

Op winst gerichte partijen in de kinderopvang grotendeels wenselijk

In verschillende markten concurreren publieke spelers met private spelers. Zo ook in de kinderopvang. Wat kan er worden gedaan om ervoor te zorgen dat de deelname van op winst gerichte spelers goed kan worden benut?

IN HET KORT

- Meer op winst gerichte partijen in de kinderopvang kan de efficiëntie en keuzemogelijkheden vergroten.
- In sommige gevallen ondermijnen op winst gerichte partijen de publieke belangen.
- Weer enkel de kille winstmaximaliseerders, vergroot transparantie en voer een gedragscode in.

MARCEL CANOY

Hoogleraar aan de Vrije Universiteit van Amsterdam (VU) en adviseur van de ACM

YVONNE

KRABBE

Onderzoeker aan de VU

PETER MAKAI

Universitair docent aan de Erasmus Universiteit Rotterdam en medewerker toezicht bij de ACM

In de kinderopvang zijn zowel stichtingen zonder winstoogmerk actief als op winst gerichte partijen, waaronder ook private equity. Daarmee is de markt voor kinderopvang een van de markten waarin publieke en private partijen met elkaar concurreren. Zo kennen we ook concurrentie om kijkers tussen de publieke omroep en de commerciële omroepen bij de televisie en radio, hebben we commerciële aanbieders van onderwijs versus gewone scholen, en een op winst gerichte ouderenzorg versus de traditionele verpleeghuizen.

In een markt waarin publieke en private partijen met elkaar concurreren, kunnen er verstoringen ontstaan. Over gedragingen van de overheid die marktverstoringen veroorzaken wanneer publieke en private partijen met elkaar concurreren, is er al het nodige geschreven (Gradus, 2015; Schipper-Tops et al., 2021). In de kinderopvang bestaat echter ook een risico van het omgekeerde probleem: het gedrag van op winst gerichte spe-

lers die publieke belangen in gevaar kunnen brengen, of die consumentenschade kunnen veroorzaken. Denk bijvoorbeeld aan het ‘cherry-picking’ in lucratieve delen van de markt door private partijen, ten koste van de publieke partijen (Chalkley en Sussex, 2018; Bernstein et al., 2021). Over dergelijke nadelen van privaat aanbod op markten met publieke belangen is nog maar weinig geschreven.

In dit artikel tonen we aan wat de voor- en nadelen kunnen zijn van een privaat aanbod op markten met publieke belangen. Daarnaast laten we zien welke factoren en markeigenschappen deze voor- en nadelen kunnen versterken, of juist kunnen verzwakken. En bespreken we onder welke voorwaarden het wenselijk is dat op winst gerichte spelers – en meer specifiek private equity – een rol spelen in de sectoren met een publiek belang, zoals de kinderopvang.

Economische theorie

Markten waarin publieke en private partijen concurreren zijn veelal markten waarin er een bepaald publiek belang is (anders is er weinig reden voor de aanwezigheid van niet op winst gerichte spelers), maar waar de markt niet zo faalt dat er sprake is van uitsluitend publieke voorzieningen. Ook betreft het soms markten waarin het niet wenselijk of mogelijk is om, met regulering, de voorziening uitsluitend met op winst gerichte spelers te laten uitvoeren. Het publieke deel moet een bepaald publiek belang dienen, bijvoorbeeld om een basisvoorziening te garanderen, terwijl het private deel dan gebruikt wordt voor de schaal, de luxe of de keuze (Besley en Ghatak, 2005; 2007).

In de literatuur is er opmerkelijk weinig bekend over verstoringen door private spelers van publieke belangen. Weliswaar heb je een hele stroming over de

zogeheten ‘mixed oligopolies’, maar die literatuur gaat vooral over de efficiënte spillovers van privaat naar publiek en over de problemen van markt versus overheid (Gradus, 2015; Schipper-Tops et al., 2021). Kennelijk wordt in de literatuur alleen de overheid als een potentieel probleem in dit soort markten gezien. Zo heeft Gianni De Fraja (2009) een lang hoofdstuk over de privaat-publieke concurrentie in semi-publieke markten, maar ligt bij hem de focus helemaal niet op de verstoringen door marktpartijen. Sterker nog – daaraan wordt geen woord besteed.

Voordat we over problemen gaan praten, moet er eerst aandacht zijn voor de potentiële baten. De algemene economische logica leert dat op winst gerichte partijen beter en sneller kunnen inspelen op consumentenvoorkeuren dan stichtingen, en dat ze bij succes ook sneller kunnen ‘opschalen’. Ook kunnen ze voor een gezonde concurrentiedruk zorgen, wat de hele markt ten goede kan komen. Wanneer er private partijen uit het buitenland komen, kunnen deze hun opgedane kennis en ervaring meebrengen. De publieke partijen kunnen echter niet achterover leunen, en zullen zichzelf moeten blijven verbeteren om te kunnen blijven concurreren met de private bedrijven.

Concurrentie tussen private en publieke partijen kent echter ook nadelen. We maken onderscheid tussen vier categorieën van problemen die er kunnen ontstaan: cherry-picking, kwaliteitserosie, tweedeling en aantasting van overige publieke belangen.

Cherry-picking

Wanneer private partijen erin slagen het lucratieve deel van de kinderopvangmarkt effectief te segmenteren en naar zich toe te trekken, dan ontstaat er cherry-picking. Daarmee blijven de minder rendabele segmenten over voor de niet op winst gerichte aanbieders.

Decisio (2023) noemt de mogelijkheid van reorganisaties die een overnemende partij oplegt, en die kunnen leiden tot een verschuiving naar andere marktsegmenten, bijvoorbeeld door klanten af te stoten waarop er minder rendement wordt gemaakt. Daarmee blijven er minder rendabele regio’s over voor de niet op winst gerichte aanbieders.

Thomas van Huizen (2023) betoogt in zijn *ESB*-blog, dat dergelijke cherry-picking ook plaatsvindt op basis van het type kinderopvang dat wordt aangeboden. Van Huizen laat zien dat het aanbod van voorschoolse educatie scheef verdeeld is tussen typen aanbieders. Die scheve verdeling impliceert dat er niet alleen verschil-

len zijn tussen wijken maar ook binnen wijken: non-profitorganisaties richten zich meer op kinderen uit kansarmere milieus. “De gevonden verschillen tussen for-profit en non-profit in uurtarieven voor de kinderdagopvang en buitenschoolse opvang zouden groter zijn wanneer het aanbod van voorschoolse educatie gelijkjer verdeeld zou zijn tussen non-profit en for-profit aanbieders.” (Van Huizen, 2023).

Kwaliteitserosie

Verder is er een risico op kwaliteitserosie. Een te sterke focus op kostenreductie van de private partijen kan gepaard gaan met het inleveren op een moeilijk observeerbare kwaliteit. Zo noemt Decisio (2023) het stopzetten van de ‘plusopvang’ (opvang voor kinderen die in hun ontwikkeling worden bedreigd of van wie de ouders moeilijkheden ondervinden bij de opvoeding), met als gevolg een kwaliteitsverlaging op sectoraal niveau.

Let wel, de op winst gerichte aanbieders kunnen uiteraard ook een hogere kwaliteit bieden dan de publieke aanbieders. Dat kan bijvoorbeeld omdat men private-equity-ervaringen uit het buitenland kan inbrengen om tot verbeteringen te komen. Of dit het geval is, hangt af van de mate van observeerbaarheid van kwaliteit. Is die kwaliteit goed observeerbaar, dan ligt het voor de hand dat het winstmotief leidt tot hogere kwaliteit. Immers, in dat geval stemmen de consumenten dan met de voeten.

Tweedeling

Een ander probleem is dat er een tweedeling kan ontstaan tussen hoge kwaliteit voor mensen met een hoog inkomen, en een lagere kwaliteit voor mensen met een laag inkomen. Een dergelijke situatie kan ontstaan wanneer de private partijen vaker actief zijn in wijken met hogere inkomens, of hun prijzen sterk verhogen in reactie op de schaarste, terwijl de publieke partijen een lagere prijs hanteren om toegankelijk te blijven. Het meest in het oog springende voorbeeld is de zorg in het Verenigd Koninkrijk. De *National Health Service* is gratis, maar de wachtlijsten zijn zo groot dat rijke Britten zich bijverzekeren zodat er een tweedeling ontstaat (Broadstone, 2023). Of bijvoorbeeld wanneer gratis onderwijs van een lagere kwaliteit is dan het private onderwijs.

Op veel markten vinden we tweedeling niet erg. Niet iedereen kan wonen in een huis met een zwembad. Maar in markten waarbij solidariteit een belangrijke rol speelt, kan een teveel aan tweedeling schade opleveren – bijvoorbeeld omdat het tot polarisatie leidt of

tot gebrekkige toegang. In het onderwijs kan gebrekkige toegang leiden tot een duurzame achterstand op de arbeidsmarkt (CPB, 2020). Een vergelijkbaar gevolg kan ook optreden door een tweedeling in de kinderopvangmarkt, aangezien ook kinderopvang van invloed is op de ontwikkeling van kinderen (Gruber et al., 2023).

Aantasting overige publieke belangen

Ten slotte kunnen de private partijen het nastreven van publieke belangen door publieke partijen bemoeilijken. Je kan bijvoorbeeld betogen dat de concurrentie om kijkers door commerciële omroepen het voor de publieke omroepen moeilijker maakt om hoogkwalitatieve programma's te ontwerpen voor kleine populaties. Ook is het denkbaar dat succesvolle commerciële partijen aantrekkelijkere arbeidsvoorwaarden kunnen bieden. Dan kan personeel weggesluisd worden bij de publieke aanbieders. Het bieden van aantrekkelijke voorwaarden kan ook met cherry-picking samenhangen, aange-

Voorwaarden concurrentie

In algemene zin wil je ruim baan bieden aan ondernemerschap in markten waarbij er relatief weinig marktfalen is, en waarbij keuzevrijheid, prijsdruk en innovatie een rol spelen. Wanneer de klassieke voorwaarden aangaande volledige concurrentie in mindere mate aanwezig zijn, dan neemt het risico op de nadelen van de privaat-publieke concurrentie toe.

In de kinderopvangmarkt zijn de voorwaarden voor concurrentie deels aanwezig. Het aanbod is heel gevarieerd want er zijn diverse soorten kinderopvang, en de smaken en voorkeuren van ouders en hun kinderen verschillen. Keuzevrijheid en innovatie zijn daarmee belangrijk. Daarnaast is het relatief makkelijk voor een nieuwe aanbieder om toe te treden.

Prijsdruk is van de kinderopvangmarkt een kwetsbaarder onderdeel. Weliswaar is die prijsdruk aanwezig, maar ouders zijn niet graag bereid om met de voeten te stemmen. Je haalt niet zo snel je kind weg uit een vertrouwde omgeving. Ook is kwaliteit weliswaar observeerbaar, maar niet perfect. Als er dan prikkels zijn om te cherry-picken of om op kwaliteit te bezuinigen, dan kan dat gedrag niet zo makkelijk door consumenten worden gecorrigeerd. Schaarste kan een probleem opleveren bij gratis kinderopvang. Waarschijnlijk zal de vraag in dit geval snel stijgen terwijl aanbod moeilijk kan bijbenen door krapte op de arbeidsmarkt. Op winst gerichte partijen zullen een grotere prikkel hebben om hun prijs te verhogen dan publieke partijen.

Mate van hebberigheid

Een andere versterkende of mitigerende factor is de mate van 'hebbigheid'. In een recent artikel tonen Dewatripont en Tirole (2022) aan dat als de mate van hebberigheid bij private partijen (bijvoorbeeld private-equity-bedrijven) groot is, de kans nog groter is dat er problemen ontstaan. De intuïtie is helder. Hoe groter de winsthonger, hoe groter de kans dat alle wettelijke 'geitenpaadjes' gevonden worden, zonder dat een intrinsieke motivatie daar een rem op zet. In de kinderopvangmarkt is de mate van hebberigheid naar alle waarschijnlijkheid het hoogste bij private-equity-bedrijven.

Complexiteit

Ook de mate van complexiteit zorgt voor een hogere kans op problemen. Is het niet één bedrijf maar een ondoorzichtig consortium met stichtingen, waar de bv's onder hangen, of vice versa, dan wordt het lastiger te bezien waar het misgaat, en wie daar dan voor verant-

Hoe groter de winsthonger, hoe groter de kans dat alle wettelijke 'geitenpaadjes' gevonden worden

zien een focus op een meer rendabel segment ook meer middelen beschikbaar maakt om zo betere arbeidsvoorwaarden te kunnen bieden. Mochten dergelijke scenario's zich daadwerkelijk voordoen, dan ontstaat er schade. Schade aan cliënten die niet de kwaliteit krijgen die ze mogen verwachten, schade op de arbeidsmarkt omdat stichtingen met relatief slechte populaties worden opgezet, schade aan ouders die onnodig moeten verhuizen met hun kind.

Marktwerking verbeteren

Er zijn factoren of eigenschappen van markten die maken dat de baten groter of aannemelijker zijn, of juist leiden tot een hoger risico op problemen. Aan de hand van deze factoren kan er worden bepaald of een markt geschikt is voor concurrentie tussen de private en publieke partijen. Ook kunnen deze factoren helpen bij het vormgeven van beleid om aldus de marktwerking in de kinderopvangmarkt te verbeteren.

woordelijk is. Ook wordt een effectief toezicht belemmerd door complexiteit. In een goed werkende markt lost die markt het probleem van de complexiteit zelf op. Er ontstaan intermediairs die consumenten helpen, of de consumenten kiezen zelf voor aanbieders die niet complex zijn. In minder goed werkende markten (zoals de markt voor zorgverzekeringen) kan de overheid via regulering de complexiteit proberen te verminderen.

De lusten zonder de lasten

Indien je de voordelen van private-publieke concurrentie wilt benutten zonder opgezaaid te worden met de nadelen, dan is het eerst van belang om scherp te duiden wat het publieke belang is; of – zoals vaker – de verschillende publieke belangen.

In het geval van kinderopvang zit het publieke belang – naast in de gebruikelijk algemene doelen toegankelijkheid, kwaliteit (waaronder veiligheid) en betaalbaarheid – in de specifieke ontwikkeling van het kind en de arbeidsparticipatie (MinSZW, 2020).

Het kan best zo zijn dat de op winst gerichte spelers goed zijn voor al deze publieke doelen: het kan wachtlijsten verminderen, kwaliteit en keuzevrijheid vergroten, en door efficiëntie de betaalbaarheid dienen. Maar die belangen moeten wel geborgd worden, anders slingert de pendule mogelijk de andere kant op. Dan zorgen de op winst gerichte spelers – en vooral private equity – voor een tweedeling of erosie van de kwaliteit.

Welke maatregelen zijn kansrijk om de lusten van de publiek-private concurrentie te bevorderen en de lasten ervan te verminderen?

Tariefregulering

Het rapport van Decisio (2023) concludeert dat tariefregulering mogelijk een goede maatregel zou zijn om de risico's op prijsverhogingen te beperken. Het lijkt er sterk op dat deze maatregel is ingegeven door de wens om de tariefexplosie, die zou ontstaan door het vrijgeven van de markt, te beteugelen.

Tariefregulering is in deze markt evenwel ongewenst; zo leidt het tot schaarste. Stel dat de gereguleerde prijs gelijk is aan het prijsniveau dat nu gehanteerd wordt, en dat dit niveau de kosten dekt en een redelijk rendement biedt. In dat geval is er een business case voor toetreding. Maar bij vrije prijsvorming is er waarschijnlijk meer en snellere toetreding. De rendementen liggen hoger en/of het is makkelijker om personeel aan te trekken met een hoger salaris. Tariefregulering impliceert daarom meer schaarste dan bij vrije prijsvorming

het geval zou zijn, en dit komt de toegankelijkheid van kinderopvang niet per se ten goede.

Tariefregulering heeft ook invloed op de kwaliteit van opvang. Als de inkomsten vaststaan, hebben de winstgerichte ondernemingen een prikkel om de kosten te beperken. Kwaliteitserosie kan hierdoor verergeren. Om dit probleem te voorkomen, zal het toezicht moeten worden aangescherpt, met alle kosten en moeilijkheden van dien.

Ten slotte zijn er talloze praktische hindernissen. Er zijn honderden kinderopvangcentra met aanzienlijke kostenverschillen. Eén tarief hanteren doet geen recht aan deze verschillen, maar differentiëren is wel uitermate complex.

Private equity weren

Het weren van private equity uit de kinderopvangmarkt kan de kans op problemen verlagen. De mate van 'hebberigheid' versterkt de nadelen van private spelers

Het weren van private equity uit de kinderopvangmarkt kan de kans op problemen verlagen

in een markt met publieke belangen, en private equity is typisch sterk op winst gericht. Er zijn talloze voorbeelden van private-equity-ongelukken, ook in relatief 'normale markten'. Denk aan het drama met de HEMA of de aluminiumsmelter Aldel in Delfzijl, waar private equity door grote schuldfinanciering ervoor zorgde dat Aldel failliet ging. Ook in de markt van kinderopvang kennen we het geval van het kinderdagverblijf Estro dat failliet ging door de exorbitante vergoedingen aan adviseurs.

Het weren van private equity is uitvoeringstechnisch wel uitdagend. In wet- en regelgeving kun je niet makkelijk onderscheid maken tussen 'gewone' vormen van kapitalisme en private equity. Zolang je winstuitkering aan aandeelhouders toestaat, is het best moeilijk om aan die uitkering allerlei eisen te stellen, want het is zowel juridisch als uitvoeringstechnisch ingewikkeld.

Toch hoeven de gevaren van private equity zich niet voor te doen. Private equity kan ook leiden tot het

verbeteren van de corporate governance en het professionaliseren van de bedrijfsvoering (van Eijkel et al., 2023).

Gedragscode

De problemen van private deelname kunnen worden gemitigeerd door de transparantie te vergroten, en ‘keiharde’ winst-maximaliseerders te ontmoedigen (Dewatripont en Tirole, 2022). Zo kan de overheid een afdwingbare gedragscode opstellen. Door Decisio wordt een gedragscode onbegrijpelijkerwijs als ‘niet-kansrijk’ bestempeld, omdat het tot minder variëteit en aanbod zou leiden en slecht zou uitpakken qua administratieve lasten voor kleine aanbieders. Voor dit oordeel is er geen enkel bewijs. Juist voor kleine aanbieders die goede kwaliteit bieden, is een gedragscode alleen maar fijn, omdat ze minder last hebben van de private-equitypartijen die moeite zullen hebben met die code. In de code staat welke vormen van gedrag er wenselijk zijn en welke niet. Dat zal geen grote administratieve lasten of beknelling opleveren voor bonafide bedrijven (private equity, of niet), maar wel de rotte appels ontmoedigen.

Conclusie

Bij kinderopvang lijkt een combinatie van stichtingen en winstgerichtheid geen probleem, mits de gevaren serieus worden genomen en ze gemitigeerd worden. Kansrijke maatregelen om de problemen te mitigeren zijn het weren van private equity en het opstellen van een gedragscode. Zo wordt buitensporige winstmaximalisatie tegengegaan. Tariefsregulering is minder wenselijk door complexiteit in de uitvoering en de negatieve effecten op uitbreiding van het aanbod en de kwaliteit van de kinderopvang.

Literatuur

- Bernstein, D.N., C. Reitblat, V.A., van de Graaf, et al. (2021). Is there an association between bundled payments and “cherry picking” and “lemon dropping” in orthopaedic surgery? A systematic review. *Clinical Orthopaedics and Related Research*, 479(11), 2430.
- Besley, T. en M. Ghatak (2005) Competition and incentives with motivated agents. *The American Economic Review*, 95(3), 616–636.
- Besley, T. en M. Ghatak (2007) Retailing public goods: The economics of corporate social responsibility. *Journal of Public Economics*, 91(9), 1645–1663.
- Broadstone (2023) *As the NHS waiting list reaches staggering 7.2 million, private medical insurance (PMI) demand is on the up*. Broadstone Nieuwsbericht, 1 februari.
- Chalkley, M. en J. Sussex (2018) *Private provision of publicly funded health care: The economics of ownership*. Office of Health Economics Briefing, september. Te vinden op www.ohe.org.
- CPB (2020) *Ongelijkheid van het jonge kind*. CPB Notitie, december.
- De Fraja, G. (2009) *Mixed oligopolies: Old and new*. University of Leicester, Working Paper, 09/20.
- Dewatripont, M. en J. Tirole (2022) *The morality of markets*. ECARES Working Paper, 2022-35.
- Eijkel, van, R. W. Luiten, W. Elsenburg en P. Roosenboom (2023) *De Markt voor kinderopvang: de rol van private equity binnen de kinderopvangsector*. SEO Economisch Onderzoek 2023-38.
- Gradus, R. (2016) *Wet markt en overheid hoe u verder? Markt en Mededinging*, 3, 119–123.
- Gruber, J., T. Kosonen en K. Huttunen (2023) *Paying moms to stay home: Short and long run effects on parents and children*. NBER Working Paper, 30931.
- Hoefsloot, N., P. Risseeuw, M. Koopman et al., (2023) *Maatregelen marktwerking kinderopvang*. Decisio
- Huizen, T. van (2023) *SEO onderzoek naar de markt van kinderopvang is incompleet*. Blog op esb.nu, 21 april.
- MinSZW (2020) *Eindrapport Scenariostudie Vormgeving Kindvoorziening*. Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, december.
- Schipper-Tops, R., C. Damen, S. Kes en D. van der Plas (2021) *Van overheid als marktmeester naar ondernemer en regisseur*. *ESB*, 106(4795S), 46–49.