. Overwinsten kunnen pas ontstaan bij onvolkomen marktwerking. Overwinst wordt in zo'n situatie geassocieerd met een rendement van aanbieders dat meer dan redelijk is, bijvoorbeeld als het rendement op geïnvesteerd vermogen hoger is dan de kosten van kapitaal, zijnde 'het verwachte rendement op alternatieve investeringen met een vergelijkbaar risico'.[21] In gereguleerde sectoren

[21] Deze definitie vergt eigenlijk aanvulling voor middelen die een werkzame eigenaar op een andere manier aan het bedrijf kan onttrekken, bijvoorbeeld in de vorm van een bovenproportionele beloning. Een dergelijk strategie is echter weinig aantrekkelijk, vanwege het progressief karakter van de inkomstenbelasting. De fiscus eist daarom dat

met bedrijven met substantiële geïnvesteerde vermogens (nutsbedrijven, openbaar vervoer) wordt overwinst geoperationaliseerd met een normering op basis van de *weighted average cost of capital (WACC)* die bedrijven in hun tarieven mogen verwerken.[22] Een maatstaf als 'rendement op geïnvesteerd vermogen' (ROI) heeft beperkte zeggingskracht als dat geïnvesteerd vermogen (de noemer van de breuk) beperkt van omvang is, zoals in dienstverlenende sectoren en a fortiori in het MKB het geval is. De teller (de nominale winst) heeft dan een grote invloed op de uitkomst, zodat de volatiliteit van de ROI groot is, zowel tussen bedrijven als in de tijd. Daarmee is een getalsmatige invulling van het fenomeen overwinst een delicate aangelegenheid. De conclusie van Kok et al. (2022) dat overwinsten in de zorg zich vooral voordoen bij kleine zorgbv's moet ook in dat licht worden gezien.

Bij de discussie over overwinst gaat het in eerste instantie om de vraag of het mogelijk is om excessieve winsten te genereren. Zie in dat verband de opmerkingen hierboven over het rendementsniveau in de sector. Daarna komt de vraag of het mogelijk (of wenselijk) is om gerealiseerde winst in de vorm van dividend te onttrekken. In het business model van private equity-investeerders speelt het onttrekken van winst in de vorm van uit te keren dividend geen rol. Private equity-investeerders realiseren hun rendement uit de verkoopwaarde aan het eind van de rit.[23]

Van Eijkel *et al.* (2023) laten zien dat het operationeel resultaat van *private equity*-ketens in lijn ligt met andere private aanbieders. Door de hogere rentelasten komt het resultaat vóór belastingen lager uit, gemiddeld (zelfs) negatief. Dit is een logische weerslag van de inzet van vreemd vermogen, en geen basis (op termijn of met andersoortige aandeelhouders) voor buitensporige dividenduitkeringen.

Cherry picking

Bij de reorganisatie die een overnemende partij oplegt kan ook een verschuiving naar andere marktsegmenten horen, bijvoorbeeld door klanten af te stoten waarop minder rendement wordt gemaakt, doordat ze te weinig omzet genereren of relatief hoge kosten met zich meebrengen. Bij kinderopvang kan dat een concentratiebeleid betekenen op regio's of wijken waar relatief veel koopkrachtige gezinnen wonen (FD 21-3-2022). Daarmee laten ze de (mogelijk) minder rendabele regio's over aan andere aanbieders, die zodoende ook minder mogelijkheden hebben om winsten uit 'makkelijke regio's' te gebruiken om verliezen te compenseren in moeilijke regio's. Een andere vorm van *cherry picking* is het stopzetten van 'plusopvang', de opvang van kinderen die extra aandacht vergen, bijvoorbeeld vanwege adhd of autisme (NRC 16-6-2020).

Een dergelijke keuze voor een selectief aanbod impliceert een kwaliteitsverlaging op sectoraal niveau: het aanbod wordt minder divers en het bedienen van segmenten die hogere kosten vergen wordt overgelaten aan een kleiner aantal partijen.

Kinderopvangbedrijven geven aan dat deze wijze van cherry picking geen strategie is. De buy-and-build strategie gaat gepaard met het doel het marktaandeel te vergroten, en daarbij past juist een breed aanbod.

Van Eijkel *et al.* (2023) concluderen een statistisch significante hogere aanwezigheid van private equity-ketens in economisch sterkere wijken. Die conclusie hoeft niet te wijzen op *cherry picking*, maar kan ook te maken hebben met een geografisch geconcentreerde overname- en groeistrategie, en het inzicht dat

directeuren/grootaandeelhouders een marktconform *minimumsalaris* (EUR 51.000) uit hun BV genieten. De *Wet Normering Topinkomens* legt een bovengrens op aan de beloning voor de hogere rangen bij (semi-)publieke instellingen.

22 Zo stelt de ACM periodiek de WACC voor drinkwaterbedrijven vast, zie ACM (2021).

23 Voor partijen die wél dividend uitkeren (enerzijds BV's met werkzame aandeelhouders en anderzijds ketens met (b.v.) beursgenoteerde aandeelhouders) bestaat er al een begrenzing: er mag alleen dividend worden uitgekeerd als er voldoende winst is en de continuïteit van de BV niet in het geding komt.

schaalvoordelen beter gerealiseerd kunnen worden in gebieden met een grotere bevolkingsdichtheid – die vaak ook beter scoren op welstandsindicatoren.

Uitholling van de kwaliteit
Kwaliteitsverlaging kan zich ook op het niveau van vestigingen voltrekken. Immers, een sterke focus op kostenreductie kan gepaard gaan met inleveren op kwaliteit, bijvoorbeeld door te bezuinigen op personeel, op onderhoud van de huisvesting, of op activiteiten en maaltijden (NRC 8-6-2019, FD 24-2-2022).
Kinderopvangbedrijven geven aan dat deze aanpak haaks staat op het streven een bedrijf op te bouwen dat op een termijn van enige jaren verkoopbaar is. Dat vergt een bedrijf dat goed in de markt staat met tevreden klanten (ouders) en gemotiveerd personeel.
Van Eijkel *et al.* (2023) geven aan (op basis van LKK-data) dat op meetbare kwaliteitsindicatoren de aan private equity-gelieerde aanbieders bovengemiddeld scoren.

Hoge prijzen
De focus van externe investeerders ligt op omzet en winst. Het ligt in de lijn om de tarieven aan de bovenkant van de markt hanteren. Dat is makkelijker in welvarende gebieden (zie hierboven bij *'cherry picking'*). Als er schaarste is aan kindplaatsen, hebben ouders geen of weinig keuze en ontberen ze een alternatief als hun kinderopvang de prijzen verhoogt.
Kinderopvangbedrijven geven aan dat deze strategie niet past bij de ambitie om groot te worden en een goede reputatie op te bouwen. Ze verwijzen naar het zeer beperkte aantal zaken dat vanwege deze aanpak voor de Geschillencommissie komt.
Van Eijkel *et al.* (2023) geven aan dat *private equity*-ketens en andere private aanbieders in de jaren 2019-2021 gemiddeld een licht (6 à 7 procent) hoger uurtarief vragen dan *not-for-profit*-aanbieders. De auteurs geven als *caveat* aan dat daarbij géén rekening is gehouden met mogelijke plusdiensten, zodat niet geconcludeerd mag worden dat er sprake is van de uitoefening van marktmacht.

Opzoeken van de randen van de regelgeving
Er zijn voorbeelden die aangeven dat *private equity*-partijen bedreven zijn in het scherp aan de wind zeilen in de regelgeving, ten koste van de fiscus, leveranciers of afnemers (FD 26-6-2020). Een recent voorbeeld is de aanpak van het Franse fonds Orpea in de dementiezorg, waar de algemene voorwaarden zo geformuleerd zijn dat strikt aan de wet voldaan wordt, maar op zo'n manier dat klanten de facto geen rechten hebben (NRC 5-11-2022).
Daarbij kan worden opgemerkt dat Orpea géén private equity-fonds is met een investering met een beperkte tijdshorizon, maar een financieel zorgconglomeraat dat aan de beurs is genoteerd en (bij veronderstelling) stuurt op dividend.

2.5 Andere marktomstandigheden, ander beleid?

Paragraaf 2.4 geeft een overzicht van mogelijke aangrijpingspunten voor beleid op basis van de bestaande praktijk van vraag en aanbod. De aanleiding voor de inventarisatie in dit rapport is bezorgdheid over de markt ná de voorgenomen stelselwijziging. Voor de vraag of andere marktomstandigheden ook vragen om een ander beleid is een aantal ontwikkelingen van belang: groei van de vraag, meer geld voor de sector en verdere consolidatie. Daarnaast kan de oplopende rente een rol spelen.

De arbeidsmarkt en groei van de vraag

Een belangrijk oogmerk bij het hervormen van het vergoedingssystemen voor kinderopvang is het bevorderen van arbeidsmarktparticipatie. Volgens prognoses (ABF, 2022) zal de vraag naar kinderopvang met circa dertig procent toenemen. De sector kampt nu al met ernstige krapte, het is ongewis of de capaciteit snel genoeg kan worden opgeschaald om aan de toenemende vraag te voldoen. Daarom moet –in elk geval op korte termijn– rekening gehouden worden met schaarste aan opvangplaatsen en wachtlijsten. Daarmee komt de toegankelijkheid in het geding en kan er een opwaartse druk op tarieven ontstaan. Als die prijsdruk zich ook boven het maximum vergoedbare tarief manifesteert, werkt dat verdere ongelijkheid tussen inkomensgroepen in de hand.

Meer geld

Er komt meer geld voor kinderopvang beschikbaar. In combinatie met verdere schaarste kan dat de markt aantrekkelijker maken voor spelers die vooral aangetrokken worden door het zicht op financieel gewin. Dat kunnen professionele investeerders zijn, maar ook gelukzoekers van allerhande snit. Met het mogelijke aantreden van dergelijke partijen nemen risico's op kwaliteitsuitholling en het onttrekken van financieel gewin toe. Proactieve kwaliteitsborging en het monitoren van financiële stromen worden dan meer urgent.

Verdere consolidatie

Private equity is voor groeiende ondernemingen een tussenfase, gericht op het financieren van expansie. In deze fase speelt winstonttrekking geen rol, de focus ligt op doorgroei. De participatie door een *private equity*-fonds is net als de expansiefase tijdelijk. Uiteindelijk komt er –als het goed is– een nieuwe fase, met een stabieler patroon en met aandeelhouders die wel rekenen op dividend. Het is gegeven de levensfase van de sector nu nog te vroeg om daarop te anticiperen, maar bij een 'normale' ontwikkeling moet er op termijn rekening worden gehouden met aandeelhouders met andere preferenties. Dat kunnen institutionele beleggers zijn, die in de regel een voorkeur hebben voor langetermijninvesteringen met een stabiel en betrouwbaar rendement. Het kunnen echter ook *hit-and-run* spelers zijn, met een andere profiel. Die dreiging lijkt nu niet aan de orde, maar kan op lange termijn een punt van aandacht zijn.

Stijgende rente

Leverage is een belangrijk onderdeel van de strategie van *private-equity*-spelers. De rentestand van de afgelopen jaren verschafte hen de afgelopen jaren een krachtige wind in de rug, waardoor vreemd vermogen financiering een aantrekkelijke strategie was. Nu de rente oploopt kunnen partijen op een moment van renteherziening geconfronteerd worden met aanzienlijke hogere financieringskosten. De gebeurtenissen bij Estro (de omzet viel weg terwijl de kosten op niveau bleven) hebben geleerd dat onbalans tussen de ontwikkelingen aan omzet- en kostenzijde kunnen leiden tot continuïteitsproblemen. Als de komende jaren bij private-equity-gesteunde partijen het omgekeerde gebeurt –de kosten stijgen terwijl de omzet op hetzelfde niveau blijft–, is er sprake van een vergelijkbare onbalans. Dan kunnen deze partijen mogelijk liquiditeitsproblemen of zelfs solvabiliteitsproblemen tegemoet zien.

3. Vergelijking met andere sectoren

Dit hoofdstuk schetst de wijze waarop het publiek belang gewaarborgd is in een tweetal –op onderdelen– met kinderopvang vergelijkbare sectoren: volkshuisvesting en delen van de zorgsector. Ofschoon de zorgen over *private equity* breed spelen (ook internationaal) zijn er niet veel ervaringen met gerichte regelgeving. We nemen een aantal sectoren onder de loep die –op onderdelen– vergelijkbaar zijn met de kinderopvang (een semipubliek karakter, een hybride marktstructuur, een gefragmenteerd aanbod) en beschrijven welke vormen van regulering daar bestaan om het publiek belang te waarborgen.

3.1 Publiek belang in de volkshuisvesting

De woningmarkt in Nederland valt uiteen in drie segmenten: koopwoningen (58%), woningen in de vrije (niet-gereguleerde) huursector – huur per maand vanaf de 'huurgrens' à € 806,06 (8%) en woningen in de (gereguleerde) sociale huursector – huur onder de huurgrens (34%). Het kabinet is voornemens om alle woningen met een huur tot ca. € 1.100 in het gereguleerde deel van de markt te brengen.

De sociale huursector is gericht op het verschaffen van woonruimte aan huishoudens die dat (financieel) niet op eigen kracht kunnen realiseren. Het recht op wonen is vastgelegd in de Grondwet, sociale huurwoningen kunnen zodoende als semipublieke goederen worden beschouwd. De sociale-huurmarkt wordt gedomineerd door woningcorporaties, met circa 96 procent van het totaal aantal gereguleerde huurwoningen. Toch is er sprake van een hybride markt: er zijn ook private aanbieders, die onderverdeeld kunnen worden in zakelijke partijen en particuliere beleggers. *Private equity* partijen-nemen hiervan een klein deel in.

Tabel 3.1 Generieke instrumenten voor het gereguleerde deel van de huurmarkt

Instrument	Oogmerk
Contractregulering: De huurbescherming staat eenzijdige beëindiging van het huurcontract door de verhuurder niet toe, waarbij tijdelijke contracten zijn uitgezonderd.	Bescherming zittende huurders.
Prijsregulering: Het woningwaardestelsel (puntensysteem) bepaalt de maximale huur op basis van eigenschappen die de waarde van de woning bepalen. Ook de jaarlijkse huurprijsstijging is gelimiteerd, mede gerelateerd aan de staat van onderhoud. De Huurcommissie is de onafhankelijke instantie die conflicten tussen huurders en verhuurders over de huurprijs beslecht.	Bescherming huurders tegen oneigenlijke huurstijging.
Vergunningenstelsel: Sinds 2022 kunnen gemeenten op wijkniveau *opkoopbescherming* invoeren. Goedkope en middeldure huurwoningen kunnen onder deze regeling alleen verkocht worden aan particulieren die de woning zelf zullen bewonen.	Meer koopwoningen beschikbaar stellen voor starters en huishoudens met een middeninkomen. Weren van commerciële verhuurders uit vrees voor snelle huurstijging en gebrekkig onderhoud.
Belastingheffing: De verhuurderheffing (af te schaffen in 2023) is een belasting voor verhuurders van meer dan tien sociale huurwoningen.	Afromen en herverdelen van financiele overschotten bij woningcorporaties.

Tabel 3.2 Instrumenten gericht op woningcorporaties

Instrument	Oogmerk
Vergunningenstelsel: Het Besluit Toegelaten Instellingen Volkshuisvesting stelt eisen aan de rechtsvorm, de organisatie (inclusief bestuurders en interne toezichthouders), fusies & overnames, het verhuurbeleid, het financieel beleid en activiteiten die corporaties mogen ontplooien. Interne toezichthouders (de Raad van Commissarissen c.q. Raad van Toezicht) hebben een belangrijke taak, bijgestaan door de huisaccountant. Extern toezichthouder is de Autoriteit Woningcorporaties.	Waarborgen financiële gezondheid en continuïteit. Waarborgen dat middelen binnen de sector blijven. Betrokkenheid van corporaties met hun huurders bevorderen.
Vergunningenstelsel: Woningcorporaties zijn in hun activiteiten beperkt tot Diensten van Algemeen Economisch Belang (DAEB). Het ontwikkelen van vrije sector huurwoningen, koopwoningen en commercieel vastgoed behoort daar niet toe.	Geen financiële uitwisseling (kruissubsidies, te nemen verliezen) tussen de kerntaak en eventuele marktactiviteiten.
Garantiestelsel: Het Waarborgfonds Sociale Woningbouw doet aan risicobeoordeling en stelt zich garant voor corporatieleningen.	Waarborgen van de leencapaciteit van corporaties aan zo laag mogelijke rentetarieven.
Governance: De positie van de huurders is vastgelegd in de *Wet op het Overleg Verhuurders:* ze zijn overlegpartner bij prestatieafspraken t.a.v. wonen. Huurdersorganisaties hebben het recht op bindende voordracht van minstens een derde deel van de Raad van Commissarissen c.q. Raad van Toezicht, inspraakrecht bij de verkoop van huurwoningen en instemmingsrecht bij fusie. In 2014 zijn woningcorporaties met meer dan 5.000 verhuureenheden als organisatie van openbaar belang (OOB) aangewezen.	Borgen inspraak huurders in beleid. De OOB-status komt met strengere eisen aan de wettelijke accountantscontrole, met name op het gebied van kwaliteitsbeheersing.
Contractregulering: Corporaties moeten minimaal 92,5% van de vrijgekomen woningen toewijzen aan huishoudens met een inkomen onder de € 44.035. Afhankelijk van plaatselijke prestatieafspraken kan dat minimum lager worden vastgesteld, maar niet lager dan 85%.	Waarborgen dat doelgroep bediend wordt, voorkomen van scheef wonen.

Tabel 3.3 Instrumenten vanuit zelfregulering

Instrument	Oogmerk
Governance: Aedes hanteert een *Governance-code* voor bestuurders en interne toezichthouders. Toezicht op naleving geschiedt door onafhankelijke commissie.	Waarborgen rechten huurders.
Werknemersrechten: In de CAO is adviesrecht voor de ondernemingsraad vastgelegd bij de benoeming interne toezichthouders en bij voorgenomen fusies en reorganisaties.	Waarborgen rechten werknemers.
Monitoring: De Aedes-benchmark voorziet in een onderlinge vergelijking op prestatievelden: huurderstevredenheid, bedrijfslasten, duurzaamheid, onderhoud en verbetering, beschikbaarheid en betaalbaarheid en kwaliteit nieuwbouw.	Informeren van bestuurders en toezichthouders over mogelijke afwijkingen, het vroegtijdig signaleren van onderpresteren en het achterhalen van *best practices*.

Er bestaat een breed spectrum aan regelgeving voor de verhuurders van gereguleerde huurwoningen. Een deel daarvan is generiek, het belangrijkste deel daarvan is specifiek gericht op corporaties, die in hun koepel Aedes ook een pakket aan zelfregulering kennen.[24] Voor private verhuurders gelden naast de generieke regelgeving geen regels. Zie hieronder de verschillende instrumenten.

Binnen die context varieert de effectiviteit van de regels gericht op de sociale huur:

- De kwaliteit van het corporatiewoningbezit is goed, al liggen er grote uitdagingen met verduurzaming. De governance-regels voorkomen niet dat er zaken verkeerd gaan, maar er zijn na de Parlementaire enquête in 2014 geen affaires van betekenis meer geweest.
- Er zijn blijvende problemen met toegankelijkheid. Scheef wonen wordt slechts zeer beperkt bestreden, de toewijzingsregels zorgen dat aan de poort geselecteerd wordt op doelgroep, maar ze kunnen niet voorkomen (dankzij het ontbreken van doorstroommogelijkheden én huurbescherming) dat huishoudens bij inkomensstijging hun sociale huurwoning bezet houden. De wachtlijsten voor gekwalificeerde instroom zijn nog steeds lang.
- Net als het DAEB-beleid, dat er voor zorgt dat corporaties geen winst (maar ook geen verlies) kunnen maken op projectontwikkeling buiten de kerntaak, bleek de verhuurderheffing, gericht op het afromen van (bij veronderstelling) overtollige middelen van corporaties uiteindelijk fnuikend voor de investeringscapaciteit in nieuwbouw.
- Een recente evaluatie (Spelbos & Bröring, 2022) concludeert dat de invoering van de OOB-status “niet heeft geleid tot een aanwijsbare toename van de kwaliteit van de interne beheersing”, maar wel tot hogere administratieve lasten. de auteurs pleiten voor het verhogen van de ondergrens (in termen van het aantal verhuureenheden) voor de OOB-status.

Het brede palet aan regulering en zelfregulering kan daarmee niet voorkomen dat de woningmarkt gebukt gaat onder allerlei vormen van markt- en beleidsfalen. Een belangrijke oorzaak is dat veel regelgeving niet effectief is vanwege schaarste en inertie van het aanbod die verklaarbaar is bij een kapitaalintensieve sector. Een arbeidsintensieve sector als de kinderopvang mag verwacht worden flexibeler te reageren op verandering in de vraag.

3.2 Publiek belang in de zorg

3.2.1 Verpleeghuiszorg

Verpleeghuiszorg is geregeld in de Wet langdurige zorg (Wlz). In 2015 is het systeem van langdurige zorg herzien. Cliënten kunnen kiezen om zorg in natura te ontvangen geregeld door regionale zorgkantoren of om zelf zorg in te kopen met een persoonsgebonden budget (PGB). Ook kunnen cliënten kiezen voor een combinatie van beide leveringsvormen. Om deze zorg te kunnen ontvangen heeft een cliënt een Wlz-indicatie nodig van het Centrum Indicatiestelling Zorg.

[24] Een en ander is aangescherpt na diverse affaires die aanleiding gaven tot de *Parlementaire Enquête Woningcorporaties* in 2014.

Tabel 3.4 Gebruikte instrumenten in de verpleeghuiszorg

Instrument	Oogmerk
Tariefregulering: De NZa stelt maximumtarieven vast. Bij het maken van productieafspraken mogen uitvoerders en zorgkantoren lagere tarieven afspreken. De regulering is regionaal verbijzonderd: in gebieden waarin zorglevering duurder is geldt een hoger maximumtarief.	Voorkomen van hoge tarieven. Zorgkantoren zijn zelf niet de gebruikers van de zorg en hebben beperkt zicht op de kwaliteit (NZa, 2020).
Winstverbod: Voor intramurale zorg geldt een winstverbod. De effectiviteit is discutabel. Door vergunning en uitvoering te scheiden kunnen commerciële aanbieders toch winst maken (zie b.v. FD, 1-11-2017 en 8-11-2017). De zorg wordt dan door de cliënt ingekocht met een PGB of door zorgkantoren met een volledig of modulair pakket thuis (VPT of MPT).	Wegnemen prikkel om kosten te besparen door te snijden in niet observeerbare kwaliteit.
Kwaliteitskader IGJ: De Inspectie Gezondheidszorg en Jeugd houdt toezicht op de kwaliteit van verpleeghuiszorg. De inspectie toetst op persoonsgerichtheid, deskundigheid van zorgverleners, sturing op kwaliteit en veiligheid, en medicatieveiligheid.[25]	Waarborgen kwaliteit.
Vergunningen: De Wet toetreding zorgaanbieders (Wtza) geeft aan waar zorgaanbieders met meer dan tien zorgverleners aan moeten voldoen bij het verkrijgen van een vergunning. Er worden vereisten gesteld aan: ▪ kwaliteit (Wet kwaliteit, klachten en geschillen zorg); ▪ medezeggenschap cliënten (Wet medezeggenschap cliënten zorginstellingen 2018); ▪ governance (onder andere aanwezigheid van een onafhankelijke interne toezichthouder); ▪ financiële transparantie.[26]	Meer zicht krijgen op zorgaanbieders en hun kwaliteit van zorg.
Verlaagde omzetdrempels fusies en overnames zorg: Van 2007 tot 1 januari 2023 golden in de zorg lagere omzetdrempels voor het aangeven van fusies en overnames bij de ACM. Hierdoor werden 48 extra aanvragen behandeld van bedrijven die (intramurale) ouderenzorg leveren (Niessen *et al.* 2021). ACM (2022) noemt in haar zienswijze over de afschaffing van de lagere meldingsdrempels dat het Nederlandse ZBC-segment en de ouderenzorg aantrekkelijker worden voor *private equity*.	Effectief concentratietoezicht in een sector met kleine relevante geografische markten en lage omzetten.
Governancecode Zorg: Naleving van deze code is een lidmaatschapsverplichting bij brancheorganisaties die zijn aangesloten bij Belangenorganisaties Zorg. Governance Support (2020) concludeert dat de code bijdraagt aan professionaliteit van het toezicht, het tegengaan van belangenverstrengeling en de ontwikkeling van goed bestuur en toezicht, maar ook "Hoewel zelfregulering positieve bijdragen levert zijn mogelijkheden voor extern ingrijpen bij het uitblijven van zelfcorrectie ook nodig."	Dit instrument moet op basis van zelfregulering bijdragen aan het waarborgen van goede zorg, het realiseren van maatschappelijke doelstellingen en het maatschappelijk vertrouwen.

[25] https://www.igj.nl/zorgsectoren/verpleeghuiszorg/verpleeghuiszorg-in-beeld

Groei van for-profit verpleeghuizen
Bos et al. (2020) wijzen redenen aan voor de snelle groei van commerciële aanbieders in de verpleeghuiszorg. De eerste reden is de trage respons van de *not-for-profit* sector op verandering in de vraag. Groei in vraag zorgde voor wachtlijsten bij verpleeghuizen. Het *for-profit* aanbod kon hier sneller op inspringen. Daarnaast reageerde het *for-profit* aanbod op wensen van cliënten. Cliënten verwachten verpleeghuizen waar je je thuis kunt voelen met een focus op welzijn, in plaats van enkel op de medische aspecten. Hierdoor is de klanttevredenheid bij *for-profit* verzorgingshuizen hoger dan bij *not-for-profit* aanbieders. De bevindingen van Bos *et al.* (2020) komen overeen met de economische intuïtie. Private partijen hebben een prikkel om in te spelen op de vraag én de mogelijkheid private investeerders aan te trekken om snel te groeien. De achterkant van de medaille is dat de prikkel om de kosten laag te houden voor besparingen op zorgpersoneel kan zorgen, en voor selectie op cliënten die weinig kosten met zich meebrengen.

Daarnaast hebben *for-profit* verpleeghuizen geprofiteerd van de mogelijkheden voor *cherry picking* in de markt. Zo selecteren ze op wat hun personeel aan kan en hoe cliënten in de groep passen. Ook zijn er voorbeelden waarbij bewoners vanwege de ernst van hun ziekte naar een *not-for-profit* instelling moesten verhuizen. *For-profit* verpleeghuizen kunnen cliënten die te duur dreigen te worden afschuiven op andere verpleeghuizen. Smit et al. (NRC, 5-11-2022, zie ook hoofdstuk 2) gaan in op de praktijken van het Franse beursfonds Orpea in dit verband.[27]

Ten derde hebben *for-profit* verpleeghuizen minder personeel in dienst. In plaats daarvan maken zij gebruik van medisch specialisten uit het algemene zorgsysteem. Dit kan doordat de cliënten in *for-profit* verpleeghuizen juridisch gezien *thuis* wonen. Als thuiswonende kunnen ze gebruik maken van een persoonsgebonden budget of een volledig of modulair pakket thuis om verpleegzorg in te kopen bij het verpleeghuis, maar ze kunnen ook naar een reguliere huisarts (NRC, 5-11-2022).

Geen consensus effect private equity eigendom van verzorgingshuizen in de VS
Private equity reageert zowel positief als negatief sterker op competitieve prikkels
Gandhi et al. (2022) kijken naar de uitgaven aan meer of minder gekwalificeerd personeel door verzorgingshuizen in eigendom van *private equity* in de VS. Ze concluderen dat in sterk competitieve markten de uitgaven aan personeel toenemen, terwijl in minder competitieve markten de uitgaven afnamen. Ook reageren verzorgingshuizen sterker op beleid dat consumenten in staat stelt lokale verzorgingshuizen met elkaar te vergelijken. De invloed van *private equity* op de kwaliteit van verzorgingshuizen is dus mede afhankelijk van hoe competitief de markt is. Gezien deze bevindingen adviseren de auteurs maatregelen te nemen die concurrentie stimuleren, om te zorgen dat *private equity*-partijen een positieve invloed kunnen hebben op de kwaliteit van de zorg.

Kwaliteit verzorgingshuizen in eigendom van private equity lager
Gupta et al. (2020) vinden een negatieve invloed van *private equity* op de kwaliteit van verzorgingshuizen. Bij verzorgingshuizen met een *private equity*-eigenaar liggen de sterftecijfers van patiënten (op korte termijn) hoger. Dit hogere sterftecijfer verklaren de auteurs door een verslechterde mobiliteit van patiënten, een hoger gebruik van antipsychotica, een slechtere verplegend personeel – patiëntratio en een lagere compliance waar het gaat om verzorgingsstandaarden.

Geen effect van private equity op kwaliteit verzorgingshuizen
Huang & Bowblix (2018) bestuderen gegevens over bewoners van verzorgingshuizen in Ohio tussen 2005 en 2010. Zij vinden geen negatief effect van *private equity* op de kwaliteit van verzorgingshuizen.

26 https://www.eldermans-geerts.nl/expertise/governance-in-de-zorg/wat-is-een-wtza-vergunning-en-wanneer-heeft-een-instelling-een-wtza-vergunning-nodig/
27 Na een herstructurering is Orpea inmiddels voor een belangrijk deel eigendom van de Franse staatsbank *Caisse des Dépôts et Consignations*, die 'rust en stabiliteit' moet brengen (FD, 1 februari 2023).

3.2.2 Jeugdzorg

De jeugdzorg maakt gebruik van vergelijkbare instrumenten als de verpleeghuiszorg. Er geldt tariefregulering door de NZa, een kwaliteitskader van de IGZ, vanuit de Wtza is een vergunning nodig voor aanbieders met meer dan tien zorgverleners, en de *Governancecode Zorg* geldt. Tot 2023 waren er verlaagde omzetdrempels bij fusies en overnames.

In de sector zijn vergelijkbare verdenkingen jegens *private equity*-partijen zoals beschreven in hoofdstuk 2. *Follow the Money* (2021) onderzocht Mentaal Beter, eigendom van participatiemaatschappij NPM Capital, die geestelijke gezondheidszorg voor jongeren aanbiedt. Hier was sprake van *cherry picking,* waarbij vooral eenvoudige gevallen werden behandeld. Deze werden vervolgens bijna altijd in rekening gebracht als een duurdere specialistische ggz-behandeling in plaats van de goedkopere basis-ggz-behandeling. Daarnaast werd bespaard op personeel. Werknemers maakten aanzienlijk meer declarabele uren dan bij andere ggz-instellingen en er waren relatief veel jonge basispsychologen in dienst. Die gaven aan te weinig begeleiding te krijgen. Verder maakte het bedrijf gebruik van financiële constructies om minder belasting af te hoeven dragen. Er werd in zeven jaar tijd zeker 20 miljoen euro afgeschreven op goodwill, waardoor het bedrijf op papier verlies draaide. Daarnaast leende het bedrijf ruim 14 miljoen euro aan 8% rente bij NPM Capital, waar volgens Follow The Money de marktrente 2,9% bedroeg.

Ervaringen met *private equity* in de jeugdzorg in de Verenigde staten

Volgens onderzoek uit de Verenigde Staten profiteren *private equity* partijen van marktmacht in de jeugdzorg. Volgens O'Grady (2022) gaat het in ieder geval om residentiële jeugdprogramma's, pleegzorg, diensten voor jongeren met een verstandelijke beperking en ontwikkelingsstoornissen, diensten voor jongeren in het jeugdrechtsysteem en diensten voor jongeren met autisme. Over laatstgenoemde diensten schrijft Bannow (2022) dat private equity investeringen de markt voor toegepaste gedragsanalyses aan het groeien hebben gebracht, wat nodig is gezien de stijgende autismediagnoses. De markt is daarnaast interessant voor private equity partijen omdat alle Staten verzekeringsdekking verplicht stellen en dit voor sommige ouders de enige behandeling is die door de verzekering wordt gedekt.

Bannow (2022) schrijft dat de behandeling ongewenst gedrag moet voorkomen en bij hoort te dragen aan taal- en sociale vaardigheden. In de praktijk leidt de behandeling bij private equity gefinancierde partijen vaker tot angst en instortingen. De aanbieders bezuinigen door benodigd maatwerk per patiënt te vervangen voor algemenere behandelplannen. De aanbieders jagen daarnaast ouders aan zo vaak mogelijk te komen terwijl veel van de clinici burn-outklachten hebben en het verloop daardoor groot is. Ouders en clinici geven aan dat winstfixatie van private equity partijen de kwaliteit van de dienst verslechtert en mogelijk schadelijk maakt.

Bij de andere vormen van jeugdzorg worden buitensporige rendementen over een korte tijdshorizon volgens O'Grady (2022) boven het welzijn van kinderen geplaatst. De aanbieders maken zich op deze markten schuldig aan snijden in faciliteiten en personeel en aan de inzet van niet gecertificeerd personeel. Dit heeft geleid tot misbruik, verwaarlozing en onveilige leefomstandigheden van jongeren onder toeziend oog van door private equity gefinancierde bedrijven. De private equity partijen hebben desondanks grote winsten binnengehaald.

3.2.3 Winstuitkering in de zorg

De maatschappelijke doelen van regulering in de zorg (kwaliteit, toegankelijkheid en betaalbaarheid) zijn hetzelfde als in de kinderopvang. Daarnaast speelt er in beide sectoren informatieasymmetrie over de kwaliteit van de dienst. Om deze redenen is de literatuur over winstuitkering in de zorg ook voor de kinderopvang relevant.

Aantrekken risicodragende private investeerders
In 2006 werd 'gereguleerde marktwerking' ingevoerd. Sindsdien liggen de inkomsten van zorgaanbieders niet meer vast. Hierdoor zijn de financiële risico's van ziekenhuizen sterk toegenomen, waardoor het lastiger is vreemd vermogen aan te trekken. Volgens Varkevisser (2019) kunnen risicodragende private investeerders hiervoor een uitkomst bieden. Om het dragen van dit risico de moeite waard te maken moeten ziekenhuizen investeerders echter wel (onder voorwaarden) winst kunnen uitkeren.

Risico's van winstuitkering
Risico's bij het toestaan van winstuitkering in de zorg ontstaan door informatieasymmetrie en tegenstrijdige belangen tussen ziekenhuizen en afnemers. Als afnemers de prijs, kwaliteit en noodzaak van zorg niet goed kunnen beoordelen en ziekenhuizen verkeerde prikkels hebben kan dit bijvoorbeeld leiden tot hoge prijzen, onverantwoorde bezuinigingen op de kwaliteit of onnodige zorg. Het risico neemt toe naarmate zorg complexer wordt en de prikkels om misbruik te maken van informatieasymmetrie groter worden (Plomp *et al.* 2013; Dijkgraaf *et al.* 2006).

Baten en risico's van winstuitkering in ziekenhuizen
Kerste & Kok (2010) concluderen dat het risico voor het publiek belang onvoldoende aanleiding geeft om, binnen strikte voorwaarden, winstuitkering niet toe te staan. Ook zij noemen als voordeel de mogelijkheid eigen vermogen aan te trekken. Daarnaast ontstaat er een prikkel om de efficiëntie te verhogen. Het publieke belang wordt geborgd met het toezicht op minimumeisen.

3.3 Lessen uit de volkshuisvesting en de zorg

De genoemde sectoren lijken op onderdelen op elkaar en wijken op onderdelen van elkaar af. Onderstaande tabel geeft de belangrijkste overeenkomsten en verschillen tussen de sectoren weer. De sub paragrafen onder de tabel tonen de lessen die we kunnen trekken uit deze sectoren.

Tabel 3.5 Vergelijkingstabel met eigenschappen per sector

	Kinderopvang	Huursector	Verpleeghuiszorg	Jeugdzorg
Not-for-profit	Aanwezig	Aanwezig	Aanwezig	Aanwezig
For-profit	Aanwezig	Beperkt aanwezig	Aanwezig	Aanwezig
Private equity	Aanwezig	Beperkt aanwezig	Aanwezig	Aanwezig
Hogere kwaliteit	Gelijk	-	*Not-for-profit*	*Not-for-profit*
Hogere prijs	*For-profit*	Maximumtarief	Maximumtarief	Maximumtarief
Maatregelen voor (niet uitputtend):	▪ Prijs ▪ Toegankelijkheid ▪ Concentratie ▪ Inspraakrecht ▪ Kwaliteit	▪ Prijs ▪ Toegankelijkheid ▪ Continuïteit ▪ Inspraakrecht ▪ Kwaliteit	▪ Prijs ▪ Kwaliteit ▪ Inspraakrecht ▪ Concentratie	▪ Prijs ▪ Kwaliteit

Voor cellen met een streepje is geen informatie gevonden.

3.3.1 Volkshuisvesting

De woningmarkt is een kapitaalintensieve sector die daardoor gekenmerkt wordt door schaarste en inertie van het aanbod. Uitgebreide overheidsinterventies kunnen daarom niet voorkomen dat de woningmarkt

gebukt gaat onder markt- en beleidsfalen. Een arbeidsintensieve sector als de kinderopvang mag verwacht worden flexibeler te reageren op verandering in de vraag.

Uit de volkshuisvesting kunnen een aantal conclusies worden getrokken. Deze worden hieronder genoemd met in blauw de relevantie voor de kinderopvang:

- Kwaliteit in de volkshuisvesting is goed door aangescherpte kwaliteitseisen. Wanneer de kwaliteitseisen te ver aangescherpt worden neemt het marginaal nut steeds verder af terwijl administratieve lasten opstapelen.
  In de kinderopvang is kwaliteit meten lastiger. Uit de volkshuisvesting kan worden geleerd dat kwaliteitseisen tot een bepaald niveau effectief zijn, maar dat onnodig aangescherpte kwaliteitseisen niet meer zullen leiden tot toenemende kwaliteit, maar wel tot administratieve lasten.

- Het ingrijpen op toegankelijkheid in de volkshuisvesting lukt niet. Scheef wonen is problematisch en daardoor is er weinig doorstroming.
  De kinderopvang kent haar eigen toegankelijkheidsproblemen, die van een andere aard zijn dan die in de volkshuisvesting.

- Te strenge prijszetting of winstnormering zorgt voor beperkte investeringscapaciteit. Dit leidt tot achterblijven van aanbod.
  Toegankelijkheidsproblemen in de kinderopvang ontstaan deels door het achterblijven van aanbod. De volkshuisvesting leert dat te strenge prijszetting dit mechanisme versterkt. Dit is relevant voor de kinderopvang bij de verwachte toename van de vraag.

3.3.2 Zorg

Regulering in de zorg is deels gebaseerd op dezelfde maatschappelijke doelen als in de kinderopvang. In beide sectoren is er tevens sprake van asymmetrische informatie over de kwaliteit van de dienst. Vandaar dat de kinderopvang lessen kan trekken uit het overheidsingrijpen in de zorg.

Uit de zorg kunnen een aantal conclusies worden getrokken. Deze worden hieronder genoemd met in blauw de relevantie voor de kinderopvang:

- Het *for-profit* deel van het aanbod is fors sneller gegroeid in de verpleeghuiszorg dan het *not-for-profit* deel na een forse vraagstijging. Het commerciële aanbod bleek bovendien beter te reageren op de wensen van cliënten.
  De hybride markt van de kinderopvang kent momenteel wachtlijsten en de vraag zal na de stelselwijziging alleen maar verder toenemen. Uit de zorg kan worden geleerd dat het for-profit aanbod kan helpen de vraag het snelst tegemoet te komen.

- *Er zijn For-profit* aanbieders in de zorg die doen aan *cherry picking*. Er wordt geselecteerd op welke patiënten in de groep passen en niet te veel zorg met zich meebrengen.
  In de kinderopvang bestaat ook de mogelijkheid tot cherry picking. Ervaringen in de zorg wijzen uit dat dit met negatieve effecten voor bepaalde doelgroepen kan samengaan en met afwenteling van kosten op anderen. Bij verwachte negatieve gevolgen van cherry picking is regulering op zijn plaats.

- *Private equity* partijen in de jeugdzorg tuigen financiële constructies op om minder belasting af te dragen.

In de kinderopvang bestaan vergelijkbare mogelijkheden voor dergelijke constructies. Ervaringen in de zorg wijzen uit dat mogelijkheden benut worden, wanneer niet gereguleerd.

- Door *private equity* gefinancierde partijen in de Amerikaanse jeugdzorg hebben ingeboet op kwaliteit om hogere winsten te kunnen maken.
  Wanneer niet streng op kwaliteit wordt gehandhaafd bestaat dit risico ook voor de Nederlandse kinderopvang. Hoewel er in de kinderopvang reeds kwaliteitsnormen zijn (waar PE-partijen overigens relatief goed op scoren) zijn die niet alomvattend.

- Sinds de invoering van gereguleerde marktwerking is het voor aanbieders lastiger om vreemd vermogen aan te trekken. Risicodragende private investeerders bieden een uitkomst, onder de voorwaarde dat er winst gemaakt kan worden. Met het toestaan van winsten en de aanwezigheid van informatieasymmetrie neemt het risico toe op hoge prijzen, bezuinigingen op de kwaliteit of onnodige zorg.
  Ook in de kinderopvang is sprake van informatie-asymmetrie en kan er winst worden gemaakt, zij het dat de diversiteit en complexiteit van het aanbod beperkter is. Het bestrijden van informatie-asymmetrie door transparantie over prijs en kwaliteit beperkt risico's.

4. Vergelijking kinderopvang buitenland

In dit hoofdstuk wordt onderzocht welke lessen uit de buitenlandse kinderopvang te trekken zijn. Er zijn vier cases uitgekozen die om verschillende redenen interessant kunnen zijn voor de Nederlandse kinderopvangsector. In de geselecteerde landen is net als in Nederland sprake van een hybride stelsel, maar de financiering en inbedding in wet- en regelgeving wijkt af. De cases zijn Australië, Engeland, Noorwegen en Canada. [28] Paragraaf 4.5 vat de lessen uit deze landen samen.

4.1 Australië

4.1.1 Markt en subsidiestelsel

Subsidie kinderopvang Australië

Ouders in Australië die minimaal 8 uur per twee weken werken, training ontvangen of naar school gaan hebben recht op *Child Care Subsidy*. Afhankelijk van het aantal uur dat ouders werken of onderwijs volgen hebben ze recht op 36, 72 of 100 uur kinderopvang per twee weken. Maximaal 85% van de kosten hiervan wordt vergoed. Bij hogere inkomens neemt dit percentage af en geldt een maximum van de hoeveelheid subsidie die ouders kunnen ontvangen.[29]

Kinderopvangmarkt in Australië hybride

In Australië zijn aanbieders van kinderopvang zowel *for-profit* als *not-for-profit* instellingen. In het verleden had een beursgenoteerde partij (ABC Learning) 25% van de dagopvangcentra in het bezit. ABC Learning viel om in 2008. Inmiddels zijn deze centra in handen van een *not-for-profit* organisatie. Ondanks dat is nog steeds een groot deel van de markt *for-profit* (Gambaro *et al.* 2014).

4.1.2 Ervaringen for-profit kinderopvang

Wantrouwen jegens for-profit (ketens)

Omdat *for-profit* kinderopvangcentra meer veiligheidsovertredingen, lagere kwaliteit en te veel focus op winst zouden hebben, pleiten opiniemakers ervoor *for-profit* kinderopvang uit te bannen (Curtis, 2021; Bryant, 2022). Onderzoek onder werknemers van kinderopvangcentra in Australië vindt geen significant verschil tussen de bevonden kwaliteit bij *for-profit* en *not-for-profit* kinderopvang. Werknemers van kinderopvangketens geven wel lagere scores voor de kwaliteit (Sumsion, 2012).

Private aanbieders scoren lager op kwaliteit

Private aanbieders hebben een grotere kans op een lagere NQS-score *(National Quality Standard)*. Locaties in gebieden die laag scoren op sociaaleconomische indicatoren hebben een grotere kans op een lagere NQS-score. Locaties in grootstedelijke gebieden hebben een grotere kans op een lagere NQS-score (Char, 2022).

Verdenkingen ABC Learning

Specifiek over ABC Learning zijn er verdenkingen dat het kinderopvangcentra in minder winstgevende gebieden afstootte, waardoor kinderopvang niet meer beschikbaar was in deze gebieden. Daarnaast had ABC

[28] Door een aantal sectorpartijen is geopperd om ook Duitsland in de vergelijking mee te nemen. Duitsland is op voorhand niet geselecteerd vanwege het behoorlijk afwijkende stelsel. In het tijdbestek van het onderzoek was het ook niet meer mogelijk hier een aparte casestudy van te maken.

[29] https://www.servicesaustralia.gov.au/child-care-subsidy

Learning de meeste van haar centra in gebieden met lage eisen aan de kwalificaties van werknemers (Sumsion, 2012).

4.2 Engeland

4.2.1 Markt en subsidiestelsel

Subsidies kinderopvang

Kinderen van drie en vier jaar oud hebben recht op 15 uur gratis kinderopvang. Kinderen van deze leeftijden met werkende ouders hebben recht op 30 uur kinderopvang. Het gaat daarbij alleen om kinderen waarvan beide ouders werken in een twee-ouderhuishouden. Ook sommige kinderen van 2 jaar oud hebben recht op gratis kinderopvang. Kinderopvangaanbieders krijgen een bedrag per uur voor de opvang van kinderen met vrije toegang. Buiten de vrije toegang zijn er twee opties voor werkende ouders. Belastingvrije kinderopvang scheelt 20% tot maximaal 2000 pond per kind per jaar. Daarnaast bestaat er voor ouders met lage inkomens een belastingkrediet waarmee 85% van de kosten tot een maximum van 646 pond voor een kind of 1108 pond voor 2 of meer kinderen wordt vergoed. Het zelf te betalen deel moet ouders een prikkel geven te 'shoppen' voor betaalbare kinderopvang (Gambaro et al. 2014).[30]

Kinderopvangmarkt hybride met groei van ketens

Kinderopvang in Engeland is een mix van publieke aanbieders en de private, vrijwillige en onafhankelijke (PVI) sector. Naast door de overheid georganiseerde kinderopvang is het grootste deel van de aanbieders private *for-profit (*Gambaro et al. 2014). Het aandeel van ketens groeit ten koste van het aandeel eenpitters. Het aandeel ketens met meer dan 20 vestigingen als deel van het totaal aantal aanbieders groeide tussen 2016 en 2019 van drie procent naar negen procent. Ook werden de ketens groter. De twee grootste ketens groeiden tussen 2014 en 2021 met ongeveer vijftig procent, van respectievelijk 237 en 202 vestigingen naar 359 en 304 vestigingen (Simon et al. 2022). Beide ketens zijn internationaal actief. De grootste, *Busy Bees*, is in handen van een private investeerder. de nummer twee, *Bright Horizons* is een beursgenoteerde onderneming en ook actief in Nederland. De groei van kinderopvangketens in Engeland is te danken aan fusies en overnames, zonder dat dit voor groei van het aantal plekken heeft gezorgd (Ofsted, 2020).

Kwaliteitsmonitor Ofsted

Inspecteur Ofsted rapporteert op haar website scores van kinderopvangcentra in Engeland. Een keer in de paar jaar ontvangt ieder kinderopvangcentrum de score "onvoldoende", "vereist verbetering", "goed" of "uitstekend". Blanden et al. (2017) vonden echter weinig relaties tussen de score van de kinderopvang en de latere schoolprestaties van kinderen. De verklaring hiervoor zou zijn dat Ofsted niet effectief kan meten welke kinderopvang goed is voor de ontwikkeling van kinderen. In ander onderzoek vinden Blanden *et al.* (2022) wel een relatie tussen het bezoeken van een uitstekend scorend kinderdagverblijf en latere schoolprestaties. Het goed meten van kwaliteit blijkt lastig; de uitgegeven scores zijn in bepaalde gevallen inaccuraat en kunnen regelmatig op kritiek rekenen (Alberts, 2022).

Uit een enquête onder ouders in 2021 bleek 60 procent de Ofsted rapporten als waardevolle bron te zien voor informatie over lokale kinderopvang. Een bezoek aan de kinderopvang in kwestie wordt vaker genoemd als bron van keuze-informatie dan het Ofstedrapport. *Word of mouth* wordt even vaak genoemd. Bij het maken van de keuze was nabijheid de belangrijkste factor (YouGov, 2021).

[30] https://www.gov.uk/get-childcare

4.2.2 Ervaringen for-profit kinderopvang

Waarschuwing risico's private equity

Simon *et al.* (2022b) waarschuwen voor de schulden en focus op korte termijn winst bij *for-profit* kinderopvangorganisaties met een *private equity* investeerder. Dit vormt een risico voor de duurzaamheid van het aanbod in de sector. Om de sector stabieler te maken stellen ze een aantal maatregelen voor:

- om aanspraak te maken op financiering moeten bedrijven aantonen financiële reserves te hebben en een laag risico op faillissement;
- onderzoek de mogelijkheden om sociale bedrijven en goededoelenorganisaties in de kinderopvang te stimuleren;
- invloed van het personeel en ouders als voorwaarde voor het ontvangen van publiek geld.

Personeelskosten bij for-profit lager dan bij not-for-profit

Simon *et al. (2022b)* stellen op basis van de analyse van financiële jaarstukken vast dat het aandeel uitgaven van *for-profit* kinderopvangbedrijven aan personeel tot 14% lager is dan bij het *not-for-profit* deel van de sector. Dit leidt mogelijk tot lagere kwaliteit.

Hoge rentelasten verpleeghuizen

De hoge schulden genoemd door Simon et al. (2022b) komen ook voor in de verpleeghuismarkt in het Verenigd Koninkrijk. Dobber (FD, 3 juni 2020) beschrijft hoe de zwakke financiële positie en hoge rentelasten na overnames van private equity partijen, in combinatie met bezuinigingen van de overheid zorgt dat verpleeghuizen op omvallen staan.

Hoge schulden en slechte kwaliteit in door *private equity* gefinancierde kindertehuizen

De *Competition & Markets Authority* (2022) uit bezorgdheid over het risico van hoge schulden onder door *private equity* gefinancierde kindertehuizen. Open Global Rights (2022) haalt een rechterlijke uitspraak aan die stelt dat kinderen in een van de door *private equity* gefinancierde kindertehuizen leefden in een "verwaarloosde, chaotische en onveilige omgeving".

Geen verschil tussen kwaliteit publieke en private ziekenhuizen

Moscelli *et al.* (2017) vergelijken de kwaliteit van publieke en private ziekenhuizen in het Verenigd Koninkrijk. Rekening houdend met geografische voorkeuren van patiënten in hospitaalkeuze vinden zij geen verschillen tussen verschillende soorten ziekenhuizen.

4.3 Noorwegen

4.3.1 Markt en subsidiestelsel

Gemeentelijke opvang en subsidie voor private opvangcentra

Kinderopvang in Noorwegen is een mix van gemeentelijke opvang en private aanbieders. Private kinderopvangcentra krijgen hetzelfde bedrag als gemeentelijke aanbieders per kind (Traetteberg et al. 2021). Van ouders kan vijftien procent van de kosten van gemeentelijke kinderopvang gevraagd worden (Engel et al. 2015).

Tariefregulering leidt in Noorwegen niet tot lange wachtlijsten. Statistics Norway geeft aan dat het aantal kinderen tot en met vijf jaar op wachtlijsten tussen 2017 en 2021 stabiel rond de twee procent van de totale capaciteit lag (Statistics Norway, 2022 a & b). Omdat de subsidies voor kinderopvangorganisaties

verschillen per gemeente zijn er wel gemeenten waar bedrijven in de problemen komen. Onvoldoende vraag is daarbij niet het probleem.[31]

Aandeel grootste ketens groeit
Ook in Noorwegen zijn er (internationale) ketens actief op de kinderopvangmarkt. Het marktaandeel van deze ketens groeit. In 2007 hadden de grootste zes ketens 5 procent van de private kinderdagverblijven en 17 procent van de private kindplaatsen in bezit. In 2016 was dit gegroeid naar respectievelijk 11 en 32 procent. De helft van de kinderopvangcentra is privaat (Traetteberg et al. 2021).

4.3.2 Ervaringen for-profit kinderopvang

For-profit kinderopvang kent een lagere begeleider/kind-ratio
Hoewel private kinderopvangcentra vanaf 2016 hetzelfde bedrag per kind ontvangen als gemeentelijke aanbieders hadden private *for-profit* aanbieders wel een lagere begeleider/kind ratio dan publieke en *not-for-profit* aanbieders. In 2018 kwam er nieuwe nationale regulering waardoor *for-profit* winsten in 2019 lager waren dan in de jaren daarvoor (Traetteberg et al. 2021).

Private kinderopvang gevolg wens van groei kindplaatsen
De groei in het aandeel private kinderopvangplaatsen is een gevolg van de wens om kinderopvang voor iedereen beschikbaar te maken. In 2003 maakte tweederde van de kinderen gebruik van kinderopvang. Private en publieke instituties kregen dezelfde regulering en financiering en er kwam een maximumtarief met als doel de vraag te vergroten. Van 2000 tot 2013 (het jaar met de meeste kinderen in kinderopvang) was de groei van private kinderopvang 79 procent. De publieke kinderopvang groeide in dezelfde periode met 33 procent (Traetteberg et al. 2021).

4.4 Canada

4.4.1 Markt en stelsel

Subsidies voor kinderopvang
Kinderopvang is provinciaal geregeld. Het gebruik van gereguleerde kinderopvang verschilt sterk per provincie: tussen 17 tot 42 procent voor kinderen tot vijf jaar. Met uitzondering van Quebec wordt het grootste deel van de kosten opgebracht door de ouders. Per gezin krijgt de ouder met het lagere inkomen een belastingaftrek voor kinderopvangkosten, met een maximum van 8000 dollar voor kinderen tot zeven jaar en 5000 dollar voor kinderen tussen zeven en zestien jaar.[32]

Een aantal provincies heeft een maximumtarief voor de gereguleerde kinderopvangorganisaties ingevoerd. Alle provincies (behalve Quebec) betalen voor ouders met lage inkomens een deel of alle kosten voor kinderopvang direct aan de kinderopvangorganisatie. Vanaf vijf jaar gaan kinderen naar de kleuterschool, betaald door de overheid (Friendly et al. 2020).

Marktstructuur
28% van kinderopvangplaatsen was in 2019 *for-profit*. Ook dit percentage verschilt sterk per provincie (Friendly et al. 2020). In twee provincies is er geen *for-profit* kinderopvang, terwijl in andere provincies tot

[31] https://www.barnehage.no/ulna-legger-ned-barnehage-i-kommune-med-ventelister-og-vekst-i-barnetall/238144
[32] https://www.canada.ca/en/revenue-agency/services/tax/technical-information/income-tax/income-tax-folios-index/series-1-individuals/folio-3-family-unit-issues/income-tax-folio-s1-f3-c1-child-care-expense-deduction.html#toc3

70 procent van de kinderopvang *for-profit* is. Over het algemeen bestaat het aanbod uit een mix van *for-profit* en *not-for-profit* organisaties. In een aantal provincies zijn er ook door de overheid georganiseerde kinderopvanglocaties (Friendly et al. 2020).

4.4.2 Ervaringen for-profit kinderopvang

For-profit kinderopvang scoort in Canada lager op kwaliteit, voldoen vaker niet aan de eisen rondom begeleider/kind ratio's en hebben minder opgeleide werknemers. Ook zijn de prijzen hoger dan bij *not-for-profit* kinderopvangcentra (Friendly et al. 2020).

4.5 Lessen uit het buitenland

De buitenlandse kinderopvang biedt mogelijk handvatten voor de Nederlands overheidsingrijpen. In alle geanalyseerde landen is *private equity* vertegenwoordigd en is sprake van ketenvorming. Toch is de kinderopvang niet één op één vergelijkbaar tussen verschillende landen door verschillen in onder andere de stelselinrichting, sociaal-culturele eigenschappen, kwaliteitsstandaarden en regulering van arbeidsvoorwaarden. Onderstaande tabel toont verschillen tussen de Nederlandse kinderopvang en de buitenlandse cases. De vijf lessen die kunnen worden getrokken uit bovenstaande analyse worden daaronder genoemd met in blauw de relevantie voor de Nederlandse kinderopvang.

Tabel 4.1 Vergelijkingstabel met eigenschappen per land

	Nederland	Australië	Engeland	Noorwegen	Canada
Gebruik	67%	-	-	62%	30%
Gebruik >30 uur	10%	-	-	56%	-
Not-for-profit	Aanwezig	Aanwezig	Aanwezig	Aanwezig	Aanwezig
For-profit	Aanwezig	Aanwezig	Aanwezig	Aanwezig	Aanwezig
Private equity	Aanwezig	-	Aanwezig	-	-
Hogere kwaliteit	Gelijk	*Not-for-profit*	*Not-for-profit*	*Not-for-profit*	*Not-for-profit*
Hogere prijs	*For-profit*	-	-	Gelijk	For-profit
Ouderbijdrage	4%	Min. 15%	Min. 15%	Max. 15%	>50%

Voor cellen met een streepje is geen informatie gevonden.

1. **For-profit kinderopvang kan bijdragen aan het realiseren van groei**
   In Noorwegen kregen *for-profit* kinderopvangorganisaties dezelfde regulering en financiering als *not-for-profit* kinderopvangorganisaties om zo een snelle groei van de sector te realiseren. Dit resulteerde in een sterke groei van het *for-profit* deel van de sector in vergelijking met de groei in het *not-for-profit* deel van de sector.
   De Nederlandse kinderopvang is net als in Noorwegen hybride. Vanuit de Noorse casus valt te leren dat bij de benodigde uitbreiding van het aanbod het for-profit deel een belangrijke rol kan spelen.

2. **Transparantie over kwaliteit kan effectief zijn**
   In Engeland publiceert Ofsted kwaliteitsscores van aanbieders. Ouders kunnen op basis daarvan keuzes maken. Dit disciplineert aanbieders goede kwaliteit te leveren. Het meten van scores is echter lastig en in sommige gevallen inaccuraat.
   Voor de Nederlandse kinderopvangsector zou iets dergelijks effectief kunnen zijn en eventuele bezuinigingen op kwaliteit tegen kunnen gaan.

3. **For-profit aanbieders houden vaak lagere begeleider/kind verhoudingen aan**
   In Canada en Noorwegen bleken *for-profit* kinderopvangorganisaties minder begeleiders in te zetten per kind. In Engeland waren personeelskosten voor *for-profit* organisaties een kleiner deel van de uitgaven dan bij not-for-profit organisaties. Lagere begeleider/kindratio's kunnen zorgen voor slechtere kwaliteit van de opvang.
   In de Nederlandse kinderopvang liggen personeelskosten vast vanwege de standaard-CAO en de gereguleerde begeleider/kindratio. Op de kwaliteitsaspecten waarop in het buitenland werd bezuinigd bestaan in Nederland al eisen/standaarden.

4. **Ketenvorming in de kinderopvang is een internationaal fenomeen met continuïteitsrisico's**
   In alle vier de geanalyseerde landen vindt ketenvorming plaats. Dit gebeurt door zowel *private equity* partijen als beursgenoteerde bedrijven. Simon et al. (2022) wijzen op de risico's van de hoge schuldenlast van kinderopvangorganisaties in eigendom van *private equity* voor de continuïteit van het aanbod. In Australië ging het beursgenoteerde ABC-learning failliet. De overheid moest 22 miljoen dollar in het bedrijf steken om de kinderopvang open te houden, waarna de vestigingen werden overgenomen door een nieuw opgezette *not-for-profit* organisatie (ABC News, 2008; Hurst, 2010).
   Ook in Nederland zitten private equity partijen achter enkele grote en kleinere ketens. Om de continuïteit van de sector te bewaken kan risicovol gedrag worden gereguleerd.

Les nummer 5: in het buitenland is prijsregulering gebruikelijk
In Noorwegen is de prijs van kinderopvang gereguleerd, zoals hierboven beschreven. Ook in andere landen dan in dit hoofdstuk opgenomen wordt prijs gereguleerd. In Letland geldt bijvoorbeeld een publiek stelsel met gratis toegang op bepaalde leeftijden. European Commission, EACEA en Eurydice (2019) geven aan dat de meeste Europese landen prijsbeleid hebben gericht op toegang, voorrang en tariefverlaging voor kinderen uit bepaalde gezinnen. Zo gelden in verschillende Europese landen tariefverlagingen en voorrangsregels voor bijvoorbeeld gezinnen in armoede, gezinnen met meerdere kinderen, alleenstaande ouders, kinderen met een beperking, werkende ouders, werkende ouders in het onderwijs of gezinnen met een migratieachtergrond of behorende tot een etnische minderheid. Deze gerichte overheidsinterventies worden uitgevoerd door bijvoorbeeld België, Duitsland, het Verenigd Koninkrijk, Ierland, Hongarije, Slovenië, Servië, Griekenland, Spanje en Portugal.

Slovenië en Finland hanteren daarnaast glijdende tariefschalen. De tariefverlaging wordt dan bijvoorbeeld bepaald op basis van inkomen, vermogen en gezinsgrootte. In een aantal landen geldt een prijsplafond voor iedereen. Dit zijn bijvoorbeeld Noorwegen (Relocation, 2023) en Zweden (Ferguson, 2014).

5. Maatregelen en mogelijke effecten

Dit hoofdstuk beschouwt op hoofdlijnen de mogelijke maatregelen en hun effecten. Aan de hand van het *Structure - Conduct - Performance* kader beschrijven we hoe maatregelen effect kunnen hebben door in te grijpen op de markt. Vervolgens gaan we in op de reikwijdte van verschillende vormen van regelgeving en de maatregelen in kwestie. Daarna volgt een uitwerking van het beoordelingskader. Dat laatste komt met een korte beschouwing van de verschillende maatregelen en de mogelijke consequenties van de invoering. Een uitgebreidere beoordeling per maatregel is opgenomen in bijlage A.

5.1 Theoretische inkadering

Het SCP *(Structure – Conduct – Performance)* paradigma (Scherer, 1980) gaat uit van een wisselwerking tussen de marktstructuur (hoe verhouden bedrijven zich tot elkaar en hun klanten), het marktgedrag van die bedrijven en het collectief presteren van de bedrijven. Dat presteren behelst niet de financiële prestaties van die bedrijven, maar het presteren van de markt als zodanig: is er voldoende aanbod, hebben alle partijen voldoende toegang tot informatie, en hebben consumenten keuze in termen van prijs-kwaliteitverhouding.

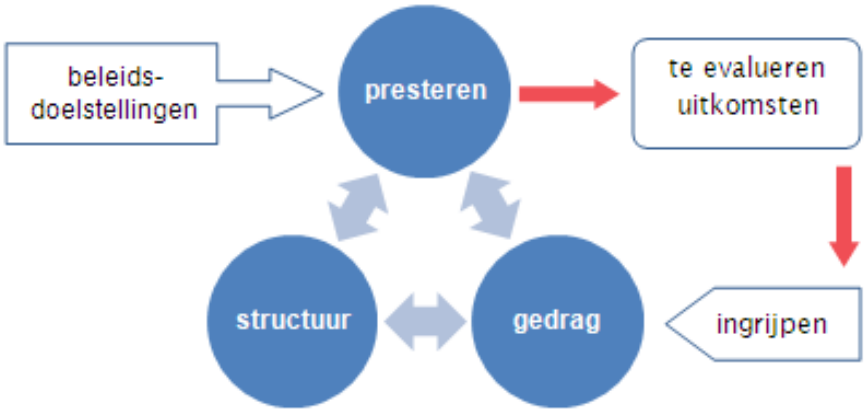
Prestaties zijn de marktuitkomsten, die niet direct door overheidsingrijpen in de vorm van regelgeving stuurbaar of beïnvloedbaar zijn. De primaire overheidsdoelstellingen bij kinderopvang zijn arbeidsmarktparticipatie en educatieve waarde. Om die doelstellingen te kunnen realiseren moet de sector voldoende presteren in termen van toegankelijkheid, continuïteit en kwaliteit. Ingrijpen in de markt gebeurt op basis van ondermaatse prestaties op het niveau van de sector in het licht van de doelstellingen.[33]

Voor overheidsinterventie is het **marktgedrag** van partijen een natuurlijk aangrijpingspunt. Afhankelijk van het oogmerk kan dat ingrijpen stimulerend of restrictief zijn, en daarbinnen allerlei vormen aannemen, van kwaliteitseisen tot tariefregulering. De **marktstructuur** (wat voor aanbieders met welke marktaandelen zijn er, wat is de dynamiek daarin, welke rendementen worden behaald) is, hoewel een bepalende factor, in principe neutraal in het overheidsbeleid – zolang het presteren van de markt maar goed is. De indeling van wat structuur, wat gedrag en wat presteren is, is niet altijd hetzelfde. Zo is in een concurrerende markt de prijs een marktuitkomst (structuur), in een markt met een dominante speler als prijszetter is prijs een onderdeel van het marktgedrag en in een volledig gereguleerde markt is de prijs deel van de gedragsbepalende regelgeving.

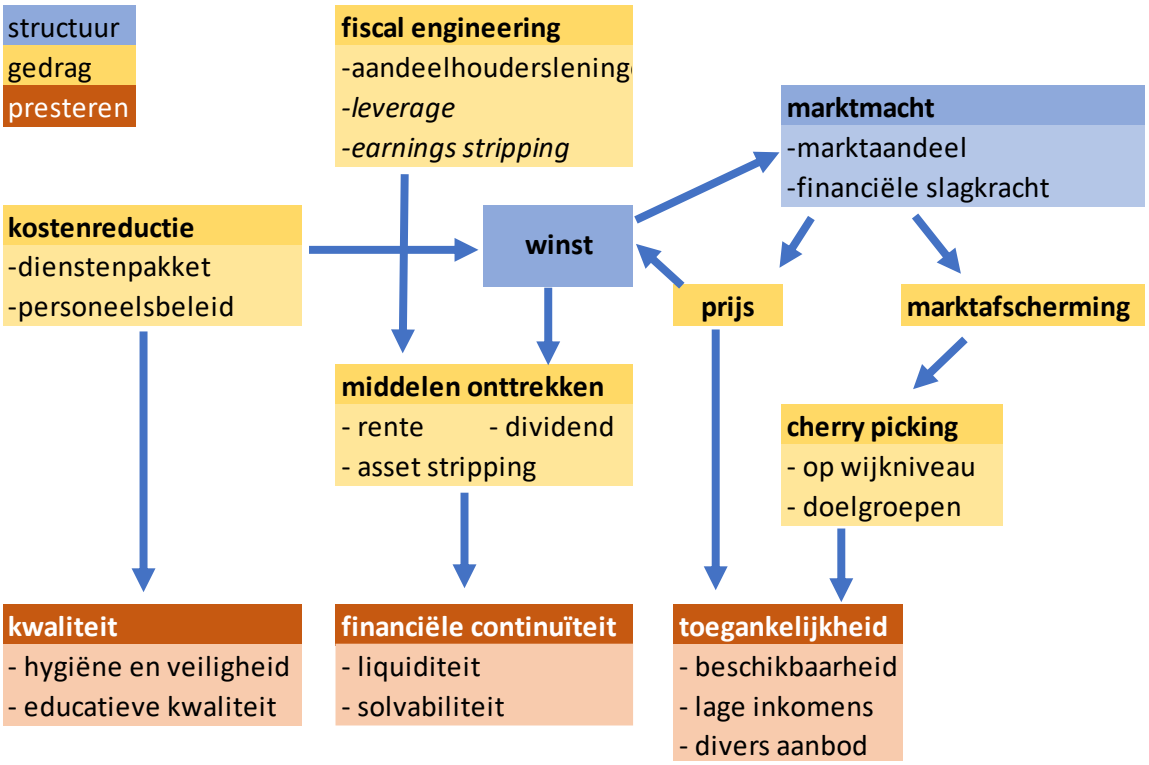
In de wisselwerking van het SCP-model (Figuur 5.1) beïnvloedt het overheidsingrijpen het marktgedrag. Het gedrag werkt door in de marktstructuur en dat leidt tot presteren van de markt, waarop de overheid kan toetsen. Figuur 5.2 geeft een vertaling van de SCP-factoren specifiek voor kinderopvangsector, *vanuit het perspectief van de zaken waarvoor private equity (al dan niet terecht) gewantrouwd wordt*. We wegen de werking en de impact van mogelijke maatregelen af aan de relaties in Figuur 5.2.

[33] *Continuïteit* is in principe een minder harde prestatie-indicator dan kwaliteit en toegankelijkheid. Immers, faillissementen zijn er ook om slecht presterende bedrijven uit de markt te werken en daarmee ruimte te maken voor betere vervangers. Anderzijds komen faillissementen met negatieve effecten die –kunnen– worden afgewenteld op werknemers, schuldeisers en ouders. Vanwege het semipublieke karakter van de sector, en het belang dat ouders en kinderen hebben bij een betrouwbare kinderopvang, wordt continuïteit hier daarom wél tot de prestatie-indicatoren gerekend. Boot (2023) pleit er in dat verband voor dat de sector deconfitures zelf moet kunnen opvangen, zodat het aanbod in tact blijft.

Figuur 5.1 De SCP-Cyclus en overheidsingrijpen



Figuur 5.2 Gedrag, structuur en prestaties in de kinderopvang



We sluiten hiermee aan bij de benadering van Kerste & Kok (2010):

"Publieke belangen:

Doelmatigheid: aanbieders voorzien tegen de laagst mogelijke kosten in de door consumenten gewenste kwaliteit zodat deze 'waar voor hun geld' krijgen (statische doelmatigheid). Bovendien wordt voldoende ge-innoveerd om ook op langere termijn doelmatig te kunnen produceren (dynamische doelmatigheid).

Kwaliteit: de door aanbieders aangeboden producten en/of diensten voldoen in ieder geval aan de door de overheid vastgestelde minimumkwaliteitseisen.

Toegankelijkheid: iedereen kan over de maatschappelijk gewenste hoeveelheid van het betreffende product en/of dienst beschikken (fysieke toegankelijkheid), binnen de maatschappelijk aanvaardbare termijn (beschikbaarheid), binnen de maatschappelijk aanvaardbare afstand (geografische toegankelijkheid) en tegen een maatschappelijk aanvaardbare prijs (financiële toegankelijkheid).

Bron: Dijkgraaf e.a. (2006), bewerkt door SEO Economisch Onderzoek".

5.2 Reikwijdte van regelgeving

Aansluitend bij het publieke belang, luidt de brede vraag waar de overheid voor staat "hoe het bekostigings- en governance-stelsel van de kinderopvangsector zo in te richten dat aan de doelstellingen van arbeidsmarktparticipatie en educatieve kwaliteit wordt voldaan, met behoud van betaalbaarheid en toegankelijkheid?". De vraagstelling die aan dít rapport ten grondslag ligt is veel beperkter (zie paragraaf 1.3, 'Afbakening'). Het gaat kort door de bocht geformuleerd om: "welke instrumenten staan de overheid mogelijk ten dienste om ongewenst gedrag van externe (met name *private equity*) investeerders te voorkomen c.q. te beteugelen?" De te beschouwen kandidaat-maatregelen zijn daarom gericht het indammen van het gedrag dat *private-equity*-partijen –al dan niet terecht– verweten wordt, zoals behandeld in hoofdstuk 2:

- Het onttrekken van gelden en het in gevaar brengen van de financiële continuïteit van aanbieders:
  - het onttrekken van bovenproportioneel dividend;
  - bedrijven overladen met schulden om optimaal van het 'hefboomeffect' (*leverage*) te profiteren;
  - aandeelhoudersleningen aan bedrijven verstrekken tegen excessieve rentepercentages;
  - hoge kosten voor leveranties via de investeerder in rekening brengen;
  - activa (bijvoorbeeld onroerend goed) aan de bedrijven onttrekken;
- Verschraling van de kwaliteit:
  - vergroten van de groepsgrootte;
  - inzet van goedkoper/minder gekwalificeerd personeel;
  - bezuinigen op voeding en andere faciliteiten;
- *Cherry picking:*
  - alleen vestigingen aanhouden in welvarende wijken met koopkrachtige ouders;
  - geen aanbod voor kinderen met extra aandachtbehoefte;
  - meer generiek: de randen van toezichteisen opzoeken;
- Het profiteren van schaarste:
  - de tarieven zo hoog mogelijk opschroeven.

Additionele regelgeving gericht op *private-equity*-fondsen raakt ook de investeringen van deze fondsen in andere sectoren. Regelgeving specifiek gericht op kinderopvang raakt in principe alle aanbieders in de sector. Daarbij zal de afweging gemaakt moeten worden of de middelen (verdergaande regulering) en gevolgen in verhouding staan tot het doel: het bevorderen van kwaliteit en toegankelijkheid en continuïteit op de markt voor kinderopvang.

Regelgeving gericht op private equity

Zoals aangehaald in hoofdstuk 2 beweegt de fiscale regelgeving zich al in de richting van het inperken van *fiscal engineering* door *private equity*-partijen (Belastingdienst, 2017). Daarmee is een aantal onderdelen van het gevreesde gedrag al beteugeld. In de aard van deze inventarisatie ligt besloten dat additionele regelgeving verder inperkend van aard is. Dat zal ook gevolgen hebben voor de investeringen van deze fondsen in andere sectoren, met mogelijk ongewenste effecten. Verwacht mag worden dat additionele regelgeving jegens private investeerders in private bedrijven snel tegen privaatrechtelijke grenzen op zal lopen. Het verdienmodel van *private-equity*-fondsen wordt niet door iedereen gewaardeerd, maar staat juridisch niet ter discussie. Omdat het verdienmodel van *private equity* deels is geschoeid op fiscale constructies ligt een aanpak met fiscale regelgeving het meest voor de hand. In het onderstaande varen we een voorzichtige koers, waarbij privaatrechtelijke consequenties in principe leiden tot het dictum 'niet uitvoerbaar'.

Regelgeving gericht op kinderopvang
Hierboven is gesteld dat kinderopvang in economisch perspectief niet kwalificeert als publiek goed (want rivaliserend en uitsluitbaar), maar dat er voldoende aanleiding is om de sector de semipublieke status toe te kennen. Dat laatste laat ruimte voor overheidsingrijpen, waarbij maatregelen die zo gericht mogelijk de doelstellingen van kwaliteit en toegankelijkheid bevorderen het meest geschikt zijn in termen van effectiviteit, impact en haalbaarheid. Continuïteit als doelstelling, in de zin van het voorkomen van financieel risicovol gedrag, komt al snel in botsing met gewenste hybride karakter van de sector (zie ook voetnoot [33]).

Binnen deze context past het besef dat regelgeving gericht op bepaalde partijen ook andere partijen raakt, hetzij direct (regelgeving is zo mogelijk generiek), hetzij indirect, omdat de vrijheid van andere aanbieders wordt beperkt. Van Eijkel *et al.* (2023) laten zien dat de kinderopvangsector een sector met vele gezichten is, die door additionele regelgeving op allerlei manieren geraakt kunnen worden. Voor grote aanbieders is compliance met (nieuwe) regelgeving doorgaans gesneden koek, voor kleine aanbieders kunnen additionele verplichtingen complex en daarmee relatief duur zijn. De sector herbergt een groot aantal BV's in het midden- en kleinbedrijf, waar dividenduitkering de normale wijze is om de directeur-grootaandeelhouder te belonen. Ongeclausuleerde restricties op dit gebied kunnen grote –en ongewenste– gevolgen hebben.

Bij het overwegen van nieuwe regelgeving verdient het daarom steeds aanbeveling om de vraag mee te nemen of regels generiek moeten worden opgelegd, of alleen aan partijen met een bepaalde rechtsvorm of minimale omvang – bijvoorbeeld vanaf 50, 100 of 500 locaties.[34] Een andere vorm van clausuleren is het inbouwen van *comply or explain*-mogelijkheden, waardoor aanbieders in de goede richting worden gestuurd, maar het mogelijk blijft om afhankelijk van bijzondere omstandigheden een eigen koers te kiezen.

Regelgeving en toezicht
Dit rapport gaat over regelgeving. Regelgeving zonder toezicht is evenwel een dode letter. Bij verschillende maatregelen kan voor het uitoefenen van toezicht worden aangesloten bij de bestaande toezichtsinfrastructuur binnen de branche (het Waarborgfonds) of erbuiten (Belastingdienst, ACM/AFM). Het is de vraag of het realistisch is om gemeenten meer taken te geven, of zwaarder te leunen op externe toezichthouders zoals accountants. De nog aan te wijzen instantie die de collectieve geldstromen gaat verzorgen zal een transactierelatie moeten aangaan met alle aanbieders. De daartoe op te tuigen informatie-infrastructuur kan mogelijk ook worden ingezet als vehikel voor ook andere vormen van informatie-uitwisseling, bijvoorbeeld op het gebied van kwaliteitseisen en financiële informatie. Een *Autoriteit Kinderopvang*, naar analogie van de Autoriteit Woningcorporaties, is daarbij een optie.

5.3 Mogelijke maatregelen

Tabel 5.1 toont de kandidaat-maatregelen. De meeste zijn er niet direct op gericht om *private equity* (of andere externe investeerders) buiten de deur te houden, maar op het inperken van de speelruimte van die aanbieders. We onderscheiden drie categorieën instrumenten.

1. **governance:** waarborgende maatregelen in het stelsel van toezicht (intern: RvT/ RvC), extern (gemeenten, GGD, ACM), gericht op het waarborgen van de belangen van diverse stakeholders;
2. **vergunningen:** maatregelen die bepaalde soorten aanbieders generiek toegang tot de markt ontzegt, of sancties die worden opgelegd aan aanbieders die ongewenst marktgedrag vertonen;
3. **financieel:** eisen aan financiële parameters van de bedrijfsvoering.

[34] Daarbij spelen mededingingsrechtelijke overwegingen een rol, de overheid is –vanuit het perspectief van consumentenbescherming– ook de hoeder van eerlijke marktverhoudingen.

Een deel van de kandidaat-maatregelen is aangereikt door het ministerie van SZW, mede op basis van Kamervragen (SZW, 2022a). Deze lijst is tijdens het onderzoek uitgebreid door inspiratie vanuit de literatuur en gesprekken met deskundigen en sectorpartijen.[35]

Tabel 5.1 Te beoordelen maatregelen

A: Governance	B: Vergunningen	C: Financieel
A1 adviesrecht voor ouders, personeelsleden en samenwerkingspartijen in de bedrijfsvoering en bij fusies en overnames;	B1 uitsterfbeleid *for-profit*: enkel nieuwe stichtingen toelaten en/of verplichtstelling maatschappelijke BV-status;	C1 opleggen van een maximum in rekening te brengen tarief, boven het maximaal te vergoeden tarief;
A2 instemmingsrecht voor ouders en personeelsleden bij fusies en overnames;	B2 verkoopverbod op organisaties;	C2 solvabiliteitseisen ('leverage cap');
A3 transparantie over de jaarrekeningen;	B3 publiek maken / nationaliseren;	C3 herijken van het maximaal vergoedbare tarief tot alleen de operationele kosten;
A4 vastgoed loskoppelen en gemeentetaak maken;	B4 restrictieve vergunningverlening om lokale marktconcentraties te voorkomen;	C4 uniformering van jaarrekeningen door boekhoudstandaarden;
A5 gedragscode voor aanbieders;	B5 verlagen toetredingsbarrières, lagere regeldruk;	C5 een beperking op financieringsvormen;
A6 verplichte kwaliteitsmonitor.		C6 winstnormering / winstverbod;
		C7 dividendnormering / dividendverbod;
		C8 normering beloning leidinggevenden;
		C9 verruiming van de CAO.

Drempels in regelgeving en toezicht

Het uitgangspunt voor beleid is het in stand houden (of creëren) van een gelijk speelveld: regelgeving geldt in principe voor alle partijen. Het is niettemin denkbaar om maatregelen die specifiek betrekking hebben op expanderende ketens te clausuleren met een omvangsdrempel: alleen van toepassing voor aanbieders vanaf een bepaalde omvang (zeg X vestigingen of Y werknemers). Dat gebeurt ook in de regelgeving voor personeelsvertegenwoordiging en ondernemingsraden, het deponeren van jaarverslagen, de verplichtstelling van een jaarlijkse accountantscontrole en de verhuurderheffing bij gereguleerde huurwoningen.

Aanbieders onder een bepaalde omvangsdrempel zou ook de mogelijkheid voor 'ingroeien' geboden kunnen worden als maatregelen stevig ingrijpen op de bedrijfsvoering. Na het invoeren van een maatregel krijgen deze aanbieders tijdens een transitiefase een tijdelijke ontzegging. Na deze transitiefase zullen deze aanbieders aan de maatregel moeten voldoen. Dergelijke drempels verstoren het gelijke speelveld, maar verhinderen dat bijvoorbeeld kleine aanbieders geconfronteerd worden met eisen die voor hun als onredelijk kunnen worden ervaren. Afhankelijk van de impact van de regels kunnen drempels leiden tot strategisch gedrag: bedrijven kunnen besluiten tot juridische compartimentering in kleinere werkmaatschappijen die onder de drempel vallen. Bij een dergelijke aanpak zal een goede afweging gemaakt moeten worden op welk niveau de regelgeving betrekking heeft: de werkmaatschappij of het concern.

Daarmee hangt samen dat bij het toetsen van de effectiviteit bij financiële maatregelen het meetniveau invloed heeft. Bij aanbieders met externe aandeelhouders (zoals *private equity*-fondsen) bestaat er bij het opstellen van de jaarstukken een wisselwerking tussen het groepsniveau (de investeerder) en de werkmaatschappij (de kinderopvang). Investeerders en hun adviseurs zijn creatief met het opzetten van

[35] De indeling van maatregelen in de categorieën governance, vergunningen en financieel is enigszins arbitrair. Bepaalde maatregelen hebben namelijk betrekking op meerdere categorieën.

administratieve structuren die mede gericht zijn op 'fiscale optimalisatie': ze kunnen schuiven met posten.[36] Bij het toetsen van de uitkomsten (vergelijk Figuur 5.2) kan dat een belemmerende factor zijn. Dat is een argument om in de regelgeving vooral te kijken naar aangrijpingspunten die dicht bij de praktijk van de kinderopvang liggen.

5.4 Beoordelingskader

Beoordelingscriteria

Tabel 5.2. toont het beoordelingskader aan de hand waarvan de effectiviteit, de uitvoerbaarheid en mogelijke neveneffecten van maatregelen beoordeeld zijn. De verschillende maatregelen zijn beoordeeld op effectiviteit, uitvoerbaarheid en het mogelijk optreden van neveneffecten.[37] *Effectiviteit* geeft antwoord op de vraag of de doelen die gesteld zijn gehaald worden. Dus: wordt ongewenst gedrag gemitigeerd wanneer de stelselherziening wordt doorgevoerd? Deze effectiviteit wordt bepaald aan de hand van de vraag of de maatregel aanbieders een prikkel tot het gewenste marktgedrag geeft, in combinatie met de impact: zal de maatregel daadwerkelijk leiden tot preventie en/of gedragsaanpassing? *Uitvoerbaarheid* betreft de vraag of instrumenten juridisch inpasbaar lijken, binnen de capaciteit van uitvoerende diensten passen en niet leiden tot (te) hoge administratieve lasten voor burgers en bedrijven. Effectiviteit en uitvoerbaarheid worden getoetst aan de hand van de '*beperkte'* vraagstelling: hoe ongewenst gedrag in te dammen of uit te bannen.

Tabel 5.2 Beoordelingskader

Criterium	Toetsingsvraag
Effectiviteit	
Prikkel	Geeft het instrument een prikkel in de juiste richting om ongewenst gedrag tegen te gaan?
Impact	In welke mate heeft het instrument impact op ongewenst gedrag?
Uitvoerbaarheid	
Juridisch haalbaar	Zijn er juridische (privaat- of, mededingingsrechtelijk) obstakels?
Objectief, transparant	Beperkt de maatregel het *level playing field* en is dat uit te leggen?
Administratieve lasten	Is er sprake van administratieve lasten voor aanbieders en ouders?
Uitvoeringskosten	Komt de maatregel met additionele uitvoeringskosten?
Organisatorisch	Worden partijen zoals gemeenten belast met extra taken?
Neveneffecten	
Kwaliteit	Hoe beïnvloedt de maatregel de kwaliteit van de kinderopvang?
Beschikbaarheid	Welke invloed heeft de maatregel op het bestaande aanbod?
Uitbreiding aanbod	Welk effect heeft de maatregel op de mogelijkheid voor uitbreiding van het aanbod bij een toenemende vraag?
Toegankelijkheid	Welke invloed heft de maatregel op de toegankelijk van kinderopvang?
Divers aanbod	Laat de maatregel ruimte voor een divers aanbod en daarmee keuzevrijheid voor ouders?
Vestigingsklimaat	Op welke wijze beïnvloedt de maatregel de het vestigingsklimaat in Nederland?

Daarnaast zijn *neveneffecten* van belang. Uitvoerbare en effectieve instrumenten zien er op het eerste gezicht wenselijk uit, maar ze kunnen onbedoelde effecten hebben voor de markt of de samenleving. Neveneffecten hebben primair betrekking op doelstellingen of eigenschappen van de sector zelf: kwaliteit,

[36] Zie Van Eijkel *et al.* (2023) voor inzicht in de eigendomsstructuur van een aantal bestaande spelers in de Nederlandse markt.

[37] We sluiten aan bij het *Integraal afwegingskader voor beleid en regelgeving* van de Rijksoverheid: https://www.kcbr.nl/beleid-en-regelgeving-ontwikkelen/integraal-afwegingskader-voor-beleid-en-regelgeving

beschikbaarheid, opschalingscapaciteit, brede toegankelijkheid en diversiteit. Een indirect neveneffect is gelegen in het vestigingsklimaat. Dat staat betrekkelijk ver van de kinderopvang. maar maatregelen die bestaande eigendomsrechten regarderen en/of de vrijheid van investeerders inperken hebben invloed op het ondernemingsklimaat in Nederland en de reputatie van Nederland bij (buitenlandse) investeerders.

5.5 Beoordeling van maatregelen

In Bijlage A worden de maatregelen uit Tabel 5.1 tegen het licht gehouden op basis van het beoordelingskader uit Tabel 5.2. Het inperken van financieel gedrag (deels in de vorm van het bovenproportioneel onttrekken van middelen, deels in de vorm van het aangaan van financiële verplichtingen die de continuïteit kunnen aantasten) geldt als de hoofddoelstelling waar het gaat om effectiviteit. Kwaliteit, beschikbaarheid, opschaalbaarheid, toegankelijkheid en diversiteit van het aanbod gelden daarbij in strikte zin als neveneffecten –zie ook Figuur 5.2 en Tabel 5.2

Tabellen 5.3 en 5.4 geven een samenvatting van de bevindingen in Bijlage A weer. In deze samenvatting staat de kolom **uitvoerbaar** voor een opstapeling van juridische haalbaarheid, organisatorische uitvoerbaarheid en de mate waarin uitvoeringskosten en administratieve lasten een rol verwacht worden te spelen. Hier wordt bondig aangegeven waar eventueel een uitvoeringsobstakel zit. De kolom **financieel gedrag** behelst de effectiviteit: het voorkomen van onttrekking en financiële risico's. De overige kolommen betreffen de neveneffecten. **Borgen kwaliteit** spreekt voor zich. **Beschikbaarheid** regardeert zowel het bestaande aanbod als de benodigde opschalingscapaciteit in het nieuwe stelsel. **Toegankelijkheid** behelst de toegankelijkheid voor lagere inkomens. **Divers aanbod** weerspiegelt de mogelijkheden tot diversiteit van het aanbod, waarin ook het aanbod aan de bovenkant van de markt bediend wordt. De antwoorden op alle toetsingsvragen uit het beoordelingskader in tabel 5.2. zijn per maatregel weergegeven in Bijlage A. daarin zijn de verschillende haalbaarheidsaspecten (die hier zijn samengevat onder **uitvoerbaar**) apart terug te zien, is effectiviteit (hier samengevat onder **financieel gedrag**) uitgesplitst in 'prikkel' en 'impact' en is als neveneffect ook de verwachte invloed van maatregelen op het vestigingsklimaat in Nederland benoemd.

De plussen en minnen in Tabel 5.3 en Tabel 5.4 zijn zo het samengevatte resultaat van de afwegingen in Bijlage A. Omdat de kandidaat-maatregelen in algemene termen zijn gesteld, zijn die resultaten indicatief. Ze geven aan in welke richting de maatregelen –vermoedelijk– zullen uitwerken, maar hoe hard en hoe snel dat zich zal voltrekken vergt nadere uitwerking. De plussen en minnen zijn nadrukkelijk ook géén uitkomsten die bij elkaar opgeteld of van elkaar afgetrokken kunnen worden. Sommige maatregelen versterken of overlappen elkaar: een solvabiliteitsplafond heeft een vergelijkbaar oogmerk als het schrappen van de rentekosten uit de te vergoeden prijs. Een vorm van communicerende-vatenwerking is een terugkerend fenomeen: maatregelen die de marktwerking bevorderen zijn in de regel goed voor de beschikbaarheid, maar kunnen slecht uitpakken voor de kwaliteit of financiële continuïteit. Andersom kunnen versterkte kwaliteitsborging en governance de marktwerking in de weg staan, en daarmee groei en diversiteit van het aanbod belemmeren.

Maatregelen komen dus met plussen én minnen. Daarom is er van afgezien om de maatregelen van een totaaloordeel te voorzien. De afweging tussen effectiviteit, uitvoerbaarheid en neveneffecten is niet aan de onderzoekers, dat is een politieke aangelegenheid. Als combinaties van maatregelen worden overwogen is het wezenlijk om rekening te houden met onderlinge wisselwerking.

Een aantal maatregelen kan desalniettemin worden verworpen op grond van onuitvoerbaarheid, vooral vanwege te verwachten juridische drempels. Dat betreft vooral instrumenten die eigendomsrechten aantasten, zoals een verkoopverbod of nationalisatie; als dat juridisch al haalbaar is, is het prohibitief duur. In die gevallen speelt de uitwerking eigenlijk geen rol meer, maar voor de volledigheid zijn deze maatregelen weergegeven in Tabel 5.3. Bijlage A gaat verder in op de uitvoeringsproblemen van verworpen maatregelen.

Tabel 5.3 Niet uitvoerbare maatregelen

	Uitvoer-baarheid	Effectiviteit	Neveneffecten			
Maatregel	uitvoerbaar	financieel gedrag	borgen kwaliteit	beschik-baarheid	toeganke-lijkheid	divers aan-bod
Instemmingsrecht *stakeholders* fusies en overnames (A2)	uitvoerings-problemen	=	–	–/+	=	=
Loskoppelen vastgoed (A4)	uitvoerings-problemen	=	+	–/+	–	–
Uitsterfbeleid *for-profit (B1)*	uitvoerings-problemen	+	=	–	–/+	–
Verkoopverbod (B2)	uitvoerings-problemen	+	–	–	–	–
Nationaliseren (B3)	uitvoerings-problemen	+	=	=	–/+	–
Winstnormering (C6)	uitvoerings-problemen	+	–	–	–	–

Vet omrand: doelstelling waar de betrokken maatregel direct op is gericht.
Plussen en minnen geven een algemene richting aan, als saldo van verwachte effecten.
Nummering verwijst naar Bijlage A met een meer gedetailleerde uitwerking.

Wat overblijft is een lijst van kandidaat-maatregelen die vooral betrekking hebben op governance en op financiële regelgeving, zie Tabel 5.4. De paragrafen na de tabellen geven een samenvattend oordeel per uitvoerbare maatregel. De maatregelen zijn uitgebreid beoordeeld in Bijlage A.

Kosten van invulling en toezicht op naleving

Instrumenten kunnen met verschillende intensiteit en in verschillende combinaties worden ingezet. De kosten –voor de overheid en voor aanbieders– van invulling en van toezicht op naleving zullen sterk variëren met de aard van de instrumenten en met de wijze waarop ze geïmplementeerd worden. Zelfregulering is goedkoper dan een wettelijk kader, gebruik maken van de bestaande infrastructuur (Geschillencommissie, Belastingdienst) is goedkoper dan het optuigen van een sectorale toezichthouder. Regelgeving die alleen gericht is op aanbieders van een minimale omvang is eenvoudiger uitvoerbaar dan maatregelen die de hele sector regarderen.

Een kostenraming vergt keuzes over de richting en de intensiteit van beleid. In het onderstaande worden verwachte verschillen in kosten meegenomen, maar niet meegewogen: 'uitvoerbaar/geen obstakels' wil zeggen dat het kán, maar niet dat het kosteloos is. De afweging tussen beoogde effecten en uitvoeringskosten is een politieke afweging.

Tabel 5.4 Samenvatting beoordelingskader van maatregelen

	Uitvoer-baarheid	Effectiviteit	Neveneffecten			
Maatregel	uitvoerbaar	financieel gedrag	borgen kwaliteit	beschik-baarheid	toeganke-lijkheid	divers aanbod
Adviesrecht *stakeholders* in bedrijfsvoering (A1)	=	=	+	=	=	=
Transparantie over jaarrekening (A3)	admin. last.	=	+	+	=	=
Gedragscode (A5)	niet bevoegd	=	+	=	=	–
Verplichte deelname kwaliteitsmonitor (A6)	admin. last.	=	+	–	=	–
Restrictieve vergunning-verlening (B4)	juridisch	+	=	–	–/+	+
Verlagen regeldruk (B5)	=	+	–	+	=	=
Prijsplafond (C1)	afbakening	+	=	–	+	–
Solvabiliteitseisen (C2)	juridisch	+	–	–	=	=
Herijking vergoedbaar tarief -/- rente (C3)	=	+	=	–/+	–	–/+
Uniformering jaarrekening (C4)	juridisch	=	=	–	=	=
Beperking toegelaten financie-ringsvormen (C5)	admin. last.	+	=	–	=	=
Dividendnormering (C7)	juridisch	=	+	–	=	–
Normering beloning leidingge-venden (C8)	=	=	=	=	=	=
Verruiming van de CAO (C9)	niet bevoegd	+	+	+	–/+	+

admin. last.: administratieve lasten.
Vet omrand: doelstelling waar de betrokken maatregel direct op is gericht.
Plussen en minnen geven een algemene richting aan, als saldo van verwachte effecten.
Nummering verwijst naar Bijlage A met een meer gedetailleerde uitwerking.

5.5.1 Maatregelen op het gebied van governance

A1 Invloed van ouders en personeel in de bedrijfsvoering

Ouders, personeelsleden en/of samenwerkingspartijen krijgen meer inspraak in de bedrijfsvoering van kinderopvanglocaties. Te denken valt aan verdergaande invloed specifiek op het kwaliteitsbeleid van de kinderopvang (kwalificaties personeel, groepsgrootte, voorzieningen) en op het aangaan van financiële verplichtingen zoals kredieten. Hierdoor wordt de mogelijkheid van aandeelhouders om in de kosten te snijden en in te leveren op kwaliteit beperkt. Daarnaast wordt de mogelijkheid om grotere financiële risico's te nemen door meer vreemd vermogen aan te trekken beperkt. Uitvoerbaarheid is geen (groot) issue en negatieve neveneffecten zijn er naar verwachting niet. Meer zeggenschap kan leiden tot een hogere kwaliteit.

De maatregelen gericht op governance beogen verder vooral het bevorderen van transparantie. Transparantie kan inzicht in kwaliteit behelzen en verantwoording over financiële aspecten van de bedrijfsvoering afdwingen. Daardoor kunnen ouders en andere partijen tot betere keuzes komen en eventueel tegenwicht *(countervailing power)* uitoefenen. Transparantie maakt onwenselijk gedrag eerder zichtbaar en daarmee corrigeerbaar.

A3 Transparantie over de jaarrekening

Door gegevens uit jaarrekeningen overzichtelijk en volledig te publiceren worden financiële stromen beter inzichtelijk en controleerbaar. Risicovol gedrag wordt zichtbaar. Dat *kunnen* ouders meenemen in de keuze voor een aanbieder, al is het niet waarschijnlijk dat ze dat ook zullen doen. Een dergelijke maatregel kan daarom bijdragen, maar is vermoedelijk beperkt effectief. Voor kleine aanbieders kunnen er bovendien wat administratieve lasten optreden; overwogen kan worden om een dergelijke verplichting alleen op te leggen boven een bepaalde omvangsdrempel of kleine aanbieders een ontzegging te bieden gedurende een transitiefase.

A5 Gedragscode

Een gedragscode (of governancecode) kan –als uiting van zelfregulering– een aanzet zijn tot een door de sector zelf gedragen keurmerk voor bijvoorbeeld kwaliteitsstandaarden, financiële verhoudingscijfers (zoals solvabiliteit, liquiditeit en rentabiliteit) of kwaliteit van de financiële verslaglegging. Dit kan effectief zijn, maar er zijn wel administratieve lasten mee gemoeid die voor kleine aanbieders zwaar kunnen wegen, en zodoende een nieuwe toetredingsbarrière kunnen opwerpen. Een gedragscode kan worden gezien als een voorfase van verplichte periodieke kwaliteitsmonitoring. Een onafhankelijke instantie kan toetsen en oordelen wie onder het keurmerk mag opereren.

Bij de uitwerking is een voorwaardelijk traject denkbaar: er wordt in eerste instantie een beroep op de sector gedaan om op basis van zelfregulering te komen tot garanties voor kwaliteit, toegankelijkheid en continuïteit. Als de overheid constateert dat zelfregulering tekortschiet, kan alsnog worden overgegaan op regulering met bijvoorbeeld aangescherpte kwaliteitseisen om een vergunning te verkrijgen.

A6 Verplichte kwaliteitsmonitor

Het monitoren van structuur- en proceskwaliteit van aanbieders voorkomt dat bezuinigd kan worden op kwaliteitsaspecten die op dit moment niet gemeten worden. Kinderopvangbedrijven worden al gecontroleerd op hygiëne en veiligheid. Aanvullende monitoring op kwaliteit kan de informatiepositie van ouders verder versterken, zodat ze dat kunnen meewegen in hun keuzegedrag. De effectiviteit wordt beperkt door schaarste. De maatregel is uitvoerbaar maar vraagt wel gestandaardiseerde gegevensuitwisseling en een uitvoeringsorganisatie die belast is met de monitoring. Dit gaat gepaard met aanzienlijke administratieve lasten en uitvoeringskosten. Intensivering van het externe toezicht op kwaliteit kan mogelijk door grotere aanbieders aan te merken als Organisatie van Openbaar Belang (OOB), met verzwaard accountantstoezicht.[38]

Een bezwaar tegen een verplichte kwaliteitsmonitor is dat te stellen eisen relatief zwaar kunnen uitpakken voor kleine aanbieders en starters. Dan werkt het instrument concurrentiebelemmerend en kan de marktmacht van (grotere) zittende spelers zelfs toenemen.

5.5.2 Maatregelen in de vorm van vergunningenbeleid

B4 Restrictief vergunningenbeleid

Kinderopvang is een lokale business. Spelers met een lokaal dominante positie kunnen marktmacht uitoefenen, bijvoorbeeld met hogere prijzen. Een lagere concentratie leidt tot meer concurrentie en minder

[38] Beursgenoteerde ondernemingen hebben deze status al.

marktmacht. Een meer divers aanbod kan ook *cherry picking* tegengaan. De maatregel is mogelijk effectief, maar juridisch aanvechtbaar en marktconcentratie wordt al onder het Mededingingsrecht gereguleerd.

B5 Verlagen regeldruk & toetredingsdrempels

Het verlagen van regeldruk vergemakkelijkt toetreding en leidt tot versterkte concurrentie. Het bevorderen van concurrentie draagt eraan bij dat partijen met marktmacht minder kans krijgen om hun dominante positie te versterken en bovenmatige winsten te realiseren. Een gevaar dat komt met het verminderen van regeldruk is dat het kan leiden tot uitholling van de kwaliteit.

5.5.3 Financiële maatregelen

C1 Prijsplafond

Onder schaarste hebben aanbieders op de kinderopvangmarkt marktmacht. Ze kunnen daarmee hogere prijzen vragen dan nodig (Plantenga *et al.,* 2022). Dat werkt in het voordeel van ouders met een hoger inkomen en kan tot verdringing leiden van gezinnen met een laag inkomen. Daarmee kan de toegankelijkheid voor ouders met een smalle beurs in gevaar komen, en ontstaat er ruimte voor bovenmatige winsten. Een hard prijsplafond (boven het maximaal te vergoeden tarief) kan de kosten van kinderopvang op een redelijk niveau houden en prikkelt aanbieders om doelmatig te werken. Er is geen verschil in toegankelijkheid voor verschillende inkomensgroepen.[39] Omdat de vraag intact blijft kunnen wachtlijsten ontstaan. Afhankelijk van of en hoe een prijsplafond ook betrekking heeft op plusdiensten kan het ook het 'luxe' aanbod aan de bovenkant van de markt frustreren. Dat beperkt de keuzevrijheid van aanbieders en ouders.

De kosten voor de overheid variëren met de hoogte van het plafond. De uitvoering zal echter complex zijn: om geen (grote) negatieve neveneffecten te hebben is differentiatie naar locatie/regio en mogelijk ook naar verschillende diensten wenselijk. Differentiatie naar locatie heeft voornamelijk te maken met huisvestingskosten. De lokale/regionale afbakening is een serieuze opgave. Bij de introductie van een prijsplafond hoort ook een definitie welke diensten onder dat 'harde' plafond vallen: alleen een basispakket of ook (een deel van) de plusvoorzieningen (zie paragraaf 2.2). Deze keuzes hebben niet alleen invloed op de prijsvorming, maar ook op toegankelijkheid en diversiteit van het aanbod.

C2 Solvabiliteitseisen

Om het overladen van kinderopvangbedrijven met schulden tegen te gaan, kan het vreemd vermogen worden genormeerd aan de hand van solvabiliteitseisen, zoals een *leverage cap*. Dat is in principe een effectief instrument om overkreditering tegen te gaan en maakt bedrijven minder kwetsbaar voor rentestijging of een tegenvallende omzet. Dergelijke eisen zijn belemmerend voor starters, die voor hun startkapitaal vaak afhankelijk zijn van leningen (van familie en vrienden als de bank niet thuis geeft). Een omvangsdrempel lijkt daarom een belangrijke toevoeging.

Een dergelijke eis is moeilijk specifiek te richten op bedrijven in de kinderopvangsector: bedrijven kunnen schuiven met juridische entiteiten om eisen te omzeilen. Een generieke aanpak voor *private equity*-partijen is (in het licht van Europese richtlijnen en fiscale standaarden) juridisch gezien dubieus, en praktisch gezien onhaalbaar.

[39] Bijlage B presenteert ter ondersteuning technisch inzicht in verschillende varianten van kostencompensatie en prijsplafonds.

Het beperken van de leencapaciteit legt banden aan de groeipotentie van ketens, het hart van het business model van *private equity*. Dat kan er toe leiden dat de bestaande investeringen worden afgestoten en er geen geld van externe investeerders beschikbaar komt voor de gewenste opschaling van de sector.

C3 Herijken vergoedingsbasis

De bedrijfsvoering van kinderopvangbedrijven is relatief homogeen: mede dankzij de standaard-CAO ligt in de financiële exploitatie de verhouding tussen arbeidskosten, huisvestingskosten en andere kosten min of meer vast. Het maximaal te vergoeden tarief is geënt op een gemiddelde kostprijs en een redelijke marge. Door de vergoeding niet te baseren op de integrale kostprijs, maar alleen op de operationele kosten, *zonder rente en afschrijvingen*, wordt het moeilijker voor kinderopvangbedrijven om andere, mogelijk meer risicovolle, verplichtingen aan te gaan. Deze maatregel, die het aangaan van leningen minder aantrekkelijk maakt, is inhoudelijk gerelateerd aan het stellen van een minimum solvabiliteitseis (maatregel C2, zie hierboven), maar dan specifiek gericht op de sector.

De maatregel geeft de gewenste prikkel, is uitvoerbaar en effectief, maar vergt (vermoedelijk) regionale differentiatie. De effectiviteit zit eerder in doelmatigheid dan in het drukken van de prijs. De maatregel perkt het leenvermogen van de sector in. Kinderopvang wordt daarmee minder aantrekkelijk voor externe investeerders, waaronder *private equity*–partijen. Een dergelijke inperking heeft echter ook een remmende werking op het gewenste opschalingsvermogen van de sector.

C4 Uniformering van jaarrekeningen

Deze maatregel heeft in impact en haalbaarheid dezelfde kenmerken als het opleggen van een solvabiliteitsplafond (maatregel C2), dat wil zeggen juridisch kwestieus en praktisch problematisch. Daarenboven ligt de impact vooral bij de fiscale winst en niet bij de praktijk van de kinderopvang.

C5 Beperking op financieringsvormen

Aandeelhoudersleningen zijn al sterk ingeperkt door fiscale regelgeving. Maatregelen kunnen helpen om continuïteitsrisico's te beperken, maar kunnen ook leiden tot problemen in de capaciteitsopschaling. Een generieke inperking beperkt de slagkracht van partijen.

C7 Dividendnormering

Bij een dividendnormering is de winst die mag worden uitgekeerd genormeerd. Normering kan worden gebaseerd op de behaalde winst of op het geïnvesteerd vermogen. Met een dividendnormering kunnen bedrijven –in principe– zoveel mogelijk winst maken als ze willen of kunnen, maar het uit te keren deel wordt beperkt. Daarmee blijft extra geld in de onderneming, als buffer voor slechte tijden of voor investeringen.
De maatregel geeft de juiste prikkel, maar kent juridische obstakels en heeft meer negatieve dan positieve neveneffecten. De maatregel is enkel werkbaar als normering (en dus geen verbod). Daarnaast zijn uitzonderingen denkbaar; bijvoorbeeld enkel normeren onder bepaalde combinaties van omvangsdrempel en rechtsvorm.

C8 Normering van de beloning van leidinggevenden

Het beperken van beloningen van leidinggevenden (via inkomensnormering) zorgt er in beginsel voor dat de winst toeneemt. Zonder een dividendnormering is de maatregel dus ongeschikt omdat leidinggevenden bijvoorbeeld via aandelen kunnen worden beloond[40].

[40] Dit bleek eerder juridisch niet haalbaar, maar het nieuwe stelsel biedt hier mogelijk ruimte voor, zie Ministerie van SZW (2011)

De beloning van leidinggevenden van kinderopvangbedrijven valt niet toe aan de externe investeerders. Er gaat dus geen prikkel vanuit om de opstelling van investeerders te beïnvloeden. Het is wel een signaal naar de samenleving dat partijen in de sector het maatschappelijk belang van een beheerste bedrijfsvoering onderkennen. Leidinggevenden zijn zelf vaak nog wel minderheidsaandeelhouder, voor hen is het een kwestie van vestzak/broekzak. Daarnaast regardeert de maatregel slechts enkele individuen.

C9 Verruiming van de CAO

In een krappe arbeidsmarkt, zoals nu het geval is, is het voor bedrijven een uitdaging om personeel te werven en vast te houden. Sectorpartijen geven aan dat veel personeel de sector verlaat en uitstroomt naar het onderwijs. Momenteel is er een standaard-CAO waarvan werkgevers niet ten positieve mogen afwijken. Betere arbeidsvoorwaarden binnen de standaard-CAO zouden meer personeel aan de sector kunnen binden. Een minimum-CAO kan ook werken – dan kunnen werkgevers wél ten positieve van de CAO afwijken. De sector zal een aantrekkelijkere werkgever worden. Eenvoudiger toetreding door verbeterde personeelswerving beperkt de mogelijkheden tot het realiseren van disproportionele winsten én zorgt voor de gewenste uitbreiding van de capaciteit. Het ligt tevens in de lijn dat de arbeidskosten dan omhoog gaan. Als de omzet niet toeneemt drukt dat de winst.[41] We zien twee bezwaren:

- hogere lonen in een standaard-CAO leidt tot hogere systeemkosten;
- een minimum-CAO kan leiden tot toegankelijkheidsproblematiek door arbeidsmarktconcurrentie tussen aanbieders die voornamelijk actief zijn in segmenten en/of locaties waar kinderopvang goedkoper aangeboden kan worden en aanbieders die kinderopvang in segmenten en/of locaties aanbieden waar het duurder is kinderopvang aan te bieden.

5.6 Conclusies

Maatregelen ter bevordering van de transparantie verminderen informatie-asymmetrie en hebben in het algemeen beperkte negatieve neveneffecten. Deze maatregelen zijn, mits goed uitvoerbaar, een goed startpunt voor het verbeteren van de marktwerking, en daarmee het voorkomen dat marktmacht kan ontstaan of worden misbruikt. Dat gezegd hebbende: door de krapte aan de aanbodzijde (locaties, personeel) is voor ouders de beschikbaarheid van een plek vaak doorslaggevend in de keuze voor een aanbieder/locatie. In aanmerking komen voor een plek weegt vaak zwaarder dan een wat mindere score op kwaliteit (zolang een minimumniveau is geborgd) of informatie over de financiën van de onderneming. Hierdoor is de effectiviteit van dit soort maatregelen beperkt. Dat wil niet zeggen dat ze zinloos zijn. Zonder negatieve neveneffecten of zwaarwegende invoeringsproblemen (kosten, organisatorisch, juridisch) geldt voor deze maatregelen in principe 'baat het niet, dan schaadt het niet'. In deze categorie passen: meer inspraak of **adviesrecht** voor ouders en werknemers, transparantie over kwaliteit (door bijvoorbeeld een **kwaliteitsmonitor**), meer inzicht in de financiën van een onderneming (**transparantie over jaarrekening**) of de **beloning van topinkomens normeren**. Een en ander kan in principe worden uitgewerkt in een **gedragscode** waaraan bijvoorbeeld een **keurmerk** is gekoppeld**.** Een onafhankelijke instantie kan dan toetsen wie onder het keurmerk mogen opereren.

Bij een kwaliteitsmonitor is de vraag hoe deze wordt ingevuld. Hoe beter wordt gemonitord, getoetst en gehandhaafd, hoe effectiever het instrument, maar ook hoe groter de organisatorische uitdaging en de kosten van toezicht en handhaving. Door dit te beleggen bij een onafhankelijke organisatie nemen de lasten

[41] Dit hangt samen met de herverdeling van waarde zoals omschreven in hoofdstuk 2, in dit geval tussen aandeelhouders en werknemers.

voor kinderopvangorganisaties niet of slechts beperkt toe, maar de uitvoeringskosten voor de overheid wel. Het zal gaan om substantiële bedragen.

Een aandachtspunt is dat de combinatie van een groot aantal eisen die individueel overkomelijk zijn in de uitvoering, gestapeld alsnog problematisch kunnen zijn in de administratieve belasting van ondernemers. Daar hebben de kleinere organisaties relatief meer last van, waardoor nieuwe toetredingsdrempels kunnen ontstaan en grotere organisaties juist dominanter kunnen worden. In dat geval worden deze maatregelen contraproductief. In de uitwerking dient hier terdege rekening mee gehouden te worden. door bijvoorbeeld (tijdelijke) uitzonderingsposities voor kleine ondernemingen toe te laten. Een maatregel de andere kant op is juist het **verlagen van de regeldruk** om toetreding en daarmee prijsconcurrentie te bevorderen.

Er zijn ook maatregelen die dwingender zijn, en daarmee effectiever. In deze categorie vallen vormen van prijsregulering en solvabiliteitseisen. Prijsregulering en dan met name een **prijsplafond** is een effectieve drempel voor prijsstijgingen die door marktmacht zouden kunnen ontstaan. Door het potentieel dempend effect op de prijzen is deze maatregel ook goed voor de brede toegankelijkheid van het aanbod. Daar staat tegenover dat het onderscheidend vermogen van organisaties die het luxe segment bedienen wordt beperkt, waardoor de diversiteit van het aanbod en de keuzemogelijkheden van consumenten worden beperkt. Een lastig punt in de uitwerking is het bepalen van het niveau van het plafond. Als dit te hoog wordt gesteld is het niet effectief, als het te laag wordt gesteld kan het de continuïteit van het aanbod en de diversiteit beperken. Een prijsplafond kan in praktijk worden bepaald aan de hand van de kostprijs plus een redelijke vergoeding voor winst en risico. Een lokaal/regionaal gedifferentieerd prijsplafond ligt voor de hand, gezien de verschillen in vooral de vastgoedkosten op verschillende locaties. Een prijsplafond kan ook gedifferentieerd worden naar een basispakket en eventuele pluspakketten. Daarvoor kunnen dan hogere of geen prijsplafonds gelden. Hoewel de diversiteit van het aanbod daarmee kan worden geborgd, introduceert dit wel weer een mogelijkheid tot strategisch gedrag en *cherry picking*. Ook dat is te mitigeren door alleen (collectief aangeboden) plus-aanbod toe te laten als er in een bepaald gebied al voldoende basisaanbod is. Een prijsplafond kan daarmee een zeer complexe maatregel worden die bovendien alleen goed werkt in combinatie met andere maatregelen (bijvoorbeeld **vergunningen**). Een laagdrempeligere opmaat naar een prijsplafond kan een monitor van de prijzen zijn. Indien blijkt dat prijzen niet of nauwelijks stijgen, dan is het verder uitwerken en invoeren van een prijsplafond ook niet nodig. Wanneer wel hoge prijzen kunnen worden gevraagd kan eventueel ook een **dividendnormering** worden ingevoerd. Er mag dan slechts een deel van de gemaakte winst worden uitgekeerd aan aandeelhouders. Een alternatieve vorm van prijsregulering is een vergoeding aan de aanbieders van alleen de operationele kosten (**herijking vergoedingsbasis**). Strategisch gedrag, waarbij bijvoorbeeld vastgoed wordt losgekoppeld, ligt dan wel op de loer.

Om het overladen van kinderopvangbedrijven met schulden tegen te gaan, kan het vreemd vermogen worden genormeerd aan de hand van **solvabiliteitseisen**, zoals een *leverage cap*. Dat is in principe een effectief instrument om overkreditering tegen te gaan, het maakt bedrijven minder kwetsbaar voor rentestijging of een tegenvallende omzet. Voor starters met een klein balanstotaal, die afhankelijk zijn van leningen kan dit echter ook een belemmering vormen. Daarnaast is het de vraag of extern kapitaal niet ook hard nodig is om de verwachte groei te faciliteren. Solvabiliteitseisen kennen daarmee hetzelfde dilemma als een prijsplafond: zijn de eisen te ruim geformuleerd dan is de maatregel niet effectief, zijn ze te strikt dan ontstaan er mogelijke ongewenste neveneffecten. Hoewel het geen overheidstaak is kan een **verruiming van de CAO** ook een bijdrage leveren. Wanneer hogere beloningen mogelijk worden, krimpt de krapte op de arbeidsmarkt. Dit kan toetreding vergemakkelijken en bevordert daarmee de concurrentie.

Bijlage A. Catalogus van maatregelen

In deze bijlage wordt elke kandidaatmaatregel gedefinieerd en beoordeeld. Bij elke maatregel gaan we in op de beoogde uitwerking en wordt een samenvattend oordeel van de maatregel gegeven. Dit oordeel wordt beargumenteerd in tabellen die de diverse kandidaatmaatregelen classificeren aan de hand van drie vragen:

- geeft het instrument investeerders **de juiste prikkel** om ongewenst gedrag tegen te gaan en heeft deze ook **impact**?
- in hoeverre is het instrument **uitvoerbaar**?
- zijn er positieve en/of negatieve **bijwerkingen** te verwachten?

Om deze vragen te beantwoorden toetsen we op een aantal criteria. Zie onderstaande tabel voor de toetsingsvragen waarop maatregelen zijn beoordeeld per criterium. Het toetsen gebeurt (deels) met plussen en minnen. Een plus-score is altijd een positieve maatschappelijke impact. Een plus-score op criterium uitvoeringskosten betekent dus niet dat deze kosten toenemen, maar juist dat deze afnemen.

Criterium	Toetsingsvraag
Effectiviteit	
Prikkel	Geeft het instrument een prikkel in de juiste richting om ongewenst gedrag tegen te gaan?
Impact	In welke mate heeft het instrument impact op ongewenst gedrag?
Uitvoerbaarheid	
Juridisch haalbaar	Zijn er juridische (privaat- of, mededingingsrechtelijk) obstakels?
Objectief, transparant	Beperkt de maatregel het *level playing field*?
Administratieve lasten	Is er sprake van administratieve lasten voor aanbieders en ouders?
Uitvoeringskosten	komt de maatregel met additionele uitvoeringskosten?
Organisatorisch	Worden partijen zoals gemeenten belast met extra taken?
Neveneffecten	
Kwaliteit	Hoe beïnvloedt de maatregel de kwaliteit van de kinderopvang?
Beschikbaarheid	Welke invloed heeft de maatregel op het bestaande aanbod?
Uitbreiding aanbod	Welk effect heeft de maatregel op de mogelijkheid voor uitbreiding van het aanbod bij een toenemende vraag?
Toegankelijkheid	Welke invloed heft de maatregel op de toegankelijk van kinderopvang?
Divers aanbod	Laat de maatregel ruimte voor een divers aanbod en daarmee keuzevrijheid voor ouders?
Vestigingsklimaat	Op welke wijze beïnvloedt de maatregel de het vestigingsklimaat in Nederland?

We toetsen de instrumenten op de dimensies ‘effectief’, ‘uitvoerbaar’ en ‘aanwezigheid van neveneffecten’. Bij ‘effectief’ en ‘uitvoerbaar’ richten we ons daarbij zo strikt mogelijk op de *beperkte* vraagstelling. Aspecten die andere wezenlijke elementen van het functioneren van de sector regarderen schikken we in dit kader onder de neveneffecten.

Governance

A1: Adviesrecht voor ouders, personeel en samenwerkingspartners op de bedrijfsvoering

Ouders, personeelsleden en/of samenwerkingspartijen (zoals scholen en IKC's) krijgen inspraakrecht in de bedrijfsvoering van kinderopvanglocaties. Te denken valt aan verdergaande invloed specifiek op het kwaliteitsbeleid van de kinderopvang (kwalificaties personeel, groepsgrootte, voorzieningen), op het aangaan van financiële verplichtingen en op het aangaan van samenwerkingsverbanden, zoals fusies en overnames.

NB Dit recht is voor een deel al ingevuld. Er zijn oudercommissies en er is een geschillencommissie waar ouders terecht kunnen als ze het niet eens zijn met beslissingen van hun aanbieder. Bij grote (50+) ondernemingen loopt inspraak van het personeel via de ondernemingsraad, bij ondernemingen onder het structuurregime (eigendom niet bij één natuurlijk persoon, geplaatst kapitaal > 16 miljoen euro, meer dan 100 werknemers in Nederland) hebben ondernemingsraden het recht om commissarissen voor te dragen. De private equity-aanbieders in de kinderopvangsector voldoen aan deze omvangseisen (of hebben in het kader van hun buy-and-build-strategie de ambitie eraan te voldoen).

Oogmerk: kwaliteitsborging / continuïteit garanderen.

Samenvattend oordeel

Positieve prikkel, beperkte impact, uitvoerbaar.

Beoogde uitwerking

Van ouders/verzorgers, samenwerkingswerkingspartijen en personeel wordt verwacht dat zij inspraakrecht gebruiken voor aspecten als *betaalbaarheid, kwaliteit en continuïteit en goede arbeidsomstandigheden.*

Effectiviteit		Effect
Prikkel	▪ De vrijheid van aandeelhouders om in de kosten te snijden en op kwaliteit in te leveren wordt beperkt. ▪ De mogelijkheid voor (nieuwe) aandeelhouders om grotere financiële risico's te nemen door meer vreemd vermogen aan te trekken wordt beperkt.	+
Impact	▪ In een krappe arbeidsmarkt hebben werknemers onderhandelingsmacht. Ondernemers hebben een prikkel om hun personeel serieus te nemen. ▪ Bij schaarste van opvangplaatsen hebben ouders geen alternatief. Ze hebben belang bij een goede relatie met de leiding van de bestaande kinderopvang, en zullen daarom terughoudend zijn bij het gebruiken van hun inspraakmogelijkheid.	=/+
Oordeel: de maatregel geeft de juiste prikkel, maar heeft beperkte impact		

Uitvoerbaarheid		Effect
Juridisch haalbaar	▪ Geen substantieel obstakel voorzien.	=
Objectief, transparant	▪ Het recht is deels al ingevuld, geen substantieel obstakel voorzien.	=
Administratieve lasten	▪ Geen substantieel obstakel voorzien.	=
Uitvoeringskosten	▪ Geen substantieel obstakel voorzien.	=
Organisatorisch	▪ Geen substantieel obstakel voorzien.	=
Oordeel: de maatregel is uitvoerbaar		

Neveneffecten		Effect
Kwaliteit	▪ De vrijheid van aandeelhouders om op kwaliteit in te boeten wordt beperkt. ▪ Het recht op inspraak vergt transparantie. Dat zorgt voor de prikkel om kwaliteit hoog te houden.	+
Beschikbaarheid	▪ Geen substantieel effect voorzien.	=
Uitbreiding aanbod	▪ Geen substantieel effect voorzien.	=
Toegankelijkheid	▪ Geen substantieel effect voorzien.	=
Divers aanbod	▪ Geen substantieel effect voorzien.	=
Vestigingsklimaat	▪ Geen substantieel effect voorzien.	=
Oordeel: de maatregel heeft een licht positief effect op kwaliteit		

A2: Instemmingsrecht ouders en personeel bij fusie en overname

Ouders, personeelsleden en/of samenwerkingspartijen (zoals scholen en IKC's) krijgen instemmingsrecht bij fusies en overnames waarbij hun locatie is betrokken.

Oogmerk: kwaliteitsborging / continuïteit garanderen.

Samenvattend oordeel

Positieve prikkel, beperkte impact, niet uitvoerbaar, ongewenste neveneffecten.

Beoogde uitwerking

De invloed van belanghouders wordt verwacht een temperende werking te hebben op mogelijke verandering. Dat kan financiële risico's dempen, maar ook een belemmerende factor zijn voor investeringen in groei en kwaliteit.

Effectiviteit		Effect
Prikkel	▪ Overnemende partijen zullen duidelijk moeten maken wat hun plannen zijn, en zich daaraan committeren. De mogelijkheid voor nieuwe aandeelhouders om grotere risico's te nemen, b.v. door meer vreemd vermogen aan te trekken wordt beperkt. ▪ Een beperking van de mogelijkheid om de onderneming te verkopen leidt tot minder overnames. Hierdoor wordt marktconcentratie en daarmee marktmacht voor de grotere partijen mogelijk beperkt.	+
Impact	▪ De ervaring in de sociale huursector leert dat werknemers en huurders zich vaak verzetten tegen fusies en overnames, maar dat hun inspraak- en instemmingsrecht niet heeft kunnen tegenhouden dat er bij woningcorporaties sinds de verzelfstandiging in de jaren negentig een sterke concentratiebeweging is geweest.	=
Oordeel: de maatregel geeft een positieve prikkel, maar de impact wordt verwacht beperkt te zijn		

Uitvoerbaarheid		Effect
Juridisch haalbaar	▪ De maatregel impliceert een beperking op de verkoopbaarheid van ondernemingen. Ondernemers zullen een dergelijke beperking succesvol juridisch aanvechten of anderszins compensatie eisen.	–
Objectief, transparant	▪ Geen substantieel obstakel voorzien.	=
Administratieve lasten	▪ Geen substantieel obstakel voorzien.	=
Uitvoeringskosten	▪ Voorziene juridische procedures zullen hoge kosten met zich meebrengen.	–
Organisatorisch	▪ Geen substantieel obstakel voorzien.	=
Oordeel: de juridische onhaalbaarheid belemmert de uitvoerbaarheid		

Neveneffecten		Effect
Kwaliteit	▪ Ouders en personeelsleden zijn geneigd te kiezen voor het korte-termijn eigenbelang. Dat kan indruisen tegen ambities (investeren in groei en kwaliteit) die op langere termijn beter uitpakken.	–
Beschikbaarheid	▪ Een beperking van de mogelijkheid om de onderneming te verkopen leidt tot minder overnames. Hierdoor wordt marktconcentratie en daarmee marktmacht voor de grotere partijen mogelijk beperkt.	+
Uitbreiding aanbod	▪ Ouders en personeelsleden zijn geneigd te kiezen voor het korte-termijn eigenbelang. Dat kan indruisen tegen ambities (investeren in groei en kwaliteit) die op langere termijn beter uitpakken. ▪ Een beperking van de mogelijkheid om de onderneming (onder de voor de verkoper beste voorwaarden) te verkopen is *de facto* een uittredingsdrempel. Dit maakt de sector (op termijn) minder aantrekkelijk voor starters.	–
Toegankelijkheid	▪ Geen substantieel effect voorzien.	=
Divers aanbod	▪ Geen substantieel effect voorzien	=
Vestigingsklimaat	▪ Een beperkingen aan de verkoopbaarheid van private ondernemingen is een aantasting van het ondernemersklimaat in Nederland. Het kan buitenlandse investeerders afschrikken, en het zal beleggers terughoudend maken om te investeren in Nederlandse bedrijven.	–
Oordeel: de maatregel kent marktverstorende bijwerkingen		

A3: Transparantie over de jaarrekening

Overzichtelijkheid en volledigheid van de verslaggeving over jaarrekeningen van kinderopvangorganisaties aanmoedigen/verplichten.

Oogmerk: continuïteit garanderen.

Samenvattend oordeel

Vermoedelijk beperkt effectief en problemen met haalbaarheid, maar positieve neveneffecten voor marktwerking. Overwogen kan worden om een dergelijke eis alleen op te leggen boven een bepaalde omvangsdrempel of kleine aanbieders een ontzegging te bieden gedurende een transitiefase.

Beoogde uitwerking

Voor belanghebbenden wordt inzichtelijker hoe verschillende aanbieders opereren. Dat kan ouders (bijvoorbeeld via belangenverenigingen) en samenwerkingspartners helpen in hun keuzegedrag.

Effectiviteit		Effect
Prikkel	▪ Ouders en samenwerkingspartners hebben baat bij kwaliteit en continuïteit. Bij veronderstelling zullen ze minder snel kiezen voor partijen die relatief grote financiële risico's aangaan en/of op kwaliteit bezuinigen.	+
Impact	▪ Ouders kiezen een kinderopvang op basis van nabijheid, prijs en veronderstelde kwaliteit, daarbij worden zij mogelijk beperkt door *lock in*-effecten. De beschikbaarheid van financiële gegevens wordt niet verwacht invloed op die keuze te hebben. ▪ Voor grotere –met name bancair gefinancierde– ondernemingen gelden al eisen aan de financiële verslaglegging. Voor deze groep heeft een dergelijk instrument beperkte impact.	=
Oordeel: de maatregel geeft een positieve prikkel maar heeft beperkte impact		

Uitvoerbaarheid		Effect
Juridisch haalbaar	▪ Er zijn, zoals bij woningcorporaties, juridisch geslaagde voorbeelden voor verslagleggingseisen aan private, niet beursgenoteerde partijen. Daarom worden geen substantiële obstakels voorzien.	=
Objectief, transparant	▪ Geen substantieel obstakel voorzien.	=
Administratieve lasten	▪ Voor kleine aanbieders komt het voegen in een gestandaardiseerde structuur met administratieve lasten, bijvoorbeeld vanwege adviezen van de accountant of de fiscaal adviseur. ▪ Er zijn voor kleine aanbieders ook materiële consequenties. De financiële jaargegevens zijn verknoopt met de persoonlijke financiële (fiscaal, pensioen) situatie van de ondernemer. Standaardiseren verkleint de keuzeruimte en kan daardoor nadelige fiscale consequenties hebben.	–
Uitvoeringskosten	▪ Afhankelijk van de invulling kan toezicht intensief zijn. De uitvoeringskosten kunnen in een gefragmenteerde markt hoog zijn.	–/=
Organisatorisch	▪ Geen obstakel voorzien	=
Oordeel: uitvoerbaar desondanks administratieve lasten voor voornamelijk kleine spelers		

Neveneffecten		Effect
Kwaliteit	▪ De beschikbaarheid van toegankelijke financiële informatie kan ouders en personeelsleden bijstaan in hun inspraakrecht. ▪ Voor professionele samenwerkingspartners (scholen, banken, gemeenten) kan de beschikbaarheid van gestandaardiseerde financiële informatie bijdragen aan het evalueren van de samenwerking.	+
Beschikbaarheid	▪ De beschikbaarheid bij een toetsende organisatie van toegankelijke financiële informatie geeft op macroniveau een actueel overzicht van geldstromen in de sector en mogelijke kwetsbaarheden. Overheidsbeleid kan daarom afgestemd worden op noodzaak bij zittende aanbieders.	+
Uitbreiding aanbod	▪ Geen substantieel effect voorzien.	=
Toegankelijkheid	▪ Geen substantieel effect voorzien.	=
Divers aanbod	▪ Geen substantieel effect voorzien.	=
Vestigingsklimaat	▪ Geen substantieel effect voorzien.	=
Oordeel: de maatregel heeft positieve neveneffecten		

A4: Vastgoed loskoppelen en gemeentetaak maken

Het verleggen van de huisvestingstaak voor kinderopvang van aanbieders naar gemeenten.

Oogmerk: het verminderen van het effect van locatie-schaarste als toetredingsdrempel en het neutraliseren van de impact van niet regionaal–gedifferentieerde tariefregulering.

Samenvattend oordeel

De maatregel komt met uitvoerbaarheidsproblemen en per saldo negatieve bijwerkingen.

Beoogde uitwerking

Verschillen in huisvestingskosten gelden als een oorzaak van verschillen in kostprijs. Dat verschil kan geneutraliseerd worden door huisvesting te externaliseren, bijvoorbeeld door er een gemeentelijke verantwoordelijkheid van te maken. Daardoor zou bestaand maatschappelijk vastgoed (scholen, sportaccommodaties) efficiënter gebruikt kunnen worden.

Effectiviteit		Effect
Prikkel	▪ Het verminderen van toetredingsdrempels bevordert de concurrentie.	+
Impact	▪ Door het standaardiseren van huisvestingskosten worden kostprijzen van aanbieders meer vergelijkbaar, waardoor tariefregulering eenvoudiger door te voeren is. ▪ Zittende aanbieders zijn vanwege bestaande relaties in het voordeel, waardoor de toetredingsdrempel blijft.	–/+
Oordeel: de maatregel maakt financiële regulering makkelijker, maar steunt mogelijk gevestigde spelers		

Uitvoerbaarheid		Effect
Juridisch haalbaar	▪ Er zijn grote aanpassingen nodig. Gemeenten moeten eigen locaties aanbieden, eigenaren van bestaande locaties uitkopen of de huur overnemen. Dat leidt tot langlopende juridische procedures.	–
Objectief, transparant	▪ Geen substantieel obstakel voorzien.	=
Administratieve lasten	▪ Geen substantieel obstakel voorzien.	=
Uitvoeringskosten	▪ Huisvesting van primair en voortgezet onderwijs is al een gemeentelijke taak. Gemeenten zijn verantwoordelijk voor de nieuwbouw en uitbreiding, schoolbesturen voor onderhoud. Daarom wordt geen substantieel obstakel voorzien.	=
Organisatorisch	▪ De vraag is of iedere gemeente in staat is deze taak te vervullen. Politieke weerstand, budgettaire problemen en een gebrek aan ambtelijke capaciteit kan sectorale groei hinderen.	–
Oordeel: de maatregel is ingrijpend en haalbaarheid is niet gegarandeerd		

Neveneffecten		Effect
Kwaliteit	▪ Kinderopvanglocaties worden maatschappelijk vastgoed. Daardoor kan het vastgoed eenvoudiger meerdere functies bieden (bijvoorbeeld school en opvang of sportlocatie en opvang).	+
Beschikbaarheid	▪ Majeure aanpassingen aan de huidige exploitatie kunnen de continuïteit aantasten. ▪ Gemeenten en scholen zullen een voorkeur hebben om zaken te doen met gevestigde partijen.	–/+
Uitbreiding aanbod	▪ Als gemeenten niet snel genoeg ruimte kunnen aanbieden ontstaan er nieuwe toetredingsdrempels.	–
Toegankelijkheid	▪ Een beperkte locatiekeuze kan de toegankelijkheid belemmeren.	–
Divers aanbod	▪ Diversiteit van het aanbod neemt mogelijk af doordat gemeenten niet bereid zijn op duurdere locaties aan te bieden, waar wel vraag naar is.	–
Vestigingsklimaat	▪ Geen substantieel effect voorzien.	=
Oordeel: de maatregel heeft positieve en negatieve neveneffecten		

A5: Gedragscode voor aanbieders

Een gedragscode is een vorm van zelfregulering waarbinnen aanbieders zich committeren aan afspraken ten aanzien van bijvoorbeeld kwaliteitsstandaarden en inspraak voor ouders en personeel. Een gedragscode kan een aanzet zijn tot een door de sector zelf gedragen keurmerk.

Oogmerk: kwaliteitsborging.

Samenvattend oordeel

Een gedragscode kan een kwaliteitsstandaard in de markt zetten, maar vergt adequate handhaving.

Beoogde uitwerking

Een gedragscode kan een bodem leggen in het kwaliteitsniveau, en de zeggenschap van ouders en werknemers waarborgen. In zo'n code kunnen richtlijnen worden opgenomen die bijvoorbeeld betrekking hebben op kwaliteit, intern toezicht, financiële verhoudingscijfers (zoals het aandeel overheadkosten in totale kosten, solvabiliteit, liquiditeit en rentabiliteit) en kwaliteit van de financiële verslaggeving.

Een code en keurmerk is een ondersteuning voor het reputatiemechanisme: als partijen zich niet aan de afspraken houden zijn ze aanspreekbaar. Ook toezichthouders kunnen er op terugvallen. Gedragscodes kunnen daarnaast regels bevatten die financieel ongewenst gedrag tegengaan of de continuïteit van de sector waarborgen.

Effectiviteit		Effect
Prikkel	▪ Een gedragscode beoogt zekerheden te geven over kwaliteit en rechten van klanten en personeelsleden.	+
Impact	▪ Het ligt in de lijn dat grote aanbieders, met een navenant hoger reputatierisico, meer compliant zullen zijn dan kleine aanbieders. ▪ Een gedragscode is geen garantie voor goed gedrag, maar zorgt er wel voor dat ondernemingen aanspreekbaar zijn. ▪ Het keuzegedrag van consumenten zal slechts beperkt beïnvloed worden.	=/+
Oordeel: de maatregel kan positieve prikkels en impact hebben		

Uitvoerbaarheid		Effect
Juridisch haalbaar	▪ De overheid kan zelfregulering wel bevorderen, maar niet afdwingen. ▪ Als zelfreguleringsinstrument worden geen juridische obstakels voorzien.	=
Objectief, transparant	▪ Geen substantieel obstakel voorzien.	=
Administratieve lasten	▪ Toezicht op naleving vergt een infrastructuur, die komt met administratieve lasten.	–
Uitvoeringskosten	▪ Controle op de naleving vergt actief toezicht. De uitvoeringskosten kunnen in een gefragmenteerde markt hoog zijn.	–
Organisatorisch	▪ Een gedragscode moet het hebben van een sectorbreed draagvlak. Coöperatie van de middenveldorganisaties is wezenlijk en toezichthouders moeten een sanctiemogelijkheid hebben.	=
Oordeel: de maatregel is uitvoerbaar maar vergt een stok achter de deur; toezicht leidt tot administratieve lasten		

Neveneffecten		Effect
Kwaliteit	▪ Kwaliteitsstandaarden zijn een oogmerk.	+
Beschikbaarheid	▪ Compliance-eisen in een gedragscode kunnen kleine aanbieders op een concurrentie-achterstand zetten. ▪ In een governancecode kan continuïteit bij faillissementen worden geborgd. Aanbieders kunnen afspreken het aanbod voort te zetten wanneer een andere aanbieder omvalt.	–/+
Uitbreiding aanbod	▪ *Compliance*-eisen in een gedragscode kunnen als toetredingsbarrière werken.	–/=
Toegankelijkheid	▪ Geen substantieel effect voorzien.	=
Divers aanbod	▪ Een gedragscode kan convergentie naar een standaardkwaliteit in de hand werken.	–/=
Vestigingsklimaat	▪ Geen substantieel effect voorzien.	=
Oordeel: mogelijk negatieve neveneffecten; de voorziene neveneffecten hangen af van opgenomen afspraken. Er kan sprake zijn van extra toetredingsdrempels.		

A6: Verplichte kwaliteitsmonitor

Het monitoren van structuur– en proceskwaliteit van aanbieders. Een verplichte kwaliteitsmonitor ligt in het verlengde van een governancecode, maar dan met een wettelijke verankering.

Oogmerk: kwaliteitsborging.

Samenvattend oordeel

Een kwaliteitsmonitor geeft de juiste prikkel, maar bij schaarste aan kindplaatsen is de impact twijfelachting. De maatregel is uitvoerbaar en er worden geen neveneffecten van betekenis verwacht. De administratieve lasten kunnen aanzienlijk zijn, maar er zijn leereffecten uit de LKK–monitoren. Intensivering van het externe toezicht op kwaliteit kan mogelijk ook afgedwongen worden door grotere aanbieders aan te merken als *Organisatie van Openbaar Belang* (OOB), met verzwaard accountantstoezicht. Extra kwaliteitseisen kunnen concurrentiebelemmerend werken en een meer eenvormig aanbod in de hand werken.

Beoogde uitwerking

Een beperkt inzicht van ouders in de kwaliteit die kinderopvangbedrijven is een van de oorzaken van marktfalen. Bij afwezigheid van competitieve prikkels kunnen partijen hun marktmacht gebruiken door een lagere kwaliteit aan te bieden en daarmee goedkoper te werken. Transparantie in de vorm van een kwaliteitsmonitor beperkt die mogelijkheid. Dit sterkt ouders in hun keuzegedrag. Een voorgeschreven monitor vergt een systeem van signalering, waarschuwingen en sancties.

Effectiviteit		Effect
Prikkel	▪ Kwaliteitstransparantie helpt ouders in hun keuzegedrag en zorgt er voor dat aanbieders die interen op kwaliteit dat in hun omzet merken.	+
Impact	▪ Toezichthouders kunnen op basis van de resultaten gericht handhaven. ▪ Bij schaarste van opvangplaatsen hebben ouders geen alternatief. De impact van een kwaliteitsmonitor is daarmee beperkt.	=/+
Oordeel: maatregel geeft de juiste prikkel; impact loopt via toezicht, de invloed op het keuzegdrag van ouders is beperkt		

Uitvoerbaarheid		Effect
Juridisch haalbaar	▪ In andere semipublieke sectoren (onderwijs, zorg) wordt succesvol op kwaliteit getoetst. Daarom wordt geen substantieel obstakel voorzien.	=
Objectief, transparant	▪ Geen substantieel obstakel voorzien.	=
Administratieve lasten	▪ Een kwaliteitsmonitor vergt gestandaardiseerde gegevensvergaring– en uitwisseling). Dat proces komt met administratieve lasten.	–
Uitvoeringskosten	▪ De uitvoering van een monitor (data–uitwisseling, beoordeling, rapportage) vergt een organisatie en een infrastructuur, waar kosten aan verbonden zijn.	–
Organisatorisch	▪ De onderwijsinspectie kan hier mogelijk een rol vervullen.	=
Oordeel: de maatregel is uitvoerbaar, maar komt met administratieve lasten en uitvoeringskosten		

Neveneffecten		Effect
Kwaliteit	▪ Monitoring van de kwaliteit wordt verwacht tot een betere kwaliteit te leiden.	+
Beschikbaarheid	▪ Compliance-eisen in een gedragscode kunnen kleine aanbieders op een concurrentie-achterstand zetten.	–
Uitbreiding aanbod	▪ *Compliance*-eisen kunnen als toetredingsbarrière werken.	–
Toegankelijkheid	▪ Geen substantieel effect voorzien.	=
Divers aanbod	▪ Uniforme kwaliteitseisen kunnen convergentie naar een standaardkwaliteit in de hand werken.	–/=
Vestigingsklimaat	▪ Geen substantieel effect voorzien.	=
Oordeel: de maatregel heeft een positief effect op kwaliteit. Er kan sprake zijn van extra toetredingsdrempels.		

Vergunningen

B1: Uitsterfbeleid *for profit*: enkel nieuwe aanbieders met stichtingsvorm (of maatschappelijke BV's) op de markt toelaten.

Het op termijn (gedeeltelijk) uitbannen van aanbieders met een winstoogmerk kan op verschillende wijzen worden doorgevoerd:

- alleen nieuwe stichtingen en maatschappelijke BV's toelaten, maar bestaande aanbieders met winstoogmerk laten opereren tot ze zelf vertrekken;
- bestaande aanbieders met winstoogmerk verplichten de rechtsvorm te veranderen in 'maatschappelijke BV'. Dat impliceert dat een deel van de winst moet worden ingezet om 'een maatschappelijke impact te maken'.[42]

Oogmerk: winstonttrekking voorkomen.

Samenvattend oordeel

De maatregel voorkomt in theorie winstonttrekking maar is niet haalbaar en heeft substantiële negatieve neveneffecten.

Beoogde uitwerking

De maatregel voorkomt winstonttrekking.

Effectiviteit		Effect
Prikkel	▪ De maatregel voorkomt winstonttrekking.	+
Impact	▪ Winst is een prikkel om doelmatig te opereren. Een verbod op winstonttrekking neemt die prikkel weg.	–
Oordeel: de prikkel op doelmatigheid valt weg		

Uitvoerbaarheid		Effect
Juridisch haalbaar	▪ Een (uiteindelijk) verbod op winst regardeert een groot deel van de sector. Bestaande commerciële aanbieders zullen deze inperking (vermoedelijk met succes) juridisch aanvechten. De maatregel past ook niet bij de ambitie om een hybride stelsel te hebben.	–
Objectief, transparant	▪ Er zijn geen voorbeelden van een succesvol uitsterfbeleid op deze manier.	–/=
Administratieve lasten	▪ Geen substantieel obstakel voorzien.	=
Uitvoeringskosten	▪ Voorziene juridische procedures zullen hoge kosten met zich meebrengen.	–
Organisatorisch	▪ Geen substantieel obstakel voorzien.	=
Oordeel: de juridische haalbaarheid belemmert uitvoerbaarheid		

[42] Met dien verstande dat de maatschappelijke BV nog niet bestaat als juridische entiteit (https://ondernemersplein.kvk.nl/sociale-onderneming-krijgt-betere-herkenning-en-erkenning/).

Neveneffecten		Effect
Kwaliteit	▪ Geen substantieel effect voorzien.	=
Beschikbaarheid	▪ Er mag een aanzienlijke *shake out* onder bestaande aanbieders verwacht worden.	–
Uitbreiding aanbod	▪ Ervaringen in andere sectoren, zoals verzorgingstehuizen, leren dat private aanbieders beter slagen in de benodigde capaciteitsopschaling. ▪ Een overnameverbod is een uittreedrempel, die het uiteindelijk onaantrekkelijk maakt om toe te treden tot de sector. Daarmee zal de gewenste capaciteitsopschaling gefrustreerd worden.	–
Toegankelijkheid	▪ Beperkingen van de groeicapaciteit is slecht voor de toegankelijkheid. ▪ Van *not–for–profit* aanbod mag worden verwacht laagdrempeliger en daarmee ook voor lage inkomens toegankelijker te zijn.	–/+
Divers aanbod	▪ Stopzetten van het hybride aanbod betekent een meer eenvormig aanbod.	–
Vestigingsklimaat	▪ Een beperking op private ondernemingen is een aantasting van het ondernemingsklimaat. Het kan buitenlandse investeerders afschrikken, en het zal beleggers terughoudend maken om te investeren in Nederlandse bedrijven.	–
Oordeel: de negatieve neveneffecten zijn substantieel		

B2: Verkoopverbod op organisaties

Ketens mogen geen bestaande aanbieders overnemen.

Oogmerk: het voorkomen van ketenvorming.

Samenvattend oordeel

De maatregel is niet effectief en juridisch onhaalbaar.

Beoogde uitwerking

Een verkoopverbod (c.q. opkoopverbod) voorkomt ketenvorming en schaalvergroting.

Effectiviteit		Effect
Prikkel	▪ De maatregel is effectief om externe investeerders te weren. Het gedrag waarvan zij worden verdacht kan zich daarom niet manifesteren.	+
Impact	▪ Ketens zijn in staat zelf nieuwe vestigingen te openen. ▪ De maatregel kan worden omzeild door overnames juridisch anders in te kleden.	=
Oordeel: de maatregel geeft via een omweg de juiste prikkel, maar effectiviteit is beperkt		

Uitvoerbaarheid		Effect
Juridisch haalbaar	▪ Zowel potentiële kopers als potentiële verkopers van kinderopvangbedrijven zullen de beperking (succesvol) juridisch aanvechten. De maatregel past ook niet bij de ambitie om een hybride stelsel te hebben.	–
Objectief, transparant	▪ Geen substantieel obstakel voorzien.	=
Administratieve lasten	▪ Geen substantieel obstakel voorzien.	=
Uitvoeringskosten	▪ Voorziene juridische procedures zullen hoge kosten met zich meebrengen.	–
Organisatorisch	▪ Geen substantieel obstakel voorzien.	=
Oordeel: juridische haalbaarheid belemmert uitvoerbaarheid		

Neveneffecten		Effect
Kwaliteit	▪ Oudere ondernemers hebben geen exit–perspectief en daarmee geen prikkel om de kwaliteit te onderhouden.	–
Beschikbaarheid	▪ Bestaande ondernemers hebben geen exit–perspectief. Dat impliceert een gestage *shake out.*	–
Uitbreiding aanbod	▪ Een overnameverbod is een uittreedrempel, die het uiteindelijk onaantrekkelijk maakt om toe te treden tot de sector. Daarmee zal de gewenste capaciteitsopschaling gefrustreerd worden.	–
Toegankelijkheid	▪ Beperkingen van de groeicapaciteit is slecht voor de toegankelijkheid.	–
Divers aanbod	▪ Het aanbod zal teruglopen en daarmee de diversiteit.	–
Vestigingsklimaat	▪ Een beperking aan de verkoop van private ondernemingen is een aantasting van het ondernemingsklimaat. Het kan buitenlandse investeerders afschrikken, en het zal aanbieders van *venture capital* en *private equity* terughoudend maken om te investeren in Nederlandse bedrijven.	–
Oordeel: de maatregel kent substantiële negatieve neveneffecten		

B3: Publiek maken/nationaliseren

Kinderopvangorganisaties opkopen door de staat en onderbrengen in overheidswerkmaatschappijen of stichtingen.

Oogmerk: het uit de sector halen van een winstoogmerk.

Samenvattend oordeel

De maatregel is zeer effectief waar het gaat om het uitbannen van private–equity–partijen, maar is lastig uitvoerbaar en heeft negatieve neveneffecten.

Beoogde uitwerking

Het fenomeen winst verdwijnt uit de sector. Eventuele overschotten worden geherinvesteerd om de kwaliteit van de opvang te verbeteren.[43]

Effectiviteit		Effect
Prikkel	▪ Nationaliseren zorgt voor het verdwijnen van *for profit* organisaties. Winstgedreven ongewenst gedrag kan zich daarom niet manifesteren.	+
Impact	▪ Het wegvallen van de winstprikkel haalt ook de doelmatigheidsprikkel weg.	–
Oordeel: de maatregel is effectief waar het gaat om het uitbannen van private equity–partijen		

Uitvoerbaarheid		Effect
Juridisch haalbaar	▪ Hoewel er in uitzonderlijke situaties ervaringen zijn met overnames (banken) en uitkoopregelingen (boeren) zal gedwongen nationalisatie van bedrijven in een goed draaiende sector juridisch en politiek een hobbelig pad zijn.	–
Objectief, transparant	▪ Geen substantieel obstakel voorzien.	=
Administratieve lasten	▪ Geen substantieel obstakel voorzien.	=
Uitvoeringskosten	▪ Naast de uitkoopsommen zelf mogen aanzienlijke uitvoeringskosten worden verwacht in het proces van waardering, onderhandeling en overdracht.	–
Organisatorisch	▪ Geen substantieel obstakel voorzien.	=
Oordeel: de maatregel is ingrijpend en duur en haalbaarheid is niet gegarandeerd		

Neveneffecten		Effect
Kwaliteit	▪ Er is geen aanleiding om te veronderstellen dat de kwaliteit omhoog of omlaag zal gaan bij een bedrijfsvoering van overheidswege.	=
Beschikbaarheid	▪ Aanbieders worden opgekocht, maar aanbod vanuit dezelfde locaties zou beschikbaar moeten blijven.	=
Uitbreiding aanbod	▪ Ervaringen in verzorgingstehuizen en het buitenland leren dat private aanbieders beter slagen in capaciteitsopschaling als de vraag toeneemt.	–
Toegankelijkheid	▪ Beperkingen van de groeicapaciteit is slecht voor de toegankelijkheid. ▪ Van aanbod van overheidswege mag worden verwacht dat de toegang voor lage inkomens gegarandeerd is.	–/+
Divers aanbod	▪ De sector zal naar verwachting eenvormiger worden.	–
Vestigingsklimaat	▪ De precedent van nationalisatie van bedrijven in een goed functionerende sector kan investeerders afschrikken.	–
Oordeel: de maatregel kent negatieve neveneffecten		

[43] Dit is de kern van het betoog van Bokhorst & Hemerijck (2023).

B4: Restrictieve vergunningverlening

Gemeenten zetten vergunningenbeleid in om het aantal vestigingen per aanbieder te maximeren.

Oogmerk: het voorkomen van ketenvorming.

Samenvattend oordeel

De maatregel is effectief, maar de uitvoerbaarheid is twijfelachtig en heeft negatieve neveneffecten.

Beoogde uitwerking

Kinderopvang is een lokale business. Spelers met lokaal een dominante positie kunnen marktmacht uitoefenen, bijvoorbeeld met hogere prijzen. Een lagere concentratie leidt tot meer concurrentie en minder marktmacht. Een meer divers aanbod kan ook *cherry picking* tegengaan.

Effectiviteit		Effect
Prikkel	▪ Meer lokale concurrentie beperkt mogelijke marktmacht.	+
Impact	▪ Vanuit het mededingingstoezicht maken minder strenge regels op concentratie een sector met kleine relevante geografische markten en lage omzetten aantrekkelijker voor *private equity*–investeerders (ACM, 2023). Strengere regels zouden de sector dus minder aantrekkelijk moeten maken. ▪ Er bestaat gevaar van strategisch gedrag. Ketens kunnen de regelgeving omzeilen door te werken met verschillende labels en juridische entiteiten.	+
Oordeel: de maatregel geeft de juiste prikkel en is effectief		

Uitvoerbaarheid		Effect
Juridisch haalbaar	▪ Bestemmingsplannen en het mededingingstoezicht geven al beperkingen aan. Verdere aanscherping is juridisch aanvechtbaar.	–
Objectief, transparant	▪ Verschillen in beleid tussen naburige gemeentelijk kunnen leiden tot 'grensgeschillen' en verstoren de regionale marktwerking.	–
Administratieve lasten	▪ Geen substantieel obstakel voorzien.	=
Uitvoeringskosten	▪ Voorziene juridische procedures zullen hoge kosten met zich meebrengen.	–
Organisatorisch	▪ De vraag is of iedere gemeente in staat is deze taak te vervullen.	–
Oordeel: de maatregel komt met juridische problemen, maar lijkt uitvoerbaar		

Neveneffecten		Effect
Kwaliteit	▪ Geen substantieel effect voorzien.	=
Beschikbaarheid	▪ Geen substantieel effect voorzien.	=
Uitbreiding aanbod	▪ De maatregel kan spelers met groeipotentie en –ambitie uitsluiten.	–
Toegankelijkheid	▪ Door spelers met groeipotentie uit te sluiten kan de toegankelijkheid in het geding komen. ▪ Als er misbruik gemaakt kan worden van lokale marktmacht, dan wordt dat met restrictieve vergunningverlening beperkt.	–/+
Divers aanbod	▪ Er kan meer ruimte komen voor een gevarieerd aanbod.	+
Vestigingsklimaat	▪ Geen substantieel effect voorzien.	=
Oordeel: de maatregel heeft voornamelijk negatieve neveneffecten		

B5: Verlagen van toetredingsbarrières

Het vereenvoudigen van de regelgeving waaraan moet worden voldaan om een kinderopvang te starten en te runnen.

Oogmerk: prijs- en kwaliteitsconcurrentie bevorderen.

Samenvattend oordeel

De maatregel is uitvoerbaar, en zal beperkte impact hebben; enige zorg voor het kwaliteitsniveau.

Beoogde uitwerking

Regeldruk draagt bij aan schaalvergroting: kleine aanbieders hebben een prikkel om zich aan te sluiten bij grotere ketens en starters worden ontmoedigd. Het verminderen van regeldruk bevordert de concurrentie-kracht van kleine spelers en werkt het ontstaan van marktmarkt tegen.

Effectiviteit		Effect
Prikkel	▪ Verminderde regeldruk bevordert concurrentie op prijs en kwaliteit.	+
Impact	▪ Kleine aanbieders krijgen iets meer concurrerend vermogen ▪ Regeldruk is niet de belangrijkste toetredingsdrempel. Personeelstekort en schaarste aan geschikte locaties wegen zwaarder. ▪ Zittende spelers kunnen nieuwe barrières op werpen, bijvoorbeeld door kwaliteitseisen te institutionaliseren of het beloningsniveau op te schroeven (zie Blees *et al.*).	=/+
Oordeel: de maatregel geeft een positieve prikkel maar zal bepekte impact hebben		

Uitvoerbaarheid		Effect
Juridisch haalbaar	▪ Geen substantieel obstakel voorzien.	=
Objectief, transparant	▪ Geen substantieel obstakel voorzien.	=
Administratieve lasten	▪ Geen substantieel obstakel voorzien.	=
Uitvoeringskosten	▪ Geen substantieel obstakel voorzien.	=
Organisatorisch	▪ Geen substantieel obstakel voorzien.	=
Oordeel: de maatregel is uitvoerbaar		

Neveneffecten		Effect
Kwaliteit	▪ Het verminderen van kwaliteitseisen kan leiden tot verminderde kwaliteit. ▪ De ervaring leert dat grotere organisaties meer compliant zijn met kwaliteitseisen.	–
Beschikbaarheid	▪ Geen substantieel effect voorzien.	=
Uitbreiding aanbod	▪ Lagere toetredingsdrempels kunnen bijdragen aan groei van het aanbod.	+
Toegankelijkheid	▪ Geen substantieel effect voorzien.	=
Divers aanbod	▪ Geen substantieel effect voorzien.	=
Vestigingsklimaat	▪ Geen substantieel effect voorzien.	=
Oordeel: de maatregel leidt mogelijk tot uitbreiding van het aanbod met zorgen voor de kwaliteit van dat aanbod		

Financieel

C1: Het opleggen van een prijsplafond

Door schaarste hebben aanbieders op de kinderopvangmarkt marktmacht. In de bestaande markt liggen de gehanteerde uurprijzen gemiddeld al boven het maximaal vergoede tarief (Van Eijkel *et al.*, 2023). Ouders zijn (kennelijk) al bereid om bij te passen. Als de vraag toeneemt en ouders (voornamelijk met een hoog inkomen) minder zelf hoeven te betalen ligt het voor de hand dat er extra opwaartse prijsdruk ontstaat. Aanbieders kunnen hogere prijzen vragen dan nodig, waardoor de toegankelijkheid voor ouders met een smalle beurs in gevaar kan komen en excessieve winsten kunnen ontstaan.[44] Een prijsplafond, een maximumtarief –boven het maximaal te vergoeden tarief– dat aanbieders kunnen vragen voor het afnemen van (een basispakket aan) kinderopvangdiensten limiteert die prijsdruk. Een prijsplafond vergt een goede afbakening van een basispakket en plusdiensten (zie paragraaf 2.2). Het bepalen van het verschil tussen een prijsplafond en het maximum te vergoeden tarief is een uitdaging.

Oogmerk: voorkomen dat ouders door schaarste gedwongen worden om met hun eigen bijdrage (ver) boven de vier procent uit te komen.

Samenvattend oordeel

De maatregel is effectief en uitvoerbaar, maar vergt (mogelijk complexe) differentiatie naar regio, en komt met een beperkter aanbod aan de bovenkant van de markt.

Beoogde uitwerking

Een prijsplafond houdt de kosten van kinderopvang op een redelijk niveau en prikkelt aanbieders om doelmatig te werken.

Effectiviteit		Effect
Prikkel	▪ Door een prijsplafond kunnen aanbieders niet disproportioneel meer vragen dan het maximaal aan hen vergoede tarief.	+
Impact	▪ Een prijsplafond voorkomt excessief hoge prijzen en daarmee het realiseren van bovenproportionele winsten.	+
Oordeel: de maatregel geeft de juiste prikkel en is effectief		

[44] Dit is de kern van het betoog van Plantenga c.s. (2022).

Uitvoerbaarheid		Effect
Juridisch haalbaar	▪ Geen substantieel obstakel voorzien.	=
Objectief, transparant	▪ Doordat bepaalde kostenposten regionaal verschillen (voornamelijk door huisvesting) zijn kostprijzen niet goed vergelijkbaar. Een regionale verbijzondering van het prijsplafond ligt voor de hand, anders kunnen aanbieders in lage kostengebieden nog steeds relatief hoge prijzen vragen. Regionaal gedifferentieerd beleid komt echter altijd met 'grensgeschillen', die verstorend zijn voor de lokale marktwerking. ▪ Buiten volledig gereguleerde markten (zorg, nutsbedrijven) zijn er geen succesvolle ervaringen met dergelijke prijsplafonds. ▪ Het stellen van een maximumtarief vergt impliciet een oordeel over wat een redelijke marge is. Dat is economisch gezien een delicate kwestie, waar de overheid in marktsectoren in principe buiten blijft.	–
Administratieve lasten	▪ Aanbieders zullen inzichtelijk moeten maken welke aspecten onder de prijs vallen. Dat komt met administratieve lasten.	–
Uitvoeringskosten	▪ Uitvoeringskosten van een dergelijk systeem (met regionale verbijzondering en actualisatie van tarieven) kunnen in een gefragmenteerde markt hoog zijn.	–
Organisatorisch	▪ Een daartoe aangewezen organisatie dient de uitvoering ter hand te nemen.	-/=
Oordeel: het stellen van een maximumtarief is in principe uitvoerbaar, maar het komt met aandachtspunten		

Neveneffecten		Effect
Kwaliteit	▪ Geen substantieel effect voorzien.	=
Beschikbaarheid	▪ Een prijsplafond kan bestaande nichespelers in het duurdere segment belemmeren.	–
Uitbreiding aanbod	▪ Geen substantieel effect voorzien.	=
Toegankelijkheid	▪ De prijs voor kinderopvang blijft beperkt waardoor kinderopvang toegankelijk wordt voor alle inkomens.	+
Divers aanbod	▪ Nichespelers in een duurder segment worden beperkt in hun aanbod wanneer zij aan een prijsplafond zijn gebonden. ▪ Kinderopvangbedrijven kunnen ruimte boven het maximaal te vergoeden tarief gebruiken voor het aanbieden van 'pluspakketten'. Dit betekent meer keuzevrijheid voor ouders. Een prijsplafond beperkt deze ruimte.	–
Vestigingsklimaat	▪ Geen substantieel effect voorzien.	=
Oordeel: de maatregel komt met een verschraling aan de bovenkant van de markt.		

C2: Solvabiliteitseisen

Aanbieders een minimum solvabiliteitsniveau opleggen.

Oogmerk: bevorderden van continuïteit door het voorkomen van rentekosten boven de normale exploitatie. NB Een beperking aan de kredietruimte kan ook gericht zijn op het voorkomen van (hoogrentende) 'aandeelhoudersleningen' (zie hoofdstuk 2). Dergelijke leningen zijn fiscaal inmiddels onaantrekkelijk. In dat verband schiet deze maatregel zijn doel voorbij.

Samenvattend oordeel

De maatregel heeft de gewenste prikkel en heeft impact onder de juiste voorwaarden. Juridische en praktische haalbaarheid zijn dubieus. Mogelijk alleen op te leggen boven een bepaalde omvangsdrempel.

Beoogde uitwerking

De solvabiliteit geeft weer hoe het eigen vermogen van een organisatie zich verhoudt tot het totale vermogen. Bij een hoge solvabiliteit is de onderneming in staat om aan haar verplichtingen (inclusief het aflossen van leningen) te voldoen. De onderneming is niet afhankelijk van externe geldschieters en daarmee beter bestand tegen economische tegenwind.

Effectiviteit		Effect
Prikkel	▪ Door een ondergrens aan de solvabiliteit te stellen kunnen ondernemingen slechts op beperkte basis leningen aangaan. Een ondergrens aan de solvabiliteit beperkt het gebruik van de hefboomwerking (*leverage*, zie hoofdstuk 2) van externe investeerders.	+
Impact	▪ Investeringen in de sector worden minder aantrekkelijk voor risico–investeerders zoals *private equity*–partijen. ▪ Banken maken al een risico–afweging in hun leningenportefeuille, waarbij de Basel–akkoorden hen dwingen kritisch te zijn. In dat verband is een extra solvabiliteitseis enigszins redundant.	–/+
Oordeel: de maatregel geeft de juiste prikkel en heeft impact als een lager tarief wordt gehanteerd dan banken doen		

Uitvoerbaarheid		Effect
Juridisch haalbaar	▪ Een generieke aanpak voor *private equity*-partijen is juridisch gezien (in het licht van Europese richtlijnen en fiscale standaarden) dubieus, en praktisch gezien moeilijk uitvoerbaar. Combinatie met een omvangsdrempel zou daarin mogelijk soelaas kunnen bieden.	–
Objectief, transparant	▪ Een solvabiliteiteis is lastig te specificeren op bedrijven in de kinderopvang: bedrijven kunnen schuiven met juridische entiteiten om eisen te omzeilen. ▪ Bij kleine dienstverlenende bedrijven is het balanstotaal vaak klein vergeleken met de jaaromzet. Solvabiliteit is dan een volatiele werkbare maatstaf.	–
Administratieve lasten	▪ Het toezicht op naleving vergt een toezichtinfrastructuur, die komt met administratieve lasten.	–
Uitvoeringskosten	▪ Er zal een toetsende instantie moeten komen. Haar werkzaamheden komen met uitvoeringskosten. In gereguleerde sectoren (nutsbedrijven zorg, woningcorporaties) zijn er toezichthouders die dergelijke kengetallen bijhouden, in de regel voor kleinere aantallen van grotere organisaties.	–
Organisatorisch	▪ Vergt toezicht van een daartoe aangewezen organisatie.	=
Oordeel: de maatregel is mogelijk uitvoerbaar maar kent aandachtspunten		

Neveneffecten		Effect
Kwaliteit	▪ In een sector met gelimiteerde marges vergen investeringen in kwaliteitsverbetering extern geld. Beperkingen aan het de mogelijkheden om geld aan te trekken hebben daarmee een remmende werking op dergelijke investeringen.	–
Beschikbaarheid	▪ Geen substantieel effect voorzien.	=
Uitbreiding aanbod	▪ In een sector met gelimiteerde marges vergen investeringen in groei extern geld. Beperkingen aan het de mogelijkheden om geld aan te trekken hebben een remmende werking op dergelijke investeringen. ▪ Voor startende ondernemingen die zich zelden kwalificeren voor bankkrediet kan een limiet op leningen een toetredingsdrempel vormen en daarmee de marktwerking verstoren.	–
Toegankelijkheid	▪ Geen substantieel effect voorzien.	=
Divers aanbod	▪ Geen substantieel effect voorzien.	=
Vestigingsklimaat	▪ Geen substantieel effect voorzien.	=
Oordeel: de maatregel kent negatieve neveneffecten		

C3: Herijken van het maximaal vergoedbare tarief tot alleen de operationele kosten

Aanbieders van kinderopvang worden enkel vergoed op basis van een norm voor operationele kosten en een redelijke marge.

Oogmerk: bevorderden van de continuïteit door het voorkomen van extra kosten boven de normale exploitatie, zoals rentekosten.

Samenvattend oordeel

De maatregel geeft de gewenste prikkel, is uitvoerbaar en effectief in het ontmoedigen van het aantrekken van vreemd vermogen. De effectiviteit zit eerder in doelmatigheid dan in het drukken van de prijs. De maatregel perkt het leenvermogen van de sector in. Kinderopvang wordt daarmee minder aantrekkelijk voor externe investeerders, waaronder *private equity*–partijen. Een dergelijke inperking heeft een remmende werking op het gewenste opschalingsvermogen van de sector.

Beoogde uitwerking

Deze maatregel is gerelateerd aan het stellen van een minimum solvabiliteitseis (maatregel C2). De bedrijfsvoering van kinderopvangbedrijven is relatief homogeen: mede dankzij de standaard–CAO ligt in de financiële exploitatie de verhouding tussen arbeidskosten, huisvestingskosten en andere kosten min of meer vast. Het maximaal te vergoeden tarief is geënt op een gemiddelde kostprijs en een redelijke marge. Door de vergoeding niet te baseren op de integrale kostprijs, maar alleen op de operationele kosten, *zonder rente en afschrijvingen*, wordt het moeilijker voor kinderopvangbedrijven om andere, mogelijk meer risicovolle verplichtingen aan te gaan.

Effectiviteit		Effect
Prikkel	▪ Als de rente uit de vergoedingsvoet wordt gehaald kunnen aanbieders in mindere mate profiteren van het hefboomeffect.	+
Impact	▪ Vreemd vermogen dient niet alleen als bron van groeifinanciering, maar werkt ook als liquiditeitsbuffer. Als de rente uit de omzetvergoeding wordt gehaald, wordt de leencapaciteit beperkt en zijn normaliter overbrugbare continuïteitsproblemen minder goed oplosbaar.	–/+
Oordeel: de maatregel ontmoedigt het nemen van financiële risico's maar beperkt het oplossen van kleinere problemen.		

Uitvoerbaarheid		Effect
Juridisch haalbaar	▪ De maatregel is een aanpassing van de bestaande vergoedingssystematiek. Daarom wordt er geen substantieel obstakel voorzien. Er zal mogelijk discussie ontstaan over de rechtmatigheid van allerlei kosten die dienen als input voor de vaststelling wat operationele kosten zijn.	=
Objectief, transparant	▪ Onder de maatregel krijgen huisvestingskosten relatief meer gewicht in de opbouw van het vergoede tarief. Regionale verschillen worden daarmee ook belangrijker. Een regionale verbijzondering van het prijsplafond ligt daarom voor de hand, anders kunnen aanbieders in lage kostengebieden nog steeds relatief hoge prijzen vragen. Regionaal gedifferentieerd beleid komt echter altijd met 'grensgeschillen', die verstorend zijn voor de lokale marktwerking. ▪ Een optie is om de maatregel te combineren met het verplaatsen van de huisvestingstaak naar gemeenten. Van deze maatregel concludeerden we echter al dat uitvoerbaarheid een obstakel is.	–/=
Administratieve lasten	▪ De maatregel vergt een herijking van de bestaande calculatie, met inzicht in de bestaande kostenstructuur van aanbieders.	–
Uitvoeringskosten	▪ Geen substantieel obstakel voorzien.	=
Organisatorisch	▪ Geen substantieel obstakel voorzien.	=
Oordeel: de maatregel is uitvoerbaar		

Neveneffecten		Effect
Kwaliteit	▪ Geen substantieel effect voorzien.	=
Beschikbaarheid	▪ Een vergoeding gebaseerd op een standaard kostenstructuur belemmert de ruimte voor investeringen voor aanbieders met relatief hoge kosten, maar vergroot de ruimte voor aanbieders met relatief lage kosten.	–/+
Uitbreiding aanbod	▪ Het aangaan van leningen om daarmee groei te financieren wordt daarmee ontmoedigd.	–
Toegankelijkheid	▪ Een vergoeding gebaseerd op een standaard kostenstructuur leidt tot standaardisering van het aanbod. Het ligt in de lijn dat er een (scherper) onderscheid komt tussen basisopvang (vergoed) en opvang met een pluspakket (bij te passen door de ouders). Dit kan leiden tot beperking van de toegankelijkheid voor ouders met een smalle beurs. *Cherry picking* wordt ermee aangemoedigd.	–
Divers aanbod	▪ Een vergoeding gebaseerd op een standaard kostenstructuur leidt tot standaardisering van het aanbod. Het ligt in de lijn dat er een (scherper) onderscheid komt tussen basisopvang (vergoed) en opvang met een pluspakket (bij te passen dor de ouders). Dit betekent meer keuzevrijheid voor ouders.	–/+
Vestigingsklimaat	▪ Geen substantieel effect voorzien.	=
Oordeel: de maatregel heeft mogelijk neveneffecten		

C4: Uniformering van de jaarrekening door het opleggen van boekhoudstandaarden

Private equity-Kinderopvangaanbieders binden aan boekhoudstandaarden, zoals een beperking aan bepaalde balansposten als *goodwill* en het stellen van eisen aan de waardering van materiële activa.

Oogmerk: het inperken van het behalen van fiscale voordelen door *earnings stripping.*

Samenvattend oordeel

Deze maatregel heeft in impact en haalbaarheid dezelfde kenmerken als het opleggen van een solvabiliteitsplafond C2), dat wil zeggen juridisch en praktisch dubieus. Daarenboven ligt de impact vooral bij de fiscale winst en niet bij de praktijk van de kinderopvang.

Beoogde uitwerking

Er kunnen fiscale voordelen behaald worden door (versneld) af te schrijven op immateriële (*goodwill*) of materiële activa. Deze voordelen kunnen helpen om de belastingafdracht te verminderen.

Effectiviteit		Effect
Prikkel	▪ De maatregel perkt de mogelijkheid om via financiële constructies de belastbare winst te beïnvloeden.	+
Impact	▪ De maatregel heeft geen invloed op de bedrijfsvoering maar is administratief, gericht op het indammen van *fiscal engineering*. ▪ Bij dienstverlenende bedrijven wegen materiële activa in de regel niet zwaar. De impact van de maatregel zal daarmee zeer beperkt zijn.	=
Oordeel: de maatregel geeft de juiste prikkel, maar heeft geen impact		

Uitvoerbaarheid		Effect
Juridisch haalbaar	▪ Eisen aan de jaarrekening zijn vastgelegd in Europese richtlijnen en fiscale standaarden. Die zijn moeilijk specifiek aan te passen voor bepaalde sectoren of bedrijven. Een combinatie met een omvangsdrempel of een transitiefase zou enige ruimte kunnen bieden.	–
Objectief, transparant	▪ Bedrijven hebben de mogelijkheid om te schuiven tussen juridische entiteiten, zodat de maatregel relatief eenvoudig te omzeilen is.	–
Administratieve lasten	▪ Geen substantieel obstakel voorzien.	=
Uitvoeringskosten	▪ Geen substantieel obstakel voorzien.	=
Organisatorisch	▪ Dit is aan de Belastingdienst, geen substantieel obstakel voorzien.	=
Oordeel: de maatregel is uitvoerbaar		

Neveneffecten		Effect
Kwaliteit	▪ Geen substantieel effect voorzien.	=
Beschikbaarheid	▪ Geen substantieel effect voorzien.	=
Uitbreiding aanbod	▪ De sector wordt financieel minder aantrekkelijk voor *private equity*-partijen. Dat kan de expansie-ambities beperken.	–
Toegankelijkheid	▪ Geen substantieel effect voorzien.	=
Divers aanbod	▪ Geen substantieel effect voorzien.	=
Vestigingsklimaat	▪ Geen substantieel effect voorzien.	=
Oordeel: de maatregel heeft geen substantiële neveneffecten		

C5: Beperking op toegelaten financieringsvormen

Het inperken van aandeelhoudersleningen en leningsvormen die kunnen leiden tot continuïteitsproblemen bij economische terugslag, bijvoorbeeld leningen waarvan de rente wordt bijgeschreven op de hoofdsom. De inperking zou liggen in een verdere versobering van de fiscale behandeling van dergelijke leningen. Te denken valt aan het maximeren van de rentevoet, een limiet op de looptijd en een verplichting om de rente op jaarbasis af te dragen

Oogmerk: voorkomen onttrekken van middelen, waarborgen van continuïteit door renterisico's te beperken.

Samenvattend oordeel

Aandeelhoudersleningen zijn al sterk ingeperkt door fiscale regelgeving. Maatregelen kunnen helpen om continuïteitsrisico's te beperken, maar kunnen ook leiden tot problemen in de capaciteitsopschaling. Een generieke inperking beperkt de slagkracht van partijen.

Beoogde uitwerking

De hefboonwerking wordt beperkt. Partijen gaan minder lenen, en/of aan voorwaarden die ze minder gevoelig maken voor een stijgende rente of een dalende omzet. Investeerders kunnen geen middelen onttrekken hoge rentevoeten op aandeelhoudersleningen.

Effectiviteit		Effect
Prikkel	▪ Partijen wordt een instrument ontnomen om veel risico's te nemen of om middelen te onttrekken.	+
Impact	▪ Aandeelhoudersleningen zijn fiscaal al onaantrekkelijk gemaakt. Extra regelgeving draagt weinig bij. ▪ Een limitering (op de looptijd, het renteniveau, de mogelijkheid om de rente op te tellen bij de schuld) kan helpen om continuïteitsrisico's te beperken.	=/+
Oordeel: de maatregel is mogelijk effectief		

Uitvoerbaarheid		Effect
Juridisch haalbaar	▪ Fiscale inpasbaarheid is een punt van aandacht. De Belastingdienst heeft eerder al beperkende maatregelen genomen.	–/=
Objectief, transparant	▪ Geen substantieel obstakel voorzien.	=
Administratieve lasten	▪ Geen substantieel obstakel voorzien.	=
Uitvoeringskosten	▪ Geen substantieel obstakel voorzien.	=
Organisatorisch	▪ Dit is aan de Belastingdienst, geen substantieel obstakel voorzien.	=
Oordeel: de maatregel is uitvoerbaar		

Neveneffecten		Effect
Kwaliteit	▪ Geen substantieel effect voorzien.	=
Beschikbaarheid	▪ Geen substantieel effect voorzien.	=
Uitbreiding aanbod	▪ Een verbod kan de financiële slagkracht van partijen met uitbreidingsambities inperken.	–
Toegankelijkheid	▪ Geen substantieel effect voorzien.	=
Divers aanbod	▪ Geen substantieel effect voorzien.	=
Vestigingsklimaat	▪ Geen substantieel effect voorzien.	=
Oordeel: de maatregel heeft negatieve neveneffecten		

C6: Winstnormering / winstverbod

De vraagprijs mag de kostprijs slechts in een vooraf vastgestelde mate ontstijgen. In uiterste vorm gaat het om een winstverbod, waarbij de vraagprijs gelijk moet zijn aan de kostprijs. Winstnormering wordt als instrument ingezet bij nutsbedrijven met een regionaal monopolie, zoals drinkwaterbedrijven. De toegelaten rendementsvoet wordt onafhankelijk bepaald, en bedrijven bepalen hun prijzen op basis van de verwachte kosten, de benodigde in te houden winst om aan solvabiliteitseisen te voldoen en het toegelaten rendement.[45]

Oogmerk: het voorkomen van 'overwinsten'.

Samenvattend oordeel

De maatregel is beperkt effectief, niet uitvoerbaar en kent substantiële negatieve neveneffecten.

Beoogde uitwerking

Deze maatregel is gericht op het voorkomen van opgepot vrij zwevend vermogen uit winsten, niet op een normering of een verbod op winstuitkering. Opgepotte winsten ontstaan doordat aanbieders hogere prijzen vragen dan zij eigenlijk nodig hebben. Het normeren van de winst dient er voor te zorgen dat aanbieders geen disproportioneel hoge prijzen vragen, enkel omdat zij marktmacht hebben. Met het normeren van winsten wordt het maken van excessieve winsten dus tegengegaan. Een stap verder gaat een compleet winstverbod. Dan moet de marktprijs gelijk aan de kostprijs zijn. Er kunnen dan ook geen winsten geherinvesteerd worden of als buffer voor slechte tijden worden aangehouden.

NB deze maatregel lijkt op een hard prijsplafond. Bij het prijsplafond worden excessieve winsten aan banden gelegd door de prijs te maximeren. Winst is tegen dit prijsplafond nog steeds te maximeren door doelmatig te werken. Bij een winstnormering ligt de maximaal te maken winst vast en bestaat geen prijsplafond. De doelmatigheidsprikkel wordt hier beperkt.

Effectiviteit		Effect
Prikkel	▪ Met winstnormering of een winstverbod kunnen geen (excessieve) winsten in de sector worden gerealiseerd.	+
Impact	▪ Het recht op winst is economisch gezien geen doel, maar een middel om te bevorderen dat ondernemers doelmatig werken. Door de mogelijkheid om winst te verzilveren te beperken wordt de prikkel om doelmatig te werken weggenomen. ▪ Het is de verantwoordelijkheid en het recht van de ondernemer om de afweging te maken tussen winstonttrekking en het aanhouden van middelen als buffer of voor investeringsdoelstellingen. Middelen die in een onderneming blijven zonder een dergelijke functie geven ondernemers en management prikkels om kosten te verspillen en zijn een vorm van kapitaalverspilling.	–
Oordeel: de prikkel is de juiste kant op, maar de impact is twijfelachtig		

[45] Dijkgraaf, van de Geest & Varkevisser (2007), *Winstregulering als waarborg voor redelijke tarieven*

Uitvoerbaarheid		Effect
Juridisch haalbaar	▪ Een winstbeperking regardeert een zeer groot deel van de sector. Beperkingen op generieke rechten voor besloten vennootschappen zullen (vermoedelijk met succes) juridisch worden aangevochten.	–
Objectief, transparant	▪ Het stellen van een maximumtarief vergt impliciet een oordeel over wat een redelijke marge is. Dat is economisch gezien een delicate kwestie, waar de overheid in marktsectoren in principe buiten blijft. ▪ Ervaringen in de zorg leren dat commerciële aanbieders een winstverbod eenvoudig kunnen omzeilen, bijvoorbeeld door vergunning en uitvoering, of zorg en huisvesting juridisch van elkaar te scheiden.	–
Administratieve lasten	▪ Geen substantieel obstakel voorzien.	=
Uitvoeringskosten	▪ Voorziene juridische procedures zullen hoge kosten met zich meebrengen.	–
Organisatorisch	▪ Vergt actief toezicht zoals in de zorg door de NZa.	-
Oordeel: de maatregel is lastig uitvoerbaar		

Neveneffecten		Effect
Kwaliteit	▪ Winstregulering beperkt herinvestering in kwaliteit.	–
Beschikbaarheid	▪ Er mag een aanzienlijke shake out onder bestaande aanbieders verwacht worden.	–
Uitbreiding aanbod	▪ Winstregulering beperkt herinvestering in groei. ▪ Restricties op het maken van winst (en daarmee het uitkeren van dividend) maken de sector onaantrekkelijk voor investeerders. Daarmee gaat het hybride karakter van de sector verloren en valt een belangrijke motor voor opschaling weg.	–
Toegankelijkheid	▪ Door spelers met groeipotentie uit te sluiten kan de toegankelijkheid in het geding komen.	–
Divers aanbod	▪ Een beperking op (of in de ultieme vorm een verbod op) winstrealisatie raakt partijen die dividend uitkeren direct. Omschakelen op een stichtingsvorm biedt beperkt soelaas, omdat de onderneming overkoopbaar wordt. Er mag een aanzienlijke shake–out verwacht worden.	–
Vestigingsklimaat	▪ Beperkingen op winstrealisatie kan gezien worden als een aantasting van het ondernemersklimaat in Nederland. Het kan buitenlandse investeerders afschrikken, en het zal aanbieders van venture capital en private equity terughoudend maken om te investeren in Nederlandse bedrijven.	–
Oordeel: de maatregel leidt tot substantiële negatieve neveneffecten		

C7: Dividendnormering / dividendverbod

Het dividend dat mag worden uitgekeerd wordt genormeerd, met een dividendverbod in het uiterste geval. Normering kan worden gebaseerd op de behaalde winst of op het geïnvesteerd vermogen.

NB Voor besloten vennootschappen bestaat er al een begrenzing: er kan alleen dividend worden uitgekeerd als er voldoende winst is en de continuïteit van de BV niet in het geding komt.

Oogmerk: het verminderen van de focus op winst en het onttrekken van geld aan de sector.

Samenvattend oordeel

De maatregel geeft ogenschijnlijk de juiste prikkel, maar is lastig uitvoerbaar en heeft meer negatieve dan positieve neveneffecten. De maatregel lijkt enkel werkbaar als normering (en dus geen verbod) en met uitzonderingen (bijvoorbeeld onder bepaalde combinaties van omvangsdrempel en rechtsvorm).

Beoogde uitwerking

Met een dividendnormering kunnen bedrijven –in principe– zoveel mogelijk winst maken als ze willen of kunnen, maar het uit te keren deel wordt beperkt. Daarmee blijft extra geld in de onderneming, als buffer voor slechte tijden of voor investeringen.

Effectiviteit		Effect
Prikkel	▪ Met dividendnormering of een dividendverbod kunnen geen (excessieve) winsten aan de sector worden onttrokken.	+
Impact	▪ Ondernemers maken de afweging tussen winstonttrekking en het aanhouden van middelen als buffer of voor investeringsdoelstellingen. Middelen die in een onderneming blijven zonder een dergelijke functie zijn een vorm van kapitaalverspilling. ▪ Herinvestering is geen plicht. Via winstreserves kan later alsnog dividend worden uitgekeerd. ▪ Bepaalde aanbieders zoals eenmanszaken zijn zelf enig aandeelhouder en keren zichzelf relatief veel dividend uit en houden het eigen loon laag. Deze aanbieders worden extra hard getroffen. ▪ Bij private equity–investeerders speelt dividend geen rol. Het valt echter toch niet uit te sluiten dat in de toekomst ook investeerders zullen toetreden die andere, meer op de korte termijn gerichte, financiële strategieën volgen waarbij periodieke winstuitkering wel een rol kan spelen.	–/+
Oordeel: de maatregel heeft de juiste prikkel, maar hoeft niet effectief te zijn		

Uitvoerbaarheid		Effect
Juridisch haalbaar	▪ Beperking op generieke rechten voor private ondernemingen zal (vermoedelijk met succes) juridisch worden aangevochten. Een algeheel dividendverbod lijkt daarmee uitgesloten; voor dividendnormering is meer ruimte.	–
Objectief, transparant	▪ Er is boekhoudkundig veel ruimte om een dividendbeperking te omzeilen. Aandeelhouders kunnen *fees* in rekening brengen voor managementdiensten, winstsuitkeringen kunnen over langere tijd worden uitgesmeerd, etc.	–
Administratieve lasten	▪ Geen substantieel obstakel voorzien.	=
Uitvoeringskosten	▪ Voorziene juridische procedures zullen kosten met zich meebrengen.	–
Organisatorisch	▪ Vergt actief toezicht zoals in de zorg door de NZa.	-
Oordeel: de maatregel is lastig uitvoerbaar		

Neveneffecten		Effect
Kwaliteit	▪ Wanneer winsten mogen worden gerealiseerd, maar niet aan de sector mogen worden onttrokken, blijft winst over om te investeren in kwaliteit.	+
Beschikbaarheid	▪ Een beperking op (of in de ultieme vorm een verbod op) winstonttrekking raakt partijen die dividend uitkeren direct. Dit kan voor hen reden zijn te vertrekken.	–
Uitbreiding aanbod	▪ Wanneer winsten mogen worden gerealiseerd, maar niet aan de sector mogen worden onttrokken, blijft winst over om te investeren in groei. ▪ Het businessmodel van *private equity* is niet gebaseerd op het uitkeren van dividend, maar op het incasseren van een waardestijging. Die zit in de winstpotentie van de onderneming op het moment van verkopen en die een kopende partij zal willen verzilveren. Een beperking op winstonttrekking ontneemt de exit–mogelijkheid aan *private equity*–investeerders. Dat maakt investeren in de sector voor deze partijen onaantrekkelijk.	–/+
Toegankelijkheid	▪ Geen substantieel effect voorzien.	=
Divers aanbod	▪ Een beperking op dividenduitkering (of in de ultieme vorm een verbod) raakt partijen die wél dividend uitkeren direct: aandeelhouders van kleine besloten vennootschappen, en grote ketens die eigendom zijn van een beursfondsen of een institutionele belegger. In wezen zet een dergelijke maatregel een stop het aantreden van andere partijen dan stichtingen en IB–ondernemers in de sector. Dat rijmt niet met de ambitie om een hybride sector te hebben.	–
Vestigingsklimaat	▪ Beperkingen op winstonttrekking kan gezien worden als een aantasting van het ondernemersklimaat in Nederland. Het kan buitenlandse investeerders afschrikken, en het zal aanbieders van *venture capital* en *private equity* terughoudend maken om te investeren in Nederlandse bedrijven.	–
Oordeel: de maatregel kent sterkere negatieve dan positieve neveneffecten		

C8: Normering van de beloning van leidinggevenden

De beloning van ondernemers/managers normeren.

Oogmerk: Het voorkomen van het onttrekken van middelen door leidinggevenden / minderheidsaandeelhouders.

Samenvattend oordeel

Er gaat geen prikkel van uit om de opstelling van investeerders te beïnvloeden. Leidinggevenden zijn zelf vaak nog wel minderheidsaandeelhouder, voor hen is deze normering een kwestie van uitgesteld inkomen. Het is wel een signaal naar de samenleving dat partijen in de sector het maatschappelijk belang van een beheerste bedrijfsvoering onderkennen, maar de impact is verwaarloosbaar.

Beoogde uitwerking

Kinderopvang kan gezien worden als een semipublieke sector. Om de kosten te beteugelen kan de beloning van leidinggevenden genormeerd worden. Er kan worden bekeken of de sector onder het regime van de Wet normering topinkomens gebracht kan worden. Dit bleek eerder juridisch niet haalbaar[46], maar het nieuwe stelsel biedt hier mogelijk ruimte voor.

Effectiviteit		Effect
Prikkel	▪ De maatregel heeft geen prikkel voor externe investeerders	=
Impact	▪ Deze maatregel regardeert slechts enkele individuen. Behalve signaalwerking in het kader van 'erkend maatschappelijk belang' is de impact niet groot.	=
Oordeel: de maatregel is niet effectief		

Uitvoerbaarheid		Effect
Juridisch haalbaar	▪ Geen substantieel obstakel voorzien.	=
Objectief, transparant	▪ Geen substantieel obstakel voorzien.	=
Administratieve lasten	▪ Geen substantieel obstakel voorzien.	=
Uitvoeringskosten	▪ Geen substantieel obstakel voorzien.	=
Organisatorisch	▪ Vergt toezicht van een daartoe aangewezen organisatie, geen substantieel obstakel voorzien.	=
Oordeel: de maatregel is uitvoerbaar		

Neveneffecten		Effect
Kwaliteit	▪ Geen substantieel effect voorzien.	=
Beschikbaarheid	▪ Geen substantieel effect voorzien.	=
Uitbreiding aanbod	▪ Geen substantieel effect voorzien.	=
Toegankelijkheid	▪ Geen substantieel effect voorzien.	=
Divers aanbod	▪ Geen substantieel effect voorzien.	=
Vestigingsklimaat	▪ Geen substantieel effect voorzien.	=
Oordeel: de maatregel heeft geen neveneffecten		

[46] Zie Ministerie van SZW (2011)

C9: Een verruiming van de CAO

Verruimde mogelijkheden in de CAO moeten de sector een aantrekkelijkere werkgever maken. We zien twee mogelijkheden:

- Verbeter de arbeidsomstandigheden binnen de geldende standaard-CAO;
- Verander de standaard-CAO in een minimum-CAO.

Oogmerk: het vereenvoudigen van personeelswerving om groei en kwaliteitsverbetering te faciliteren.

Samenvattend oordeel

De maatregel is indirect mogelijk effectief en heeft mogelijk een aantal positieve neveneffecten.

Beoogde uitwerking

In een krappe arbeidsmarkt, zoals anno 2023 het geval is, is het voor bedrijven een uitdaging om personeel te werven en vast te houden. Sectorpartijen geven aan dat veel personeel de sector verlaat en uitstroomt naar het onderwijs. Momenteel is er een standaard-CAO waarvan werkgevers niet ten positieve mogen afwijken. Betere arbeidsvoorwaarden binnen deze standaard-CAO zouden meer personeel aan de sector kunnen binden. Een minimum-CAO kan ook uitkomst bieden. In een minimum–CAO mogen werkgevers wél ten positieve afwijken van de CAO.

De sector zal een aantrekkelijkere werkgever moeten worden. Makkelijkere toetreding door verbeterde personeelswerving beperkt namelijk mogelijkheden tot het realiseren van disproportionele winsten en zorgt bovendien voor de gewenste uitbreiding van de capaciteit. Het ligt in de lijn dat de arbeidskosten dan omhoog gaan. Als de omzet niet toeneemt drukt dat de winst.[47] We zien twee bezwaren:

- Een bezwaar tegen hogere lonen als onderdeel van verbeterde arbeidsomstandigheden in een standaard-CAO is dat het leidt tot een hogere kostprijs en daarom hogere systeemkosten. Er moet dan namelijk 96 procent vergoed worden van een hoger uurtarief.
- Een bezwaar tegen een minimum-CAO is dat deze kan leiden tot toegankelijkheidsproblematiek. Er kan arbeidsmarktconcurrentie ontstaan tussen aanbieders die voornamelijk actief zijn in segmenten en/of locaties waar kinderopvang goedkoper aangeboden kan worden en aanbieders die kinderopvang aanbieden in segmenten en/of locaties waar het duurder is kinderopvang aan te bieden. Dit werkt een praktijk van *cherry picking* in de hand.

Buiten het bestek van dit rapport: omdat de capaciteit in de kinderopvang door de gereguleerde kind/begeleider–ratio direct afhangt van het aantal werknemers, kan de kinderopvang niet of nauwelijks groeien zonder extra werknemers. Als de sector een aantrekkelijke werkgever wordt, is er ruimte voor groei. Dat bevordert de marktwerking en is in principe goed voor het realiseren van de doelstellingen arbeidsmarktparticipatie en educatieve kwaliteit.

Effectiviteit		Effect
Prikkel	▪ Minder schaarste op de arbeidsmarkt maakt toetreding eenvoudiger en verhoogt de concurrentiedruk.	+
Impact	▪ Wanneer het aanbod van gekwalificeerd personeel achter blijft is er een prijsopdrijvend effect. Bij een minimum-CAO kan ook concurrentie om schaars personeel ontstaan, wat mogelijk in het voordeel is van grote organisaties en marktmacht in de hand werkt.	–/+
Oordeel: de maatregel geeft indirect de juiste prikkel en heeft impact als er (goedkopere) aanbieders toetreden		

[47] Dit hangt samen met de herverdeling van waarde zoals omschreven in hoofdstuk 2, in dit geval tussen aandeelhouders en werknemers.

Uitvoerbaarheid		Effect
Juridisch haalbaar	▪ Geen substantieel obstakel voorzien.	=
Objectief, transparant	▪ Het is aan de partijen in het CAO–overleg en niet aan de overheid om hierover te beslissen. ▪ De overheid kan indirect invloed uitoefenen door te dreigen met voor de sectorpartijen negatievere maatregelen als een winstverbod of een prijsplafond.	–/=
Administratieve lasten	▪ Geen substantieel obstakel voorzien.	=
Uitvoeringskosten	▪ Systeemkosten stijgen als kostprijzen noodgedwongen stijgen doordat werkgevers aan een standaard-CAO zijn gebonden met verbeterde arbeidsomstandigheden.	–/=
Organisatorisch	▪ Geen substantieel obstakel voorzien.	=
Oordeel: het ministerie heeft alleen indirect mogelijkheden om de maatregel te implementeren		

Neveneffecten		Effect
Kwaliteit	▪ De sector kan hoger geschoold personeel aan gaan trekken dan nu het geval is, wat de kwaliteit ten goede komt.	+
Beschikbaarheid	▪ Geen substantieel effect voorzien.	=
Uitbreiding aanbod	▪ Volgens sectorpartijen is het personeelstekort het grootste obstakel bij toetreding of uitbreiding. Wanneer aanbieders hogere lonen moeten/kunnen bieden wordt werken in de sector aantrekkelijker. Het personeel dat daardoor naar de sector wordt getrokken maakt capaciteitsopschaling mogelijk.	+
Toegankelijkheid	▪ Bij substantiële toetreding en capaciteitsopschaling zullen toegankelijkheidsproblemen gering zijn. ▪ Met een verandering naar een minimum-CAO kan arbeidsmarktconcurrentie ontstaan tussen aanbieders die voornamelijk actief zijn in segmenten en/of locaties waar kinderopvang goedkoper aangeboden kan worden en aanbieders die kinderopvang in segmenten en/of locaties aanbieden waar het duurder is kinderopvang aan te bieden. Dit werkt een praktijk van *cherry picking* in de hand.	–/+
Divers aanbod	▪ Meer ruimte voor een gedifferentieerde beloning kan hepen een meer gedifferentieerd aanbod te realiseren.	+
Vestigingsklimaat	▪ Geen substantieel effect voorzien.	=
Oordeel: de maatregel heeft positieve en negatieve neveneffecten		

Bijlage B. Vraag-aanbodanalyses

Deze bijlage beschrijft de effecten van overheidsingrijpen met een maximumtarief en met inkomensafhankelijke subsidies, gegeven bepaalde combinaties van vraag- en aanbodfactoren in een aantal varianten:

1. *Geen ingrijpen*: een vrije markt waarin niet wordt ingegrepen door de overheid.
2. *Inkomensafhankelijk subsidiëren van de vraag*: ouders krijgen een subsidie die afhankelijk is van hun inkomen. Deze variant benadert de huidige situatie. Als de prijs voor kinderopvang hoger is dan de subsidie zullen de ouders dit verschil moeten bijpassen.
3. *Inkomensonafhankelijk subsidiëren van de vraag met een maximumtarief*: ouders krijgen een subsidie die niet afhangt van hun inkomen. Er is wel een maximumtarief dat de overheid vergoedt. Als de prijs voor kinderopvang hoger is dan het maximumtarief –en dus de subsidie– zullen de ouders dit verschil moeten bijpassen. Deze variant benadert we voorgesteld beleid.
4. *Inkomensonafhankelijk subsidiëren van de vraag met een hoger maximumtarief*: dezelfde situatie als de vorige, maar dan met een hoger maximumtarief.
5. *Maximaal en inkomensonafhankelijk subsidiëren van de vraag met een prijsplafond:* ouders krijgen een subsidie die niet afhangt van hun inkomen. De subsidie is ook maximaal; ouders betalen niets bij. Er wordt wel een prijsplafond ingesteld. De aanbieders mogen dus geen hogere prijs vragen dan deze maximumprijs.

Deze varianten zijn niet een op een te relateren aan de maatregelen in het onderzoek. Ze illustreren vooral de prikkels en mogelijke uitkomsten bij een andere stelselinrichting, gegeven vraag en aanbod. Het doel van de analyses is niet om uitsluitsel te geven over alle effecten van de maatregelen, maar om kwalitatief de gevolgen van stelselwijzigingen te tonen als wisselwerking tussen vraag en aanbod. Daarmee ontstaat zicht op mogelijke effecten op prijzen, op de kosten voor de overheid en de consument en of er bijvoorbeeld risico's ontstaan op wachtlijsten. De conceptuele modellen zijn abstracties, zonder de pretentie alle aspecten van de markt voor kinderopvang mee te nemen.

Vraag en aanbod

Analyse van vraag en aanbod in algebraïsche en grafische modellen biedt een eenvoudig theoretisch raamwerk om de effecten van overheidsingrijpen in markten te bestuderen. In eerste instantie werken we het grafisch model uit. Als vereenvoudigende aannames gelden:

1. de markt is competitief, aanbieders zijn prijsnemers;
2. de kwaliteit van het product is uniform;
3. alle spelers in de markt hebben rationele voorkeuren.

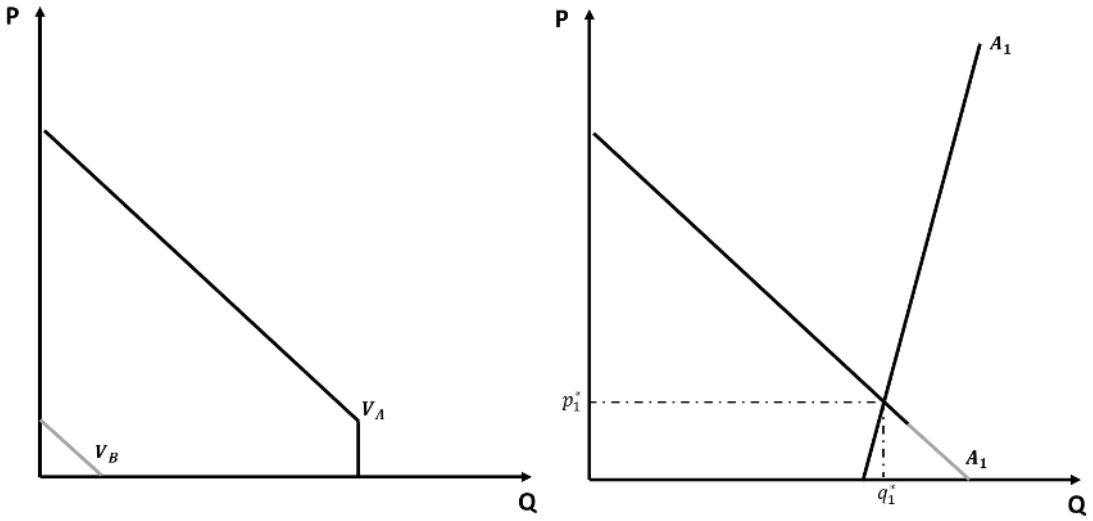
De figuren in deze bijlage tonen op de verticale as steeds prijs P en op de horizontale as hoeveelheid Q. De helling van de vraagcurves V is negatief: bij een lagere prijs neemt de vraag naar kinderopvang toe. Meer consumenten ervaren een positief nut bij het afnemen van de prijs. De helling van de aanbodcurve A_1 is positief: bij een hogere prijs neemt het aanbod van kinderopvang toe. Het wordt voor nieuwe partijen aantrekkelijker om toe te treden, voor bestaande partijen wordt het aantrekkelijker om het aanbod te vergroten.

De aanbodcurve zoals weergegeven in de figuur is 'relatief verticaal; wat duidt op een zwakke relatie tussen prijs en aanbod. Met andere woorden, het aanbod is relatief prijsinelastisch. Dit is een reflectie van de huidige situatie van de kinderopvangmarkt, waarin er personeelstekorten zijn. Hierdoor kan een stijging van de prijs op korte termijn maar beperkt leiden tot een toename van het aanbod.

In de analyse zijn de afnemers van kinderopvang opgedeeld in twee groepen, A en B. Groep B, met lage inkomens, heeft weinig geld over voor het afnemen van kinderopvang ten opzichte van groep A.

In de linker panelen van de figuren zijn de vraagcurves opgesplitst, in curve voor groep A en een curve voor groep B. In de rechter panelen zijn deze vraagcurves samengevoegd en is ook de aanbodcurve afgebeeld. De vraagcurves worden samengevoegd door ze horizontaal bij elkaar op te tellen. Dat betekent dat we bij elke prijs P de gevraagde hoeveelheid Q van groep A en B (V_a en V_b) sommeren. Het punt waarbij vraag en aanbod aan elkaar gelijk zijn bepaalt de evenwichtsprijs p^* en de evenwichtshoeveelheid q^*.

Figuur B.1 Basisscenario



Variant 1. Basisscenario: een vrije markt zonder subsidies

Figuur B.1 toont het basisscenario: hier is op geen enkele manier door de overheid op de markt ingegrepen. Er zijn geen subsidies voor zowel groep A als groep B. Dit basisscenario kan als referentiekader worden gebruikt om de mogelijke gevolgen van maatregelen inzichtelijk te maken.

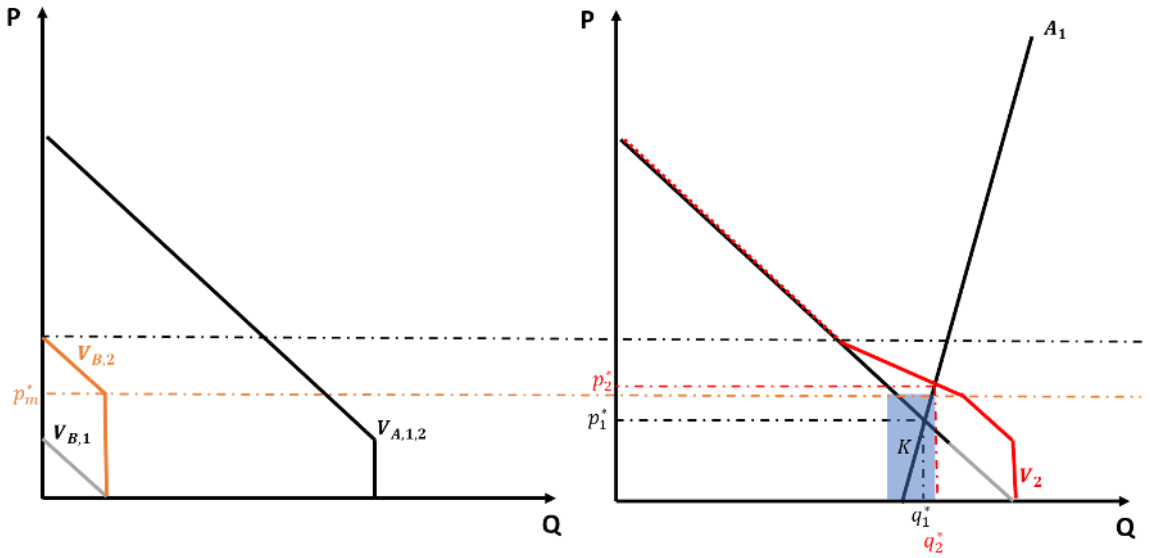
De figuur schetst het probleem waar de overheid voor staat: voor ouders in groep B is de evenwichtsprijs in de markt te hoog om kinderopvang af te nemen. Dat kan om meerdere redenen als onwenselijk worden gezien (zie argumentatie in de hoofdtekst, waar kinderopvang als semi-publiek goed wordt gekwalificeerd).

Variant 2. Huidige situatie: Groep B compenseren tot een maximumtarief

Figuur B.2 toont de situatie die in essentie lijkt op het huidige beleid. Er is een inkomensafhankelijke subsidie tot een bepaald maximumtarief. De sector zelf is vrij om een tarief te bepalen. Vanuit groep A (hogere inkomens) is meer vraag naar kinderopvang dan vanuit groep B (lagere inkomens). Er ontstaat pas vraag naar kinderopvang vanuit groep B bij een lage prijs, anders is de opvang te duur.

De overheid wil kinderopvang voor ouders uit groep B toegankelijk maken. In scenario 2 doet de overheid dit door het subsidiëren van kinderopvang tot een maximumtarief. Als de prijs die aanbieders vragen hoger ligt dan het maximumtarief moeten de ouders het verschil zelf bijpassen. De vraag in groep A verandert niet, omdat zij niet worden gecompenseerd, maar de totale vraag stijgt wel doordat de vraag in groep B stijgt. Door de vraagstijging kunnen aanbieders hogere prijzen hanteren en zullen meer aanbieders de markt betreden.

Figuur B.2 Groep B compenseren tot maximumtarief



Door dit ingrijpen gaan de evenwichtsprijs en de -hoeveelheid in omhoog. De hogere hoeveelheid ontstaat dus doordat groep B meer kinderopvang afneemt omdat de overheid hen daar met een subsidie toe in staat stelt. De vraag van groep A neemt juist af. De evenwichtsprijs stijgt en deze groep krijgt geen subsidie omdat ze daarvoor een te hoog inkomen hebben. Hierdoor wordt kinderopvang te duur voor de ouders uit groep A met de laagste betalingsbereidheid. De toename van de vraag uit groep B is groter dan de afname van de vraag in groep A. Alles afgewogen gaan er door overheidsingrijpen dus netto meer kinderen naar de opvang in dit scenario. Deze groeiende vraag gaat wel gepaard met overheidsuitgaven.

Figuur B.2 toont de essentie van dit beleid. Groep B wordt geheel gecompenseerd tot het maximumtarief p_m^*. Groep A wordt niet gecompenseerd. Dat resulteert in de vraagcurves V_2. Onder het maximumtarief p_m^* is de vraag vanuit groep B compleet prijsinelastisch: veranderingen van de prijs onder p_m^* hebben geen invloed op de vraag. De kosten worden immers volledig vergoed. Boven p_m^* is de vraagcurve gelijk aan de basissituatie, zij het dat de werkelijke prijs die groep B betaalt gelijk is aan $p - p_m^*$. De vraagcurve voor groep B is daardoor verhoogd met p_m^*.

Het rechter paneel van Figuur B.2 toont de verschuiving van het marktevenwicht. De vraag neemt toe vanaf de zwarte stippellijn. Het gevolg is een verhoging van de evenwichtsprijs p_1^* naar p_2^* en een beperkte toename van de evenwichtshoeveelheid: van q_1^* naar q_2^*. Groep B wordt voor een groot deel bediend. De vraag vanuit de niet gecompenseerde groep A is lager door de hogere evenwichtsprijs. Er vindt dus enige verdringing plaats.

De kosten voor de overheid zijn weergegeven als vlak K. Het is gelijk vervulde vraag vanuit groep B vermenigvuldigd met p_m^*.

Deze analyse verschilt op twee onderdelen van de werkelijke situatie: (i) in het huidige beleid zijn er meer dan twee inkomensgroepen. Het compensatiepercentage daalt naarmate het inkomen hoger is. Voor de analyse zou dat een stapsgewijze verhoging van de vraagcurve betekenen. (ii) Ouders kunnen de huidige subsidie (met een toeslag) aan meerdere diensten besteden. Dat de kosten voor kinderopvangkosten er mee kunnen worden betaald hoeft niet te betekenen dat de vraag voor deze groep prijsinelastisch is. Er blijft een prikkel om te kiezen voor kinderopvang met een lagere prijs. Voor de analyse betekent dit dat de vraag onder het maximumtarief niet geheel verticaal wordt, maar wel verticaler dan in het basisscenario.

Deze kanttekeningen hebben geen effect op de essentie van de analyse: het huidige overheidsbeleid helpt om lagere inkomensgroepen gebruik te laten maken van de kinderopvang op een gerichte manier. Een mogelijk nadeel is dat het de kinderopvang onaantrekkelijker kan maken voor de hogere inkomensgroepen omdat de prijs stijgt.

Variant 3. Groep A en groep B compenseren tot maximumtarief

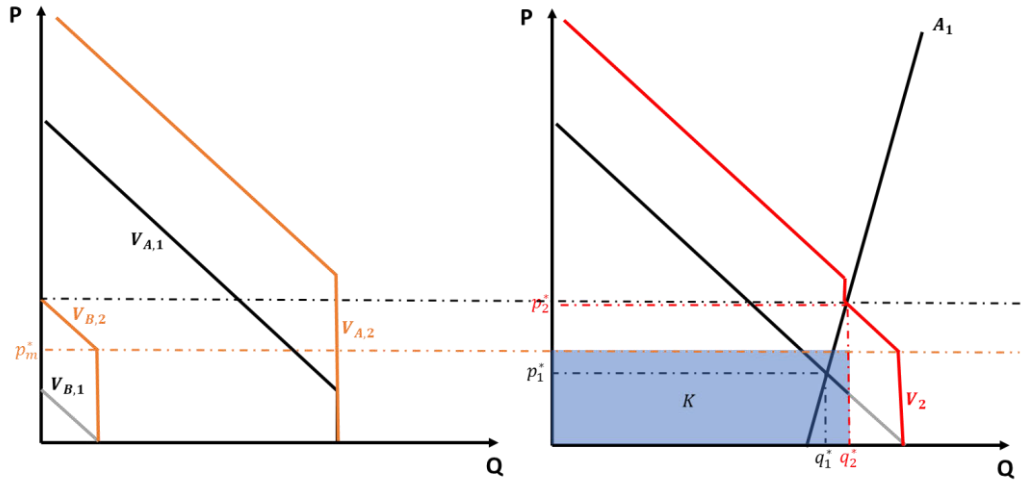
De overheid kan kinderopvang voor ouders uit groep B ook toegankelijker maken t.o.v. het basisscenario door zowel groep A als B tot het maximumtarief te subsidiëren. Het voordeel hiervan is dat er geen ouders uit groep A worden verdrongen door de prijsstijging als gevolg van een subsidie die alleen de ouders uit groep B krijgen. Wederom geldt dat als de prijs die aanbieders vragen hoger ligt dan het minimumtarief, de ouders het verschil zelf moeten betalen.

Doordat ook de vraag in groep A stijgt, stijgt de totale vraag nu harder dan in het vorige scenario. De aanbieders kunnen daardoor ook nog hogere prijzen hanteren dan in het vorige scenario. De hogere prijsstijgingen zorgen er weer voor dat kinderopvang (zelfs met de subsidie) te duur wordt voor een groot deel van groep B.

Wat er gebeurt is dat meer vraag snel leidt tot een hogere prijs. Dit komt doordat het aanbod niet zo snel reageert op prijsveranderingen. De sector zit met personeelstekorten waardoor een hogere prijs op korte termijn niet leidt tot veel meer aanbod. Daar is simpelweg het personeel niet voor. Toch willen veel ouders (met de subsidie in hun portemonnee) de aanwezige opvangplekken maar al te graag vullen, en dus betaalt uiteindelijk degene die er het meest voor over heeft. Dit blijven de ouders uit groep A. Zij waren al bereid meer te betalen dan groep B en omdat beide groepen evenveel subsidie ontvangen blijven ze bereid meer te betalen voor kinderopvang.

Er komt dus iets meer ruimte in de kinderopvang, maar de lagere inkomens uit groep B worden nog steeds verdrongen. Daarnaast gaan de overheidsuitgaven omhoog omdat niet alleen ouders uit groep B, maar alle ouders worden gesubsidieerd.

Figuur B.3 Groep A en B 100% compenseren met een maximumtarief



Figuur B.3 toont de situatie waarin groep A en B volledig worden gecompenseerd, tot een maximumtarief p_m^*. Dit komt ongeveer overeen met het voorgestelde beleid. Voor groep B betekent dit dat als de prijs onder het maximumtarief is de vraagcurve inelastisch is. Voor groep A is ook bij een prijs die wat hoger is dan het maximumtarief de vraag nog inelastisch. De betaalde prijs is dan zo laag dat alle ouders in deze groep kinderopvang willen afnemen.

Door het samenvoegen van de vraagcurves $V_{B.2}$ en $V_{a.2}$ ontstaat in het rechter paneel vraagcurve V_2. V_2 ligt voor alle prijsniveaus hoger dan V_1, maar is bij een prijs die hoog genoeg is wel elastisch. We komen uit op een evenwichtsprijs p_2^* die hoger ligt dan p_1^* en een evenwichtshoeveelheid q_2^* die stijgt ten opzichte van het referentiescenario q_1^*. De kosten voor de overheid K zijn gelijk aan $p_m^* * q_2^*$.

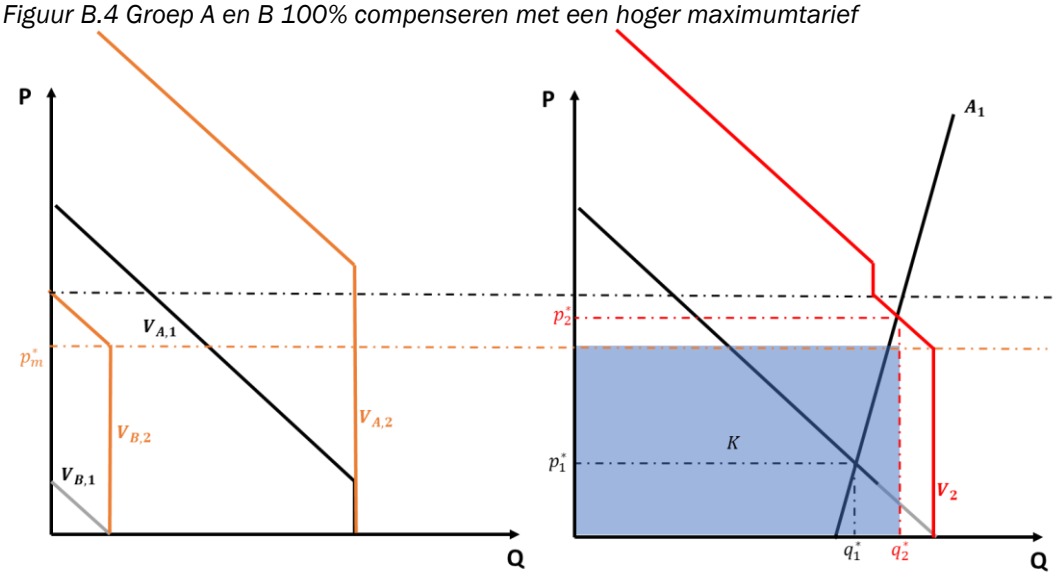
Door de toegenomen vraag uit zowel groep A als groep B ontstaat er een verschil tussen het maximumtarief en de evenwichtsprijs. Dit verschil is te groot voor de meeste ouders in groep B. Veel ouders uit groep B kunnen dus geen kinderopvang meer betalen en de kosten voor de overheid K zijn groter dan in Figuur B.2, waarin hetzelfde maximumtarief geldt, maar alleen groep B wordt gecompenseerd.

Variant 4. Groep A en groep B compenseren tot hoger maximumtarief

In het voorgaande scenario had kinderopvang toegankelijker moeten worden voor groep B. Prijsinelastisch aanbod zorgde er echter voor dat de evenwichtsprijs hard steeg, maar de evenwichtshoeveelheid niet. Het gevolg: de ouders uit groep A waren degene die voor het grootste deel de extra opvangplekken opvulden.

De overheid kan ook overwegen de subsidie te verhogen. Het maximumtarief tot waar wordt gesubsidieerd stijgt dan. Doordat de subsidie hoger is dan in het vorige scenario is de stijging van de vraag in groep A en B hoger dan in het vorige scenario. De totale vraag stijgt dus ook weer harder dan in het vorige scenario. De aanbieders kunnen daardoor ook nog hogere prijzen hanteren dan in het vorige scenario. Het doel van deze verandering ten opzichte van het vorige scenario is dan dat het extra aanbod dat ontstaat door de stijgende vraag niet wordt afgenomen door groep A.

Figuur B.4 Groep A en B 100% compenseren met een hoger maximumtarief



Het vorig voorbeeld leerde ons echter dat dit wel de verwachting is bij gelijke subsidies voor groep A en B. Als de subsidie ver genoeg wordt verhoogd, en de vraag en daarmee de prijs daardoor ver genoeg stijgen en vervolgens het aanbod daardoor weer toeneemt, zal iedereen uit groep A uiteindelijk kinderopvang afnemen. Elke euro subsidie die er vervolgens bij komt zal via dit mechanisme terechtkomen in groep B. Deze aanpak grote uitgaven: het maximumtarief moet ver worden opgeschroefd.

In Figuur B.4 wordt bijna heel groep B verdrongen doordat ook de vraag in groep A toeneemt, waardoor de evenwichtsprijs toeneemt tot ver boven het maximumtarief. Dit kan worden opgelost door de maximumprijs p_m^* te verhogen. Gevolg hiervan is hogere kosten K voor de overheid.

Met het samenvoegen van de vraagcurves $V_{B.2}$ en $V_{a.2}$ zien we in het rechter paneel weer vraagcurve V_2. V_2 ligt door het hogere maximumtarief voor alle prijsniveaus een stuk hoger dan V_2 in Figuur B.3. We komen uit op een evenwichtsprijs p_2^* die nog hoger van p_1^* ligt dan de p_2^* in Figuur B.3. Vanwege het overwegend prijsinelastische aanbod stijgt de evenwichtshoeveelheid q_2^* in beperkte mate ten opzichte van het referentiescenario en q_2^* in figuur B.3. De kosten voor de overheid K zijn weer gelijk aan $p_m^* * q_2^*$, en zijn vanwege het hogere maximumtarief aanzienlijk hoger dan in Figuur B.3.

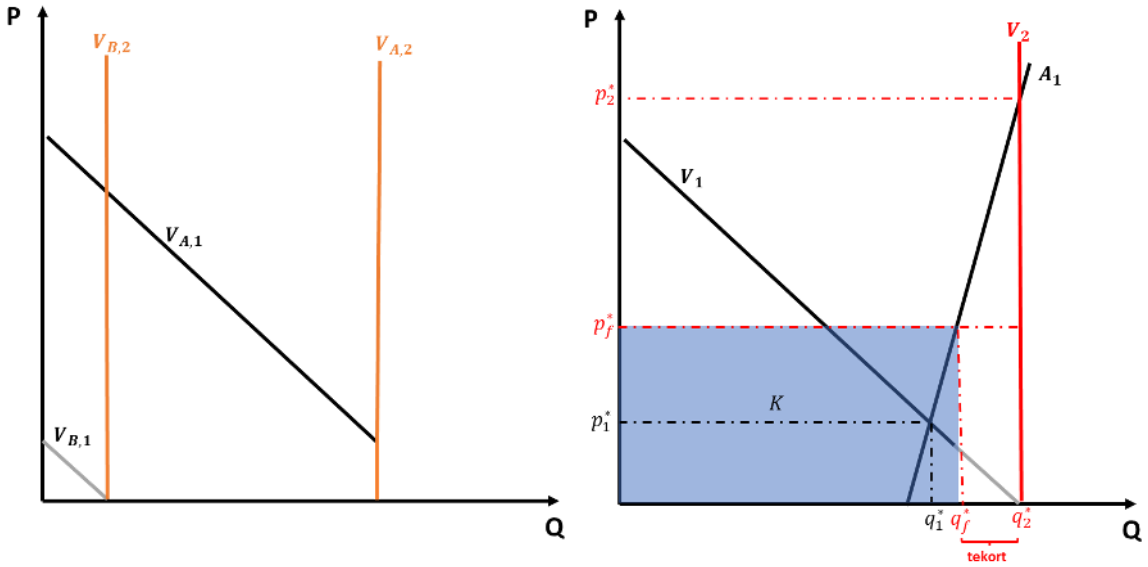
Variant 5. Groep A en groep B volledig compenseren + prijsplafond

Een andere optie voor de overheid is om beide groepen volledig te compenseren en daarnaast een prijsplafond in te stellen. Het volledig compenseren betekent dat de overheid voor beide groepen de kinderopvang compleet gratis maakt. Dit betekent een zeer hoge vraag, die niet afhankelijk is van de prijs die de aanbieder ervoor krijgt. Deze zeer hoge vraag zorgt er voor dat het aanbod stijgt tot het punt dat er evenveel kinderopvang wordt gevraagd als dat er wordt aangeboden. Zoals eerder vermeld kunnen aanbieders niet zo snel reageren op de hogere prijs die zij kunnen ontvangen. Door personeelstekorten is het gewoon lastig om meer kinderopvang aan te bieden. Dit betekent dat er ook een zeer hoge prijs voor nodig is om aanbieders evenveel aan te laten bieden als er gevraagd wordt.

Voor een overheid die aan alle ouders gratis kinderopvang biedt betekent dat de uitgaven zeer hoog zullen worden: er is én veel vraag én een hoge prijs. Om dit te voorkomen kan de overheid een prijsplafond instellen. Aanbieders mogen geen hogere prijs vragen dan dat bedrag. Dit prijsplafond heeft invloed op de aangeboden hoeveelheid. Voor de door het prijsplafond bepaalde prijs willen aanbieders minder kinderopvang aanbieden. De ouders krijgen nog steeds alles vergoed, dus de vraag blijft even hoog.

Het gevolg is dat er een kinderopvangmarkt ontstaat waarop er meer vraag is dan dat er aanbod is. Dat leidt tot absolute schaarste, wat zich in de praktijk laat vertalen in wachtlijsten. Ouders uit groep A evenveel kans om op de wachtlijst te komen als ouders uit groep B. De overheid bepaalt zelf op welke prijs zij het plafond instelt. Een hoger plafond komt met meer overheidsuitgaven (hogere evenwichtsprijs en -hoeveelheid) en kortere wachtlijsten. Een lager plafond beperkt de overheidsuitgaven, maar zorgt voor grotere tekorten en dus langere wachtrijen.

Figuur B.5 Groep A en B 100% compenseren met een prijsplafond



Figuur B.5 beschrijft de situatie waarin groep A en groep B volledig worden gecompenseerd en waarin de aanbieders van kinderopvang zijn gebonden aan een prijsplafond p_f^*.

De samengevoegde vraag V_2 wordt in deze situatie weer perfect inelastisch. Zonder prijsplafond zouden de evenwichtsprijs en -hoeveelheid gelijk zijn aan p_2^* en q_2^*. Het prijsplafond p_f^* zorgt echter voor dat de prijs (logischerwijs) lager is dan de evenwichtsprijs p_2^* zonder prijsplafond. Het prijsplafond zorgt er ook voor dat de evenwichtshoeveelheid met prijsplafond q_f^* lager is dan de evenwichtshoeveelheid zonder prijsplafond q_2^*.

De kosten voor de overheid K zijn gelijk $q_f^* * p_f^*$. Deze kosten voor de overheid zouden een stuk hoger zijn wanneer er volledig gecompenseerd werd zonder prijsplafond. Dan zouden ze namelijk uitkomen op $q_2^* * p_2^*$.

Door een combinatie van volledig compenseren én een prijsplafond creëert de overheid een situatie met lagere kosten dan zonder een prijsplafond, en een markt die even toegankelijk is voor ouders in verschillende inkomensgroepen. Er ontstaat echter tekort tussen q_f^* en q_2^*. In de praktijk kan dit zich vertalen naar wachtlijsten of regionale verschillen in het aanbod van kinderopvang.

Bijlage C. Geraadpleegde personen en organisaties

Wij danken graag de leden van de klankbordgroep. Zij hebben de onderzoeksresultaten in verschillende fases van het onderzoek kritisch tegen gelezen en van commentaar voorzien. Daarbij hebben zij ons tot relevante inzichten gebracht. De conclusies die wij daar vervolgens aan hebben verbonden zijn de conclusies van de auteurs. Dat betekent dat genoemde personen niet noodzakelijk de conclusies van het onderzoek hoeven te onderschrijven. In onderstaande tabel noemen we de academici uit deze klankbordgroep.

Klankbordgroeplid	Gelieerde organisatie
Dr. Jurre Thiel	Centraal Planbureau
Dr. Pauline Slot	Universiteit Utrecht
Prof. dr. Marcel Canoy	Autoriteit Consument en Markt – Vrije Universiteit
Prof. dr. Peter Roosenboom	Erasmus Universiteit Rotterdam

In datzelfde licht danken wij alle organisaties en vertegenwoordigers van deze organisaties voor de bijdrage die zij aan dit rapport hebben geleverd. Ook zij hebben ons tot relevante inzichten gebracht, waarbij tevens dient te worden opgemerkt dat niet vanzelfsprekend is dat onderstaand genoemde personen en organisaties alle conclusie onderschrijven.

Organisatie	Vertegenwoordigd door
Belangenvereniging van Ouders in de Kinderopvang (BOINK)	Dhr. Gjalt Jellesma
Bencis	
Brancheorganisatie Kinderopvang (BK)	Mw. Emmeline Bijlsma
Branchevereniging Maatschappelijke Kinderopvang (BMK)	Mw. Loes Ypma
Branchevereniging Ondernemers Kinderopvang (BVOK)	Dhr. Ben Schnieders
Bureau Buitenhek	Dhr. Ed Buitenhek
Federatie Nederlandse Vakbeweging (FNV)	Dhr. Frank Jansen
Federatie Nederlandse Vakbeweging (FNV)	Mw. Ilze Smit
Kindergarden	Mw. Nicole Krabbenborg
Kindergarden	Dhr. Wouter Jansen
Kinderopvanggroep	Dhr. Geert de Wit
Kober Kinderopvang	Dhr. Robert Sänger
Nederlandse Vereniging van Participatiemaatschappijen (NVP)	Dhr. Marc van Voorst tot Voorst
Nederlandse Vereniging van Participatiemaatschappijen (NVP)	Mw. Tjarda Molenaar
Partou	Mw. Jeanine Lemmens
Pedagogisch Professionals in Kinderopvang (PPINK)	Mw. Myrte van Gurp
Samenwerkende Kinderopvang	Mw. Corona Koek
Voor Werkende Ouders (VWO)	Mw. Marjet Winsemius
Waarborgfonds Kinderopvang	Dhr. Martin van Osch
Waterland	Mr. Tomas Simons

Bijlage D. Geraadpleegde bronnen

ABC News (2008) 'Govt injects $22m bailout into ABC Learning' (url).

ABF Research (2022) *Arbeidsmarktprognoses kinderopvang.*

ABN Amro (2022) Branche-informatie fysiotherapie.

ACM (2019) *Besluit goedkeuring onder voorwaarden concentratie KidsFoundation Holdings en Partou Holding.*

ACM (2021) *Rapport WACC drinkwater 2022-2023/2024*, Den Haag: ACM.

ACM (2022) *Zienswijze op verlaagde omzetdrempels zorgconcentraties* (url)

Akerlof, G.A. (1970) 'The market for 'lemons': quality uncertainty and the market mechanism', *Quarterly Journal of Economics* 84(3): 488–500.

Albert, A. (2022) Nurseries hit back at being downgraded saying Ofsted inspectors 'require improvement, https://www.daynurseries.co.uk/

Axelson, U., P. Strömberg & M. Weisbach (2009) 'Why are buyouts levered? The financial structure of private equity funds', *Journal of Finance* 64(4) 1549-1582.

Bannow, T. (2022) *Parents and clinicians say private equity's profit fixation is short-changing kids with autism*, *STAT*.

Belastingdienst (2017) *Private equity en fiscaliteit*, Rapport 'Platform Versterking Vaktechniek'.

Blanden, J. K. Hansen & S. McNally (2017) *Quality in Early Years Settings and Children's School Achievement,* CEP Discussion Paper No 1468.

Blanden, J., E. Del Bono, K. Hansen & B. Rabe (2022) *Quantity and quality of childcare and children's educational outcomes, Journal of Population Economics* 35: 785–828.

Blees. J., R. Kemp & N. Mosselman (2005) *Toetredingsbarrières in de praktijk*, EIM: Zoetermeer.

Bletz, J. (2020) 'Overnames met geleend geld verder beperkt', *M&A Magazine*.

Bokhorst, D. & A. Hemerijck (2023) 'Nederland zou moeten experimenteren met publieke kinderopvang', *ESB (te verschijnen).*

Boot, A. (2023) 'Kinderopvang en private equity: het negatieve sentiment is te eenzijdig, Column *Managementscope* 07-03-2023.

Bos, A., F. Kruse & P. Jeurisssen (2020) 'For-profit nursing homes in the Netherlands: what factors explain their rise?', *International Journal of Health Services* 50(4), 431-443.

Bryant, L. (2022) 'There is a simple path to affordable childcare in Australia. Does Labor have the courage to take it?', *The Guardian* 27 september 2022.

Bureau Berenschot (2021) *Kennisdossier kinderopvang in beeld.*

Bygrave, W. (2010) 'Equity financing: informal investment, venture capital, and harvesting', in W. Bygrave & A. Zacharakis (eds.), 2010, *The portable MBA in entrepreneurship*, Boboken (NJ): Wiley.

CBS (2022) *Ruim 1 miljoen kinderen met kinderopvangtoeslag*, nieuwsbericht d,d, 11-07-2022.

CPB (2007) *The impact of market forces on the provision of childcare: Insights from the 2005 Childcare Act in the Netherlands*, Den Haag: CPB.

CPB (2010) *Kinderopvang in Kaart*, Den Haag: CPB.

Char, V. (2022) *Effects of systemic characteristics on the quality of family day care services in Australia*, Master thesis Monash University.

Competition & Markets Authority (2022) *Children's social care market study*, London: CMA.

Curtis, K. (2021) 'Focus on childcare bottom dollar leads to more safety breaches, report finds', *The Sydney Morning Herald*, 6 oktober 2021.

Dijkgraaf, E. S. van der Geest, M. Janssen, M. Varkevisser & B. Boogt (2006), *Winstuitkering, winst voor publieke belangen?*, SEOR, Rotterdam: EUR.

Engel, A., W. Barnett, Y. Anders & M. Taguma (2015) *Early Childhood Education and Care Policy Review, Norway,* Parijs: OECD.

Engel, C. & K. Heine (2017) 'The dark side of price cap regulation', *Public Choice* **173**:217–240.

van Eijkel, R., W. Luiten, W. Elsenburg & P Roosenboom (2023) *De markt voor kinderopvang in Nederland, de rol van private equity binnen de kinderopvangsector*. Amsterdam: SEO Economisch Onderzoek.

European Commission/EACEA/Eurydice (2019). *Eurydice Brief: Key Data on Early Childhood Education and Care in Europe.* Luxembourg: Publications Office of the European Union.

Ferguson, D. (2014) 'The cost of childcare: how Britain compares with Sweden', *The Guardian*, 31 mei 2014.

Het Financieel Dagblad,

– 01-11-2017, 'Winstverbod en beloningsplafond in zorg makkelijk te omzeilen'.

– 08-11-2017, 'Financieel toezicht op zorgsector blijkt in depraktijk een wassen neus'.

– 26-6-2020, 'Private equity is na 40 jaar volwassen, maar deugdzaam handelen blijft punt van zorg'.

– 03-06-2020, 'Uitgeknepen Britse verpleeghuizen staan op omvallen'.

– 24-02-2022. 'Investeerder Bencis koopt in stilte weer kinderopvangverblijven op'

– 21-03-2022, 'Investeerders vergroten hun greep op de kinderopvang'.

– 10-05-2022, 'Kamer eist actie tegen hoge prestatievergoedingen voor private equity'.

– 04-08-2022: 'Hoe de dierenarts op de hoek onderdeel werd van een miljardenimperium'.

– 06-09-2022: 'Private equity maakt entree op markt van samenklonterende Nederlandse accountants.'

– 01-02-2023: 'Herstructurering moet zorggroep Orpea redden en zorg verbeteren'.

– 23-02-2023: 'Kaag en AFM zenuwachtig over externe investeerders in accountancy'.

– 23-02-2023: 'Buitenlandse bedrijven zien het Nederlandse belastingklimaat verslechteren'.

Follow the Money, 20-11-2021: *'Gemeenten lopen leeg op jeugdzorg, maar op winst gerichte investeerders ruiken geld.*.

Friendly, M. e.a. (2020) *Early Childhood Education and Care in Canada 2019*, Toronto: Childcare Resource and Research Unit.

Friendly, M. e.a. (2021) *Risky business: Child care ownership in Canada past, present and future,* Toronto: Childcare Resource and Research Unit.

Gerechtshof Amsterdam (2022a), *Uitspraak zaaknummer 200.254.527/01 OK* ;

Gerechtshof Amsterdam (2022b), *Onderzoeksverslag Estro Groep b.v. in faillissement*.

Gambaro, L., K. Stewart & J. Waldfogel (2014), *An equal start? Providing quality early education and care for disadvantaged children*, Bristol University Press.

Gandhi, A., Ashvin, Y. Song & P. Upadrashta (2020), *Private equity, consumers, and competition*, Working paper Duke University

Governance Support (2020), *Bouwen op een stevig fundament*, Utrecht: Governance support.

Gupta, A., S. Howell, C. Yannelis & A. Gupta (2020) *Does private equity investment in healthcare benefit patients? Evidence from nursing homes*, Working paper NYU Stern School of Business.

Huang, S. & J. Bowblis (2019) 'Private equity ownership and nursing home quality: an instrumental variables approach', *International Journal of Health Economics and Management* **19**(2).

Huizen, T.& J. Plantenga (2018) 'Do children benefit from universal early childhood education and care? A meta-analysis of evidence from natural experiments', *Economics of Education Review*, vol. 66.

Hurst, D. (2010), Failed ABC Learning wound up, *The Sydney Morning Herald,* 03-06-2010.

Jensen, M. & W. Meckling (1976) 'Theory of the firm: Managerial behavior, agency costs and ownership structure', *Journal of Financial Economics* 3 (4): 305–360.

de Jong, A., P. Roosenboom & M. Verbeek (2007) *Hedgefondsen en private equity in Nederland*, Rotterdam: EUR (RSM).

Kerste, M. & L. Kok (2010) *Winst in de eigendomsstructuur*, Amsterdam: SEO Economisch Onderzoek.

Kok, L., C. Odding & W. Rougoor (2020) *Normering winstuitkering zorg*, Amsterdam: SEO Economisch Onderzoek/BDO Advisory.

Kok, L., A. Bekker, F. van der Lee, C. Odding & W. Rougoor (2022) 'Overwinsten vooral bij kleine zorgbv's', *TPEDigitaal* **16**(2) 26-33.

Ligterink,, J., J. Martin & A. Boot (2017) 'Zorgt private equity voor waardecreatie?', *MAB* **91**(07/08) 236-243.

Ligterink, J., J. Martin, A. Boot, K. Cools & L. Philippou (2017) *Private equity in Nederland, een stakeholder perspectief*, Amsterdam: UvA.

Melhuish, E. e.a. (2015), *Curriculum quality analysis and impact review of European early childhood education and care,* Rapport University of Oxford.

Ministerie van SZW (2011), Reactie op brief van de Nederlandse Vereniging van Toezichthouders in de Kinderopvang (NVTK)

Ministerie van SZW (2021), *Eindrapport Scenariostudie Vormgeving Kindvoorzieningen*.

Ministerie van SZW (2022a), *Verzamelbrief Kinderopvang* (d.d. 15-04-2022).

Ministerie van SZW (2022b), *Gemeentenieuws van SZW 2022-6*.

Ministerie van SZW (2023), *Kamerbrief extra verhoging maximum uurprijzen kinderopvangtoeslag 2023*.

Moscelli, G., H. Gravelle, L. Siciliani & N. Gutacker (2017) *The effect of hospital ownership on quality of care*, Research paper 'Centre for Health Economics', University of York.

Myers, S. & N. Majluf (1984) 'Corporate financing and investment decisions when firms have information that investors do not have', *Journal of Financial Economics* **13** (2): 187–221.

Niessen,I. e.a. (2021) *Evaluatie omzetdrempels zorg*, Amsterdam: Andersson Elffers Felix & Loozen Law.

NRC,

– 25-08-2018, 'De kassa rinkelt al na een jaar'.

– 08-06-2019, 'Een kinderopvang die balanceert op het 'randje van de wet''.

– 16-07-2020: 'Private equity koopt de crèche, de zorgkinderen moeten weg'.

– 06-11-2021, 'Hoe vaart private equity in coronatijd?'.

– 05-11-2022, 'Tot hoever reikt de zorg in het verpleeghuis light?'.

NZa (2020) *Advies Integrale vergelijking verpleeghuiszorg*.

NZa (2022) *Beleidsregel prestatiebeschrijvingen en tarieven zorgzwaartepakketten en volledig pakket thuis 2023 - BR/REG-23122a.*

Ofsted (2020) *Main findings: childcare providers and inspections as at 31 March 2020.*

O'Grady, E. (2022) *The kids are not alright: How private equity profits off behavioral health services and at-risk youth*, *PESP*,

Open Global Rights (2022) *Private equity and children's care homes: a socially responsible investment.*

Plantenga, J., T. van Huizen & P. Leseman (2022) 'Het maatschappelijk belang van kinderopvang vergt prijsregulering', *ESB* 107(4810),

Plomp, E. (2012) 'Wetsvoorstel voorwaarden voor winstuitkering aanbieders medisch-specialistische zorg', *Tijdschrift voor Gezondheidsrecht* 36(7) 548-563.

Plomp, E., E. Schut & M. Varkevisser (2013) 'Winstuitkering bij ziekenhuiszorg', ESB 98 (4647).

Relocation, (2023) *Childcare Options in Norway*

Scherer, F. (1980) *Industrial market structure and economic performance*, Chicago: Rand-McNally.

SER (2021) *Een kansrijke start voor alle kinderen*.

Simon, A., H. Penn, A. Shah, C. Owen, E. Llyod, K. Hollingworth & K. Quy (2022a), *Acquisitions, Mergers and debt: the new language of childcare*, London: UCL.

Simon, A., A. Shah, K. Guy & C. Owen (2022b) 'Financialisation and private equity in early child care and education in England', *Journal of Social Policy* 2022:1-18.

Slot. P. e.a. (2019) *Ontwikkelingen in de kwaliteit van de Nederlandse kinderdag-opvang, peuteropvang, buitenschoolse opvangen gastouderopvang*, Universiteit Utrecht/Sardes: Landelijke Kwaliteitsmonitor Kinderopvang.

Spelbos, B. & H. Bröring (2022) Wat heeftde OOB-status de woningcorporaties gebracht', Den Haag: Aedes/VTW.

Statistics Norway (2022a) 13632: Children on waiting list for a kindergarten place (M) 2017–2021.

Statistics Norway (2022b) 09169: Children in kindergartens, by age, hours of attendance per week and ownership (M) 1999–2021.

Sumsion, J. (2012) 'ABC Learning and Australian early education and care: A retrospective ethical audit of a radical experiment', in: H. Lloyd (ed.) (2012) *Childcare markets local and global: Can they deliver equitable service?*, Bristol: Policy Press.

Traetteberg, K. Sivesind, S. Hrfafnsdóttir & M. Paananen (2021) *Private Early Childhood Education and Care in the Nordic Countries*, Oslo: Institute for Social Research.

Tweede Kamer (2022) Kamervragen en antwoorden van Minister van Gennip over 'het bericht dat investeerders hun greep op de kinderopvang vergroten', *Kamerstuk 2482 d.d. 19 april 2022*.

Unicef (2008) *The Child care Transition,* Florence: Innocenti Research Centre.

Varkevisser, M. (2019) *Hand in hand: op zoek naar de juiste balans tussen marktwerking en overheidsingrijpen in de gezondheidszorg* (oratie), Rotterdam: EUR.

Vermeulen, S. (2018) HEMA, Amsterdam: Prometheus.

Waarborgfonds Kinderopvang (2022) *Sectorrapport Kinderopvang – Jaarcijfers 2021*.

YouGov (2021) Ofsted - Parents Annual Survey 2021, *Parents' awareness and perceptions of Ofsted*.