



# Risico op hogere prijzen in nieuw kinderopvangstelsel noopt tot aanvullend beleid

De kinderopvang staat aan de vooravond van een grote transitie; het kabinet investeert de komende vijf jaar maar liefst 2,9 miljard euro in deze sector. Kinderen en hun ouders profiteren hier echter minder van als de stelselherziening tot hogere prijzen leidt.

## IN HET KORT

- De investeringsimpuls creëert extra vraag en daarmee is er het risico van prijsstijgingen.
- Al bij een beperkte prijsstijging van tien procent verdwijnt voor ouders veel van het voordeel.
- Overweeg prijsregulering, een hogere vaste voet en gegarandeerd betaalbare plekken voor lage-inkomensgezinnen.

## JANNEKE PLANTENGA

Emeritus hoogleraar  
aan de Universiteit  
Utrecht

**K**inderopvang wordt vaak als een kostenpost gezien; een noodzakelijke uitgave voor een hoge arbeidsmarktparticipatie. Maar kinderopvang is ook een investering; een investering in de toekomst van kinderen. Juist voor kinderen in kansarme gezinnen met een laag inkomen kan kinderopvang veel betekenen.

Daarom is een stelselherziening die ziet op (bijna) gratis kinderopvang ook betekenisvol en ambitieus (MinSZW, 2024). Niet alleen gaat het om een nog nooit eerder vertoonde structurele investering van 2,9 miljard in de kinderopvang, ook wil het kabinet naar een systeem zonder toeslagen. Het nieuwe stelsel gaat uit van een simpel laag tarief dat direct aan de kinderopvanginstelling wordt betaald. Dat is gewenst want eenvoud en zekerheid zijn voor ouders buitengewoon belangrijke voorwaarden om van kinderopvang gebruik te maken.

Edoch – spoiler alert – de (bijna) gratis kinderopvang komt er niet omdat het nieuwe financieringsstelsel ondernemers veel ruimte biedt voor prijsstijgingen. Daarnaast zijn de huidige plannen ook nadelig voor de kinderen (en ouders) die het meest zouden profiteren van kinderopvang. In een eerder *ESB*-artikel is daar al voor gewaarschuwd (Plantenga et al., 2022). De huidige bijdrage bouwt daarop voort, door uit te rekenen wat het nieuwe financieringsstelsel in de praktijk voor ouders betekent. Uitgangspunt daarbij is de hoofdlijnenbrief van staatssecretaris Nobel van afgelopen november (MinSZW, 2024).

## Een markt met twee prijzen

In de stelselherziening stelt het kabinet een inkomensafhankelijke vergoeding van 96 procent voor die direct wordt overgemaakt aan de kinderopvangorganisaties (Coalitieakkoord, 2021). Hierin klinkt de les door die van de toeslagenaffaire geleerd is. In het nieuwe stelsel is er geen sprake meer van terugvorderingen – de financiering wordt supertransparant, voorspelbaar en betaalbaar. De hoofdlijnenbrief stelt bovendien dat het nieuwe financieringsstelsel kan bijdragen aan een cultuurverandering. “Bijvoorbeeld doordat de eenvoud, zekerheid en betaalbaarheid ertoe leiden dat het normaler wordt om meer kinderopvang te gebruiken dan drie dagen per week” (MinSZW, 2024, p. 9).

Deze voordelen komen echter onder druk te staan, omdat de kinderopvang een markt is met twee prijzen. De eerste prijs is het maximum-uurtarief waarmee de overheid rekent en tot waar de vergoeding reikt. In 2024 bedroeg dit 10,25 euro voor de dagopvang en 9,12 euro voor de buitenschoolse opvang. In de huidige financieringssysteematie krijgen de laagste inkomens 96 procent van deze maximum-uurprijs vergoed; de hoogste inkomens 33,3 procent.

De tweede prijs is de prijs die daadwerkelijk door de kinderopvangorganisatie aan de ouders in rekening wordt gebracht. Deze vraagprijs is niet gereguleerd en ligt in ruim de helft van de gevallen hoger dan het door de overheid vergoede maximum-uurtarief (CBS, 2023). Dit verschil tussen het daadwerkelijke tarief en het maximum-uurtarief waarmee de overheid rekent, komt volledig voor rekening van de ouders.

In het huidige stelsel is het verschil relatief beperkt omdat ouders de kinderopvang als duur ervaren en zij via marktwerking – zij kunnen overstappen – de aanbieders dwingen om met hun prijsstelling niet te veel af te wijken van maximum-uurtarief. Maar zodra iedereen onder het nieuwe stelsel een vergoeding krijgt van 96 procent van het maximumtarief, ontstaat er voor de aanbieder van kinderopvang ruimte om de vraagprijs tot ruim boven het maximum-uurtarief te verhogen.

Voor de midden- en hoge inkomens is een dergelijke ontwikkeling wel te dragen: kinderopvang is weliswaar niet bijna gratis, maar voor de hogere inkomens zullen de kosten flink dalen. Voor de lage inkomens betekent het toenemende verschil tussen maximum-uurtarief en de vraagprijs dat de kinderopvang juist duurder wordt. Dit terwijl juist kinderen uit gezinnen met een lagere sociaal-economische status profiteren van kinderopvang (Van Huizen en Plantenga, 2018).



## Kosten kinderopvang voor gezin met twee jonge kinderen, in euro's

TABEL 1

	Huidig regime		Nieuw regime	
	Bij €77.000 inkomen <sup>2</sup>	Bij €33.000 inkomen <sup>2</sup>	Bij huidige prijzen <sup>3</sup>	Bij prijzen die €1 /uur hoger zijn <sup>4</sup>
Kosten voor gezin van 2 dagen' opvang, per maand	361	154	114	286
Kosten voor gezin van 3 dagen' opvang, per maand	656	306	170	428
Toename kosten van een dag meer kinderopvang, per jaar	3.540	1.824	672	1.704

<sup>1</sup> Op basis van 10 uur kinderopvang per weekdag, oftewel 43 uur opvang per maand.

<sup>2</sup> Op basis van toeslag-app Belastingdienst, waarbij het toetsingsinkomen het bruto-inkomen is.

<sup>3</sup> Uurtarief van €0,66, op basis van  $(1 - 0,96) \times 10,25 + 0,25$  (het verschil tussen het maximum-uurtarief €10,25 en de vraagprijs €10,50).

<sup>4</sup> Uurtarief van €1,66, op basis van  $(1 - 0,96) \times 10,25 + 1,25$  (het verschil tussen het maximum-uurtarief €10,25 en de vraagprijs €11,50).

ESB

### De rekensom van de staatssecretaris

Een rekensom illustreert de impact van het nieuwe stelsel. Uitgangspunt is het rekenvoorbeeld uit de hoofdlijnenbrief. Het gaat om een gezin met twee kinderen waarin één ouder met een vierdaagse werkweek 44.000 euro bruto op jaarbasis verdient en de andere ouder 33.000 euro in drie dagen per week. De beide kinderen gaan twee dagen naar de kinderopvang, met een uurprijs van 10,50 euro.

In het voorbeeld uit de hoofdlijnenbrief (MinSZW,

2024) besluit de minst werkende ouder een dag meer te werken en neemt het gezin voor beide kinderen een dag meer kinderopvang af. In het oude regime loont deze extra arbeidsmarktparticipatie nauwelijks: terwijl het inkomen met circa 11.000 euro stijgt, stijgen de kosten van kinderopvang meer dan evenredig, met als resultaat een batig saldo van 1.500 euro per jaar. Onder het nieuwe regime is de kinderopvangtoeslag inkomensonafhankelijk en is bovendien de toeslag veel royaler. Het batig saldo is in het voorbeeld van de staatssecretaris nu 4.500 euro. Oftewel: het nieuwe stelsel maakt het veel aantrekkelijker om een dag extra te werken!

### Drie opmerkingen

Bij dit voorbeeld zijn echter ten minste drie opmerkingen te maken. Ten eerste heeft dit gezin ook financieel voordeel in het nieuwe stelsel zonder dat ze extra gaan werken. Immers, de netto-kinderopvangrekening daalt van 361 euro (uitgerekend op basis van de toeslag-app van de Belastingdienst) per maand naar 114 euro (86 uren (voor twee dagen opvang in de week)  $\times$  0,66 euro uurtarief  $\times$  2 kinderen). De 2.964 euro extra inkomsten op jaarbasis impliceert een inkomenseffect dat de arbeidsmarktparticipatie niet direct zal bevorderen.

De tweede opmerking betreft het feit dat in het rekenvoorbeeld geen rekening is gehouden met de mogelijkheid van de prijsstijgingen. Stel dat de vraagprijs met één euro per uur stijgt. Dat is een prijsstijging van iets minder



dan tien procent; in een markt met beperkt aanbod en een stijgende vraag is dat niet een heel wild scenario. De maandrekening stijgt dan naar van 114 euro naar 286 euro ( $86 \times 1,66 \times 2$ ) per maand.

Stel nu dat de minst werkende partner besluit tot een extra dag werken en een extra dag kinderopvang voor de beide kinderen. Onder het oude regime stijgt de kinderopvangrekening naar 656 euro per maand. De extra kinderopvangkosten (3.540 euro op jaarbasis) impliceren een vrij zware druk op het bruto extra inkomen van 11.000 euro.

In het nieuwe regime met de prijsstijging stijgt de kinderopvangrekening hier naar 428 euro per maand ( $129 \times 1,66 \times 2$ ) oftewel een stijging van 1.704 euro op jaarbasis. De kinderopvang is voor dit huishouden nog steeds goedkoper dan onder het oude regime en werken loont nog steeds, maar de prijsstijging maakt meer werken aanmerkelijk minder aantrekkelijk dan het rekenvoorbeeld uit de brief van de staatssecretaris.

De derde opmerking betreft het feit dat in dit voorbeeld wordt gerekend met een  $2 \times$  modaal inkomen. Stel nu dat er sprake is van een eenoudergezin met een inkomen van 33.000 euro. In het oude regime betaalde deze ouder een kinderopvangrekening van 154 euro per maand voor twee dagen opvang. Zonder prijsstijging gaat deze ouder er in het nieuwe regime nog licht op vooruit (114 versus 154 euro), maar met een prijsstijging van tien procent is er sprake van bijna een verdubbeling van de kinderopvangrekening (286 versus 154 euro). Een dag extra werken is in dit geval ongeveer even kostbaar als in het oude regime (extra kosten 1.704 versus 1.824 euro).

Voor dit laatste scenario – hogere kinderopvangprijzen voor lage inkomens – wringt omdat juist hier voordeel te behalen lijkt in termen van arbeidsmarktparticipatie, en ook in termen van kindontwikkeling.

## Oplossingen

De oplossing is om het verschil tussen de maximum-uurprijs van de overheid en de vraagprijs op de markt zo klein mogelijk te houden. Er zijn ten minste drie manieren om dat te bereiken (Kinderopvangraad, 2024), ieder met hun eigen ingewikkeldheden.

Ten eerste kan de invoering van bijna gratis kinderopvang worden gekoppeld aan prijsregulering om de toegankelijkheid voor de lage inkomens te waarborgen (Plantenga et al., 2022). Aanbieders van kinderopvang zijn dan niet meer vrij om zelf de prijs te bepalen. Het door de overheid vastgestelde uurtarief wordt dan leidend, eventueel met een beperkte mogelijkheid tot opslag, bijvoorbeeld om hogere kosten voor vastgoed te compenseren.

Een tweede optie is om kinderopvang niet (bijna) gratis te maken, maar wel goedkoper door de huidige vaste voet – dat is het percentage dat ouders ongeacht hun inkomen vergoed krijgen – van 33 procent naar bijvoorbeeld 60 procent te verhogen. Door dit in combinatie met een inkomensafhankelijke ouderbijdrage te doen, blijft de betaalbaarheid voor lage-inkomensgezinnen gewaarborgd, terwijl ook het prijsmechanisme grotendeels intact blijft en aanbieders nog steeds geprikkeld worden tot een prijsstelling die niet te veel afwijkt van het maximum-uurtarief (Van Rijn et al., 2023).

Een derde optie is om aanbieders te verplichten om voor lage inkomens standaard het maximum – door de overheid te vergoeden – uurtarief te rekenen. Het verschil tussen het maximum-uurtarief en de daadwerkelijke vraagprijs zou dan toenemen met het huishoudensinkomen. Omdat kindplaatsen voor lagere-inkomensgroepen dan minder winstgevend zijn, vergt dit wel de afspraak dat aanbieders hiervoor gecompenseerd worden, bijvoorbeeld door rekening te houden met het verzorgingsgebied.

Uiteraard is niet ingrijpen ook een optie. Het verschil tussen het maximum-uurtarief en de vraagprijs zal dan naar alle waarschijnlijkheid toenemen. Voor lage inkomens dreigt kinderopvang dan onbetaalbaar worden; voor middeninkomens verandert er niet zo heel veel (zie het rekenvoorbeeld), terwijl hoge inkomens spekkoper zijn.

## Ten slotte

De hoofdlijnenbrief analyseert de risico's wel, maar stelt voor om de ontwikkelingen te monitoren. Onder andere wordt opgemerkt "dat op voorhand niet is te voorspellen hoeveel de tarieven precies gaan stijgen" (p. 9). Ook wordt gewezen op de mogelijkheid van 'gerichte maatregelen' om excessieve prijsstijgingen te voorkomen (p. 11). Wellicht dat op basis hiervan ook afspraken gemaakt kunnen worden met de brancheorganisaties en dat hun het risico van prijsregulering (of andere 'gerichte maatregelen') kan worden voorgehouden wanneer de prijzen inderdaad excessief stijgen.

Hoe dan ook is het belangrijk om te voorkomen dat juist die kinderen uit het systeem worden geduwd die het meest baat hebben bij kinderopvang. Kinderopvang is belangrijk voor werkend Nederland, maar kinderopvang is ook een springplank voor kinderen; een springplank naar een betekenisvolle toekomst.

## Literatuur

CBS (2023) *Ouders betaalden gemiddeld 3210 euro aan kinderopvang in 2023*. CBS Nieuwsbericht, 26 juli.

Coalitieakkoord (2021) *Omzien naar elkaar, vooruitkijken naar de toekomst: Coalitieakkoord 2021–2025 – VVD, D66, CDA en ChristenUnie*. Te vinden op [www.kabinetformatie2023.nl](http://www.kabinetformatie2023.nl).

Huizen, T. van, en J. Plantenga (2018) *Do children benefit from universal early childhood education and care? A meta-analysis of evidence from natural experiments*. *Economics of Education Review*, 66, 206–222.

Kinderopvangraad (2024) *Kinderopvang: een springplank naar een betere toekomst. Overwegingen voor het nieuwe kabinet*. Kinderopvangraad, Publicatie 19 september.

MinSZW (2024) *Hoofdlijnenbrief over nieuw financieringsstelsel kinderopvang: aan de slag*. Ministerie van Sociale zaken en Werkgelegenheid, 11 november. Te vinden op [www.rijksoverheid.nl](http://www.rijksoverheid.nl).

Plantenga, J. T. van Huizen en P. Leseman (2022) *Het maatschappelijk belang van kinderopvang vereist prijsregulering*. *ESB*, 107(4810), 270–273.

Rijn, J. van, J.H. van Dijk en J.J. van Dijk (2023) *Inkomensafhankelijke ouderbijdrage beter dan kabinetsplan kinderopvang*. *ESB*, 108(4827S), 61–65.