



Centraal Planbureau

CPB Notitie | 27 oktober 2011

Kinderopvang in Kaart

*Op verzoek van het Ministerie
van Sociale Zaken en
Werkgelegenheid*



CPB Notitie

Aan: Ministerie van SZW, directie Kinderopvang
T.a.v. Drs. M.P. Flier

Centraal Planbureau
Van Stolkweg 14
Postbus 80510
2508 GM Den Haag

T (070) 3383 380
I www.cpb.nl

Contactpersoon
Karen van der Wiel

Datum: 27 oktober 2011
Betreft: Kinderopvang in Kaart

Bijlage
1

1 Inleiding: Kinderopvang in Kaart

Deze CPB-notitie brengt de markt voor kinderopvang in Nederland in kaart. Het gaat hier om opvang in kinderdagverblijven (KDV) voor kinderen tot vier jaar en buitenschoolse opvang (BSO) voor kinderen die al naar de basisschool gaan.¹ Het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW) heeft het Centraal Planbureau gevraagd om de recente ontwikkeling in verschillende publieke belangen die met kinderopvang gemoeid zijn te analyseren. Het ministerie verstaat onder deze belangen i) de toegankelijkheid van de opvang, waaronder de betaalbaarheid, ii) de kwaliteit van de opvang en iii) de doelmatigheid van opvanginstellingen.² Het wil weten in hoeverre de introductie van de vraagfinanciering heeft geleid tot veranderingen in deze drie belangen. De vraag is of er ongunstige ontwikkelingen opgetreden zijn die eventueel om beleidsaanpassingen vragen.

De kinderopvang in Nederland, en in het bijzonder de marktwerking, is al eerder door meerdere partijen onderzocht. Zo is de kinderopvang een van de sectoren in het *Onderzoek Marktwerkingsbeleid* uit 2008 van het toenmalige ministerie van Economische Zaken (EZ). In deze studie staat de trits van publieke belangen centraal (toegankelijkheid, kwaliteit en doelmatigheid) waarvan de ontwikkeling moet worden onderzocht bij de beoordeling van een marktwerkingsoperatie. EZ concludeert dat de beschikbaarheid van kinderopvang na 2005 is verslechterd en de betaalbaarheid verbeterd. In 2008 was er nog onvoldoende informatie beschikbaar om iets te zeggen over de ontwikkeling in de publieke belangen kwaliteit en doelmatigheid. Het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen (OCW)³ heeft SEO Economisch Onderzoek in 2009 gevraagd de Wet Kinderopvang te evalueren.⁴ SEO concludeert in dit rapport dat deze wet tot op zekere hoogte tot meer marktwerking heeft geleid. Het aanbod van kinderopvang is immers hard gestegen tussen 2004 en 2008. Wel werkt de markt voor kinderopvang nog niet optimaal gezien de persistentie van wachtlijsten en een dalende pedagogische kwaliteit van opvang. Tegelijkertijd gaf de Nederlandse Mededingsautoriteit (NMa) Regioplan de opdracht een onderzoek uit te voeren naar het functioneren van de

¹ Gastouders en gastouderbureaus blijven in deze notitie buiten beschouwing. Het zelfde geldt voor de informele opvang.

² In deze notitie sluiten we aan bij het gebruik van het begrip publiek belang zoals geformuleerd door het ministerie van SZW en eerder door het voormalige ministerie van EZ. Wij wijzen erop dat er ander gebruik van deze term bestaat die direct aansluit bij marktfalen en de analyse van maatschappelijke welvaart. Deze visie wordt besproken in een bijlage. Het verkennende karakter van de onderhavige studie maakt het mogelijk niet al te strikt te zijn in het gebruik van de term publiek belang.

³ Eind 2010 is de verantwoordelijkheid voor de kinderopvang teruggegaan naar SZW.

⁴ SEO (2009), Ontwikkelingen op de markt voor kinderopvang 2004-2008.

markt voor kinderopvang.⁵ Deze studie concludeert net als het SEO-rapport dat ondanks diverse aanhoudende problemen vraag en aanbod in de kinderopvang na 2005 wel beter op elkaar aansluiten dan voorheen. Daarnaast is er het onderzoek van het Nederlands Consortium Kinderopvang Onderzoek (NCKO) naar de pedagogische kwaliteit van kinderdagverblijven, waar onder meer het SEO rapport ook naar verwijst.⁶ Dit onderzoek laat experts uitgebreid de pedagogische kwaliteit van dagverblijven toetsen, en concludeert op basis hiervan dat de kwaliteit van kinderopvang tussen 2005 en 2008 achteruit is gegaan. Overigens vermelden in dit opzicht zowel SEO als Regioplan dat de door ouders gepercipieerde kwaliteit gedurende diezelfde periode niet gedaald is. Naar aanleiding van de Amsterdamse zedenzaak⁷ heeft de commissie Gunning begin 2011 de sector en ook het toezicht hierop onder de loep genomen.⁸ De commissie doet onder meer op het gebied van toezicht een aantal aanbevelingen om de kwaliteit van kinderopvang in de toekomst beter te borgen. Ook het CPB zelf heeft eerder onderzoek gedaan naar de kinderopvang. Zo is er de studie over de vraag of organisaties die niet op winst gericht zijn een verschil maken in de markten voor publieke diensten, waaronder de kinderopvang.⁹ Daarnaast werd en wordt het effect van de kinderopvang op de arbeidsparticipatie onderzocht.¹⁰

Het doel van deze CPB-notitie is om de exercitie van het toenmalige ministerie van Economische Zaken naar het effect van marktwerking op de ontwikkeling in de trits publieke belangen (toegankelijkheid, kwaliteit en doelmatigheid) uit te breiden voor de kinderopvangsector.¹¹ Dit gebeurt door zoveel mogelijk recente databronnen te raadplegen. Het gaat hierbij bijna uitsluitend om bestaande databronnen, die voor het merendeel niet eerder voor een marktwerkingsstudie zijn ingezet. Naast het ontsluiten van deze nieuwe informatie onderscheidt deze notitie zich door deze databronnen, waaronder het register van kinderopvanginstellingen, door het CBS verzamelde financiële gegevens van de sector (productiestatistiek) en de toeslaggegevens van de Belastingdienst, aan elkaar te koppelen en zo met elkaar in verband brengen. Door de data op lokaal niveau te combineren en vervolgens econometrisch te analyseren, ontstaat er een completer beeld van de ontwikkelingen in de markt voor de kinderopvang. Dit beeld bevat een nieuwe, ruimtelijke representatie van de wachtlijstproblematiek. Daarnaast worden resultaten gepresenteerd naar inkomensklasse van afnemers van kinderopvang en worden de aanbieders onderscheiden naar rechtsvorm.

De notitie is als volgt opgebouwd. Hoofdstuk twee bespreekt de onderzoeksopzet. Hoofdstuk drie behandelt vervolgens het institutionele kader rondom vraagfinanciering. Hoofdstuk vier beschrijft de ontwikkeling in het aanbod van kinderopvang en de concurrentie tussen verschillende instellingen. De toegankelijkheid van de opvang wordt behandeld in hoofdstuk vijf, terwijl de kwaliteit van de opvang in hoofdstuk zes wordt beschreven. Hoofdstuk zeven belicht de financiële kant van de opvanginstellingen met het oog op doelmatigheid. In hoofdstuk acht ten slotte, worden de conclusies gepresenteerd en wordt gezien of deze geëxtrapoleerd kunnen worden naar de toekomst. Bijlage B1 gaat in op de publieke belangen die het ministerie heeft geformuleerd en plaatst deze in een economische, welvaartstheoretische context. Ook worden de gebruikte datasets en indicatoren uitgebreid beschreven in de bijlagen B2 en B3. Ten slotte presenteert bijlage B4 kaarten van Nederland om de geografische spreiding in diverse indicatoren aan te geven, en geeft bijlage B5 tabellen met uitgebreide regressieresultaten weer.

⁵ Regioplan (2009), Marktwerking in de kinderopvang.

⁶ De Kruif e.a. (2009), Pedagogische kwaliteit van de opvang voor 0- tot 4-jarigen in Nederlandse kinderdagverblijven in 2008.

⁷ In december 2010 is een man aangehouden die verdacht wordt van seksueel misbruik van zeer jonge kinderen. Deze man was werkzaam als pedagogisch medewerker bij verschillende kinderdagverblijven in Amsterdam.

⁸ Gunning (2011), Rapport onafhankelijke Commissie Onderzoek Zedenzaak Amsterdam.

⁹ Koning, Noailly en Visser (2006), Do non-profits make a difference?

¹⁰ Zie bijvoorbeeld Jongen (2010), Child care subsidies revisited.

¹¹ Hier wordt echter niet ingegaan op de werkgelegenheid in de sector en de arbeidsvoorwaarden.

2 Onderzoeksopzet: data combineren

Ontwikkelingen breed in beeld

Deze notitie behandelt niet één centrale probleemstelling maar brengt de recente ontwikkelingen op de markt voor de kinderopvang breed in beeld. Hierbij wordt ingegaan op de publieke belangen toegankelijkheid, kwaliteit en doelmatigheid en de zorgen die er op deze terreinen bestaan.

De introductie in 2005 van vraagfinanciering in de kinderopvang betekende een stimulans van de vraag in een al groeiende markt. Het is bekend dat sindsdien het aanbod van kinderopvang duidelijk is toegenomen. Daarnaast is de structuur van het aanbod gewijzigd: het aandeel *for profit* spelers op de kinderopvangmarkt is gegroeid, en de gemiddelde grootte van ondernemingen is gestegen. Allereerst schetst deze notitie een beeld van deze ontwikkelingen in de vraag naar en het aanbod van opvang in kinderdagverblijven en buitenschoolse opvanginstellingen.

Vervolgens komen de ervaringen met publieke belangen aan bod. In hoofdstuk vijf wordt onderzocht in hoeverre de toename van het aanbod de vraag heeft kunnen bijhouden en in hoeverre dit tot meer concurrentie geleid heeft. De rol die lokale marktfactoren spelen in de potentiële en daadwerkelijke toegankelijkheid van kinderopvang staat ter discussie. Ook worden de gehanteerde tarieven in kaart gebracht, aangezien er zorgen in de samenleving bestaan over dit element van de betaalbaarheid van kinderopvang.¹² Hoofdstuk zes behandelt onder andere de consequenties van de structuurwijziging voor de kwaliteit van de opvang. Dit om een veronderstelling te toetsen die vaak wordt geuit in het publieke debat: dat *not for profit* instellingen de kwaliteit beter zouden borgen. Meer marktwerking zou ook gunstig kunnen uitpakken voor de ontwikkeling van kwaliteit over de tijd, wanneer aanbieders zich van elkaar gaan onderscheiden op dit punt. Hoofdstuk zeven gaat in op de relatie tussen meer aanbieders op de kinderopvangmarkt en de kosteneffectiviteit van deze aanbieders. Over het algemeen is concurrentie gunstig voor de kosteneffectiviteit (doelmatigheid) van het voortbrengen van een goed of dienst. Als inderdaad de kosten afnemen en tegelijkertijd de tarieven gelijk zouden blijven, of zelfs toenemen, dan nemen de winsten in een sector toe. Dit hoofdstuk behandelt daarom ook de winstgevendheid van kinderopvangaanbieders. Een zorg dat grote spelers op de markt excessieve winsten zouden behalen wordt hiermee ook geadresseerd.

Deze notitie is nadrukkelijk geen integrale welvaartsanalyse. Voor een dergelijke analyse dienen alle maatschappelijke kosten en baten te worden geïdentificeerd en afgewogen. Zo wordt het effect van de kinderopvang op de arbeidsparticipatie niet gekwantificeerd, en blijft ook de substitutie tussen formele en informele kinderopvang en de substitutie tussen opvang in instellingen en opvang bij gastouders buiten beschouwing. In eerdere CPB-publicaties krijgt de vraag naar kinderopvang veel aandacht.¹³ Deze CPB-notitie concentreert zich daarom op ontwikkelingen in het aanbod van kinderopvang.

Publieke belangen tegen het licht

De trits publieke belangen die in deze notitie aan de orde komen - toegankelijkheid, kwaliteit en doelmatigheid van de kinderopvangmarkt - zijn door het ministerie van SZW gedefinieerd als die belangen die door de overheid geborgd dienen te worden wanneer de markt dit onvoldoende zou doen. Deze CPB-notitie neemt dit drietal publieke belangen dan ook als een gegeven, zonder stelling te nemen in een discussie over in hoeverre de overheid deze belangen dient te borgen.

¹² Bijvoorbeeld een artikel in het NRC Handelsblad van 30 oktober 2010: De crèche wordt duurder en slechter.

¹³ Zie o.a. E. Jongen (2010).

Bovengenoemde visie gaat uit van het primaat van de politiek: wat een democratisch gelegitimeerde overheid een publiek belang acht is dat ook.¹⁴ In de EZ-studie *Onderzoek Marktwerkingsbeleid* wordt de trits publieke belangen als volgt beschreven. Toegankelijkheid is een publiek belang omdat ‘de overheid vindt dat bepaalde diensten voor iedereen beschikbaar en betaalbaar moeten zijn.’¹⁵ Toegankelijkheid betreft daarnaast ook bereikbaarheid. Kwaliteit is een ruim begrip waarbij voor sommige kwaliteitsaspecten geldt dat meer beter is, bijvoorbeeld meer tijd van een pedagogisch medewerker per kind in de opvang. Andere aspecten zijn meer een kwestie van smaak. Kwaliteit is een publiek belang omdat de overheid kan besluiten om een bepaald minimum niveau van kwaliteit te garanderen. Bij doelmatigheid gaat het om het tegen zo laag mogelijke kosten aanbieden van diensten, zeker wanneer er publieke middelen in het geding zijn. Bovendien bestaat er het gevaar van een ‘weglek’ van de publieke middelen in de winstgevendheid van ondernemingen.

In bijlage B1 van deze notitie wordt ingegaan op de diverse manieren om tegen het begrip publieke belangen aan te kijken. Volgens één van deze visies, die sterk samenhangt met de economische welvaartstheorie, is er ruimte om met publieke interventies de maatschappelijk welvaart te vergroten wanneer er sprake is van marktfalen. Bovendien stelt deze visie dat herverdeling van de bestaande welvaart ook een doel van deze interventies kan zijn. Er zijn een aantal vormen van marktfalen aan de orde bij de kinderopvang. Dit zijn onder meer het externe effect op de arbeidsmarkt en de informatie-asymmetrie wat betreft de kwaliteit van de opvang. Twee mogelijke oorzaken van marktmacht zijn overstapkosten voor de ouders en toetredingsbelemmeringen voor aanbieders. De bijzonderheden van de kinderopvang die wijzen op marktfalen passeren ook de revue in bijlage B1.

Methode: combineren van microdatabestanden

Deze notitie is kwantitatief van aard en brengt de sector kinderopvang in kaart door meerdere bestaande en nieuwe databronnen met elkaar te combineren. Het gaat om microdatabestanden die de gegevens bevatten van individuele aanbieders en afnemers van kinderopvang. In totaal is gebruik gemaakt van acht verschillende bestaande databases en van één dataset over uurtarieven van kinderopvanginstellingen, die speciaal voor deze notitie is verzameld. De leveranciers van de bestaande gegevens zijn het Centraal Bureau voor de Statistiek, de Belastingdienst, het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid en de Kamer van Koophandel. Door middel van (onherkenbare) bedrijfsidentificatienummers en viercijferige postcodes is het mogelijk een aantal van deze bronnen met elkaar te combineren. Dit biedt inzicht in hoe zaken als ruimtelijke bezettingsgraden, capaciteitsgroei, kwaliteit en rechtsvorm zich tot elkaar verhouden. In bijlage B2 worden alle datasets toegelicht. Voor de leesbaarheid is ervoor gekozen om in de hoofdtekst geen databronnen te vermelden, behalve daar waar andere bronnen zijn gebruikt dan in de bijlage omschreven.

Deze notitie behandelt voor ieder publiek belang afzonderlijk- dat wil zeggen voor toegankelijkheid, kwaliteit en doelmatigheid - de ontwikkeling van vóór de invoering van vraagfinanciering in 2005 tot zo recent mogelijk.¹⁶ De bevindingen worden vervolgens in de conclusie van de notitie samengevoegd om tot een voorzichtig beeld te komen van de staat van marktwerving in deze sector. Een strikte causale analyse van de invoering van de vraagfinanciering in 2005 is helaas niet mogelijk. Dit aangezien de diverse beleidswijzigingen op de markt voor de kinderopvang, waarvan de invoering van vraagfinanciering in 2005 de belangrijkste was, tegelijkertijd voor alle deelnemers zijn doorgevoerd. Hierdoor kan nooit worden vastgesteld wat zou zijn gebeurd zonder deze beleidswijziging.

Naast het analyseren van de ontwikkelingen in verschillende indicatoren over de tijd, krijgen ook verschillen tussen subgroepen aandacht. Zo worden variaties in kwaliteit en doelmatigheid tussen *for profit* en *not for profit* organisaties bekeken. Hier is voor gekozen omdat bij sommige spelers in het maatschappelijke debat

¹⁴ Zie ook bijlage B1.

¹⁵ EZ (2008), pag. 14.

¹⁶ Helaas loopt de databron over financiële gegevens van een steekproef van ondernemingen in de kinderopvang in september 2011 maar tot 2008.

het idee bestaat dat *for profit* instellingen ten koste van de klant hoge winsten behalen. De vergelijking biedt informatie om deze veronderstelling te toetsen. Een andere verdeling die aandacht krijgt in dit rapport betreft de toegankelijkheid en betaalbaarheid van kinderopvang voor huishoudens van verschillende inkomensklassen. Deze onderverdeling is interessant vanuit een herverdelingsoogpunt. Hierbij speelt het modaal huishoudensinkomen (hier gedefinieerd als 32.500 euro bruto per jaar) een classificerende rol.

Veel gegevens, zoals het aantal instellingen, het beschikbare aantal kindplaatsen, het aantal inwoners en het aantal kinderen dat gebruik maakt van kinderopvang, worden gepresenteerd op viercijferig postcodeniveau. Hierdoor kunnen lokale aspecten van de markt voor kinderopvang geanalyseerd worden. Aangezien ouders hun kind graag dicht bij huis onderbrengen is een lokale markt de relevante eenheid. Nu is het zo dat postcodegebieden geografisch duidelijk verschillend van grootte zijn. Bij kleine gebieden is het dan ook gebruikelijk dat kinderen naar een kinderopvanginstelling gaan in nabij gelegen postcodegebieden. Om rekening te houden met deze verschillen in omvang wordt in deze notitie gebruikt gemaakt van het begrip **'de 4-kilometerzone rondom'** een postcodegebied. Vanaf het geografisch centrum van het postcodegebied (de door het CBS verstrekte XY-coördinaten van een gebied) wordt berekend welke andere centra van postcodegebieden binnen een 4-kilometerzone liggen. Het gaat hierbij om de hemelsbrede afstand. De postcodegebieden waarvan de centra binnen deze zone vallen worden vervolgens in hun geheel toegevoegd aan de '4-kilometerzone rondom' het betreffende postcodegebied. Als de notitie het heeft over het aantal kinderen binnen de '4-kilometerzone rondom' een postcodegebied, dan wordt daarmee bedoeld de som van alle kinderen in de postcodegebieden welk centra binnen vier kilometer liggen van het centrum van het genoemde postcodegebied.¹⁷

De ruimtelijke bezettingsgraad is een voorbeeld van een indicator die gebaseerd is op de 4-kilometerzone rondom een postcodegebied. Het aantal kinderen dat gebruikt maakt van kinderopvang in dat gebied is bekend. Dat aantal wordt vermenigvuldigd met het gemiddeld aantal uren dat kinderen afnemen aan opvang in dat gebied; vervolgens wordt de verhouding genomen tot het aantal kindplaatsen, opnieuw in het onderhavige gebied. Omdat kinderen van buiten het gedefinieerde gebied wel bij instellingen binnen het gebied opvang kunnen genieten kan de bezettingsgraad zelfs meer dan 100% zijn. De volledige lijst van gebruikte indicatoren en de bijbehorende definities zijn te vinden in bijlage B3.

¹⁷ De indicatoren zijn ook berekend op basis van een 2-kilometerzone rondom. Vrijwel dezelfde conclusies volgden uit beide definities van een lokale markt. De resultaten worden daarom alleen gepresenteerd voor de 4-kilometerzone.

3 Sterke groei in vraag naar kinderopvang en in kinderopvangsubsidies

In 2005 is de Wet Kinderopvang in werking getreden. Deze wet introduceerde vraagfinanciering op de markt voor kinderopvang - dat willen zeggen dat subsidies sindsdien direct aan gebruikers (ouders) in plaats van aan aanbieders worden verstrekt. Vóór 2005 waren gemeentes en werkgevers vrij om naar eigen inzicht kindplaatsen voor hun inwoners cq. werknemers bij kinderopvanginstellingen te bekostigen. De Wet Kinderopvang maakte een eind aan de ongelijkheden die zo tussen werknemers bij verschillende bedrijven en uit verschillende regio's bestonden. Vanaf 2005 werden werkgevers uitgenodigd 1/3 bij te dragen aan de opvang die hun eigen werknemers afdaken en nam de rijksoverheid de rol van individuele gemeenten over. In 2007 wijzigde de uitnodiging aan de werkgevers in een verplichting, doordat een kinderopvangheffing werd ingevoerd, die bedrijven betalen als percentage van de lonen van alle werknemers, met of zonder kinderen. In 2011 bedraagt deze bijdrage 0,34% van de totale loonsom. Werknemers met kinderen op een kinderdagverblijf, op een BSO (buitenschoolse opvang) of bij gastouders ontvangen hiervoor sinds 2005 een inkomensafhankelijke toeslag via de belastingdienst. Deze toeslagen zijn lager voor het eerste kind per gezin dan voor volgende kinderen.

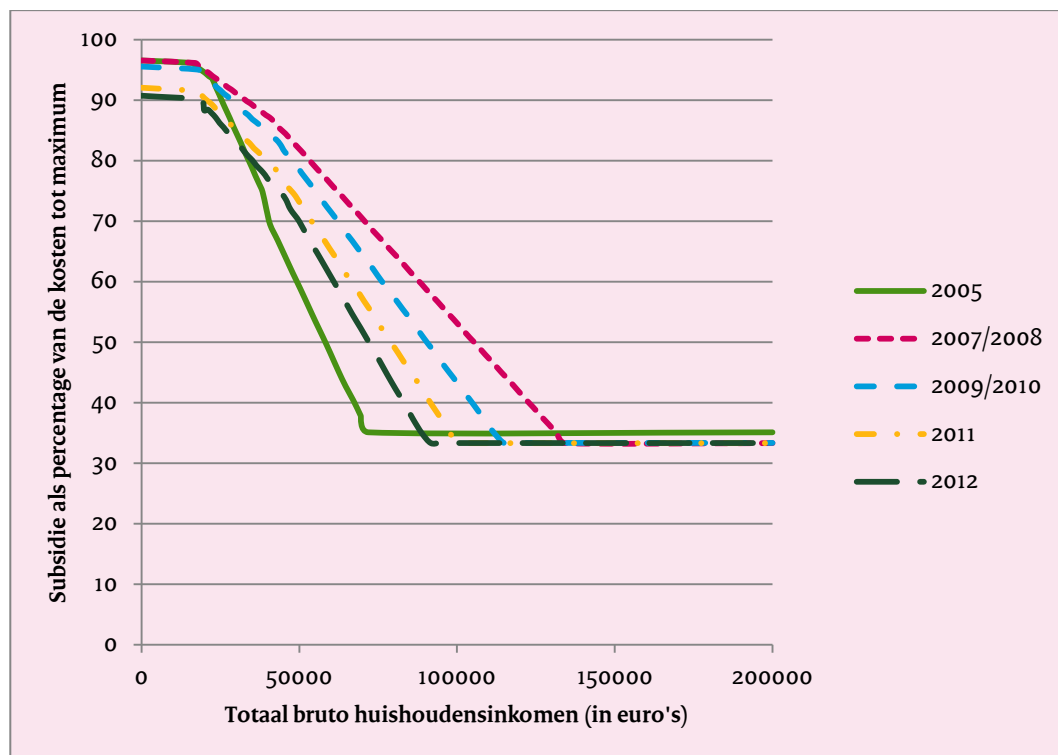
Sinds 2007 betaalt de belastingdienst tegelijkertijd de inkomensafhankelijke werkgeversbijdrage uit ter waarde van maximaal 1/3 van de kosten voor kinderopvang. Voor de gemiddelde werknemer werd het in 2005, maar ook in de jaren daarna goedkoper om kinderen naar een formele opvanginstelling te brengen. Het CPB schatte eerder dat het gedeelte van de kinderopvangkosten dat ouders zelf voor hun rekening nemen tussen 2005 en 2009 daalde van gemiddeld 40% naar 20%.¹⁸ Gemeten effecten van de invoering van vraagfinanciering kunnen dus moeilijk los worden gezien van effecten van de verlaging van de prijs van kinderopvang voor consumenten.

Figuur 1 geeft per inkomenscategorie de hoogte aan van de totale kinderopvangtoeslag voor het eerste kind vanaf 2005 tot nu.¹⁹ De inkomensafhankelijke overheidssubsidie is dus bij de vaste werkgeversbijdrage, die voor iedere werknemer hetzelfde percentage bedraagt, opgeteld. Daarbij is van de situatie uitgegaan dat een werkgever in 2005 de volledige werkgeversbijdrage betaalde. Voor de leesbaarheid is het jaar 2006 weggelaten. Figuur 1 laat zien dat de hoogte van de subsidie van 2005 tot en met 2008 ieder jaar is gestegen om vervolgens tot en met 2011 jaarlijks weer te dalen. Figuur 2 laat dezelfde figuur zien, maar nu voor tweede en verdere kinderen. Voor deze categorie kinderen is de subsidie na het initiële niveau in 2005 gestegen. Tot en met 2008 bleef het niveau vervolgens constant, om in 2009 en weer in 2011 in beperkte mate te dalen. De tabel voor inkomensafhankelijke subsidie is voor 2012 dusdanig aangepast, dat alle inkomensgroepen meer gaan betalen voor de opvang van jongere kinderen in het gezin.

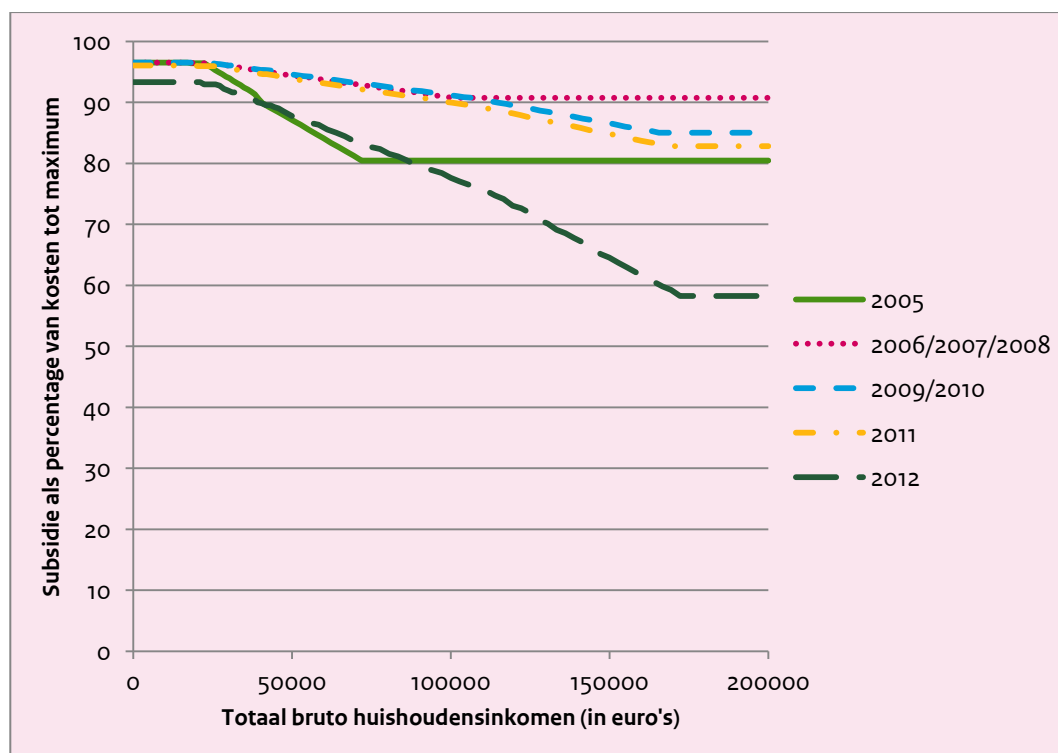
¹⁸ Zie Jongen (2010). De oorspronkelijke bron is Commissie van Rijn (2009), op basis van gegevens van de Belastingdienst.

¹⁹ De hoogte wordt weergegeven als het percentage van de kosten tot aan de maximale subsidie per kind. Alle kosten boven de maximale subsidie per kind (welke wordt bepaald door het maximale uurtarief en het maximaal aantal in rekening te brengen maanduren) worden voor honderd procent door de ouders gedragen. In hoofdstuk 5.2 wordt duidelijk dat dit gedeelte van de kosten over de jaren heen is gestegen.

Figuur 1: Totale kinderopvangtoeslag voor 1e kind (bij maximale bijdrage werkgever in 2005)



Figuur 2: Totale kinderopvangtoeslag voor 2e kind en verder (bij maximale bijdrage werkgever in 2005-2006)



Sinds de invoering van de Wet Kinderopvang heeft de markt niet stilgestaan. Zo laat Figuur 3 zien dat het totale aantal kinderen dat gebruik maakt van formele kinderopvang sinds 2001 sterk is gestegen. De figuur laat bovendien zien dat de stijging ook geldt voor het percentage kinderen in de relevante leeftijdscategorie. Bij kinderdagverblijven lag het percentage kinderen dat gebruik maakt van de dienst in 2004 nog onder de 30%. Dit percentage blijkt in 2009 verdubbeld tot bijna 60%. Bij BSO's was de stijging in percentage kinderen nog groter. gingen in 2006 nog maar 5% van de kinderen tussen de vier en twaalf jaar naar de buitenschoolse opvang, in 2009 was dit verdriedubbeld tot 16%. De verschillen tussen het linker- en rechterpaneel van Figuur 3 zijn onder andere te verklaren doordat het totaal aantal kinderen in de leeftijd van nul tot en met drie sinds 2001 gedaald is, terwijl het aantal kinderen in de leeftijd vier tot en met twaalf gelijk is gebleven.

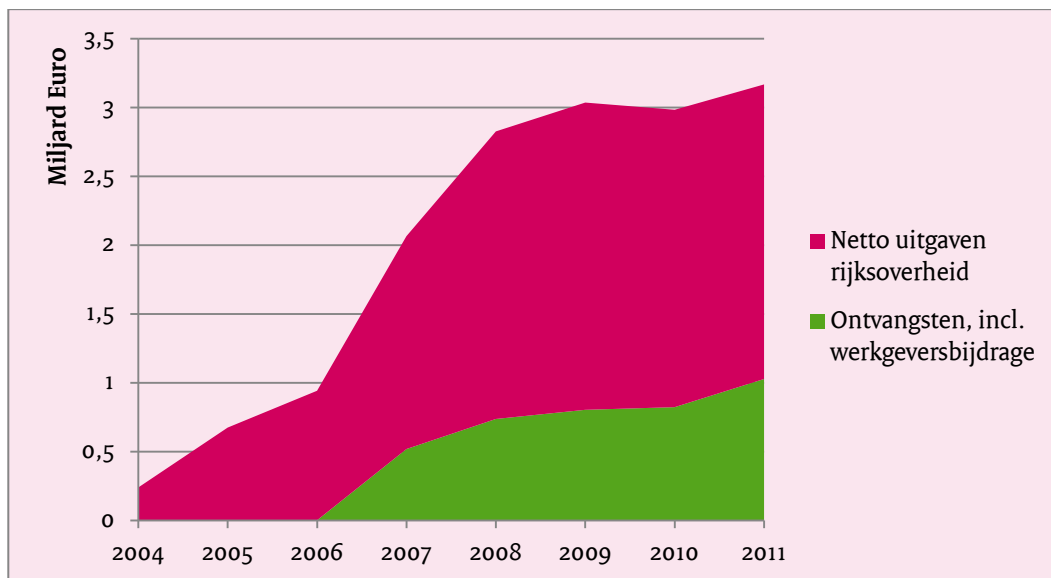
Figuur 3: Geplaatste kinderen in de kinderopvang in aantallen (links) en percentages (rechts)
(Bron: CBS Statline en eigen berekeningen)



De totaal door de overheid verstrekte subsidies aan de ouders van deze kinderen en aan ouders van kinderen bij gastouders zijn gestegen van 0,7 miljard in 2005 naar 3,2 miljard euro in 2011. Deze stijging valt voor grofweg 40% toe te rekenen aan het sinds 2007 bestaan van 'inkomsten kinderopvang', waarvan de werkgeversbijdragen verreweg het grootste gedeelte uitmaken. Figuur 4 laat dan ook voor 2004 tot en met 2011 zowel de door de rijksoverheid zelf gefinancierde kinderopvangtoeslagen zien als de toeslagen gefinancierd uit 'inkomsten kinderopvang'. De kosten blijken fors te zijn gestegen tot en met 2008. Daarna blijft de rijksoverheid bij benadering drie miljard per jaar uitbetalen aan ouders van kinderen die naar kinderopvang gaan.

Voor deze notitie heeft het CPB berekend dat de stijging van één miljard subsidies in 2006 naar drie miljard euro in 2009 - naast de werkgeversbijdrage - voor grofweg 50% toe te rekenen is aan een stijging in het aantal kinderen dat gebruik maakt van kinderopvang, voor ongeveer 15% aan een stijging in het gemiddeld per ouder betaalde uurtarief en voor het een negatieve 5% aan een daling in het gemiddeld per kind afgenomen aantal uur. Na 2009 stijgt het aantal kinderen dat gebruik maakt van kinderopvang door, terwijl de hoogte van de toelage relatief daalt. Deze tegengestelde kostenontwikkelingen houden elkaar kennelijk redelijk in evenwicht.

Figuur 4: Totale kinderopvangtoeslagen uitbetaald door de rijksoverheid (Bron: Begroting Rijk 2005-2012)



De relatieve groei van de publieke kosten in deze sector ligt boven de groei van de rijksoverheidsuitgaven in dezelfde periode in de zorg, waar de overheid in 2004 ook deels is overgestapt (van budgettering) op vraagfinanciering. De stijging in de kosten is zo sterk, dat de rijksoverheid sinds 2009 de hoogte van de inkomensafhankelijke subsidies aan ouders verlaagd heeft en van plan is deze verlaging in de toekomst door te zetten. Zo wordt de maximum per uur betaalde subsidie in 2012 niet geïndexeerd. Bovendien is vastgesteld dat ouders per 1 januari 2012 alleen nog maar kinderopvangsubsidie mogen ontvangen voor (bij KDV 1,4 maal en bij BSO 0,7 maal) het aantal uren dat de minst werkende partner werkt. Ook zijn voor 2012 de tabellen met de hoogtes van de inkomensafhankelijke subsidies bijgesteld (zie hiervoor Figuren 1 en 2). Hiernaast bestaan er verschillende plannen om vanaf 2013 verder te bezuinigen op kinderopvangtoeslagen.²⁰

²⁰ Zie de brief van de minister van SZW aan de Tweede Kamer, 6 juni 2011.

4 Sterke groei in aanbod van kinderopvang

Sterke groei van aanbod

Het aanbod van plaatsen in de kinderopvang is de afgelopen jaren sterk toegenomen in Nederland. Hoewel de groei van het aanbod wel hoger lag na 2005, was ook daarvoor al sprake van een toename in het aantal kinderopvangplaatsen. Figuur 5 laat zien dat het aantal kinderplaatsen bij kinderdagverblijven toenam van circa 100 duizend in 2003 tot circa 180 duizend in 2010.²¹ Dit komt overeen met een jaarlijkse gemiddelde groei van 9%. In de buitenschoolse opvang (BSO) is de groei onstuimiger geweest, namelijk iets meer dan 20% per jaar in dezelfde periode. De groei van het aanbod BSO van minder dan 60 duizend plaatsen in 2003 tot ongeveer 210 duizend plaatsen in 2010 lijkt voor een groot deel terug te voeren op de zogenoemde Van Aartsen-Bos motie. Deze motie werd door de Tweede Kamer in september 2005 aangenomen om in het schooljaar 2007-2008 in werking te treden. De motie legde de verantwoordelijkheid voor de beschikbaarheid van een BSO bij basisscholen neer. Sinds 2007 zijn scholen verplicht tussen 7.30 en 18.30 uur opvang aan te bieden. Scholen kunnen de opvang zelf organiseren of een samenwerking met een kinderopvangorganisatie aangaan.

De forse toename in opvangplaatsen in zowel kinderdagverblijven als de buitenschoolse opvang is vrijwel geheel toe te rekenen aan een toename van het aantal KDV- en BSO-locaties. Zo is het aantal KDV-locaties van 2006 tot 2010 bijna verdubbeld, terwijl het aantal BSO-locaties in dezelfde periode meer dan verdrievoudigde. Per locatie zelf nam het aantal plaatsen dus niet of nauwelijks toe.

Schaalvergroting bij concerns

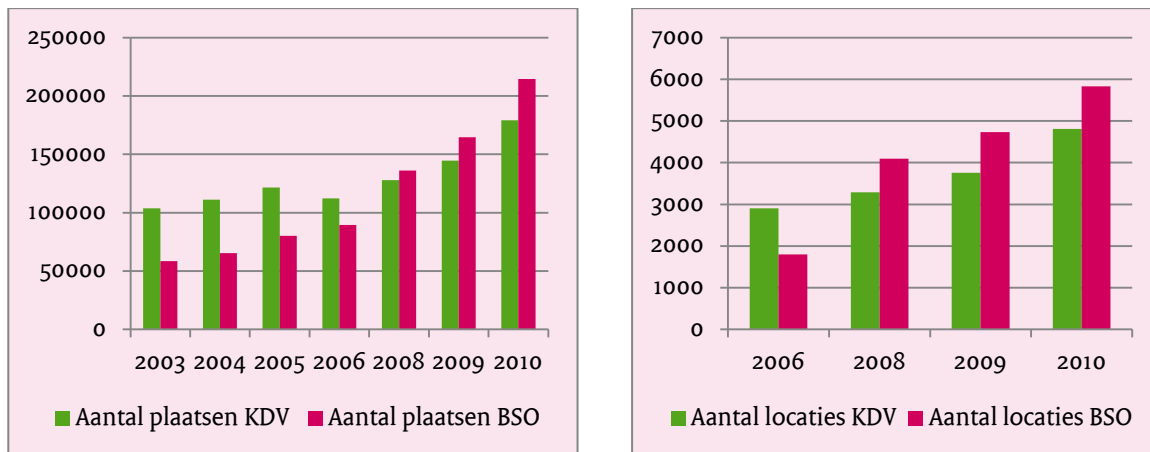
De afgelopen jaren is ook het aantal concerns dat kinderopvang aanbiedt flink gestegen, zij het in mindere mate dan het aantal locaties. Figuur 6 laat een stijging van het aantal moederbedrijven zien van 4% per jaar tot en met 2010. Deze lagere groeivoet duidt op schaalvergroting in de sector. Bedrijven houden zich blijkbaar op steeds meer locaties tegelijkertijd met kinderopvang bezig. De schaalvergroting blijkt ook uit Figuur 7, welke het gemiddelde aantal kindplaatsen per concern weergeeft. Na 2008 stijgt de gemiddelde concerncapaciteit van KDV-plaatsen met 4% per jaar en de gemiddelde BSO-capaciteit met 12% per jaar.

Commercialisering aanbod

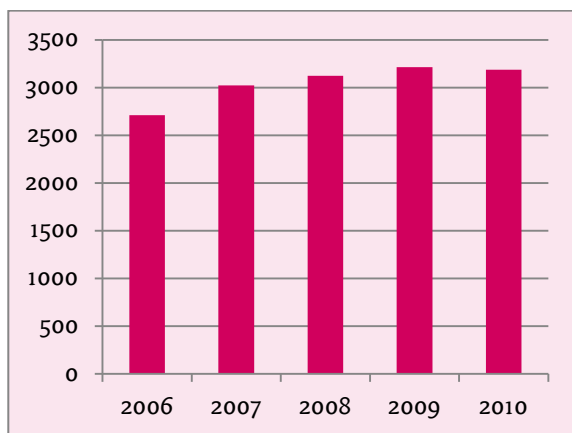
Niet alleen de (gemiddelde) grootte van concerns die kinderopvang aanbieden is toegenomen, maar ook het aandeel van op winst gerichte ondernemingen. Bestonden kinderopvangbedrijven in 2003 nog voor meer dan 60% uit stichtingen, in 2010 was daar nog maar 30% van over. Figuur 8 laat de verdeling van zowel concerns als locaties over stichtingen, BV's of NV's, vennootschappen onder firma en eenmanszaken zien. Voor concerns is de ontwikkeling ook voor 2005 bekend. De trend naar commercialisering bij concerns werd duidelijk al ingezet voor de introductie van vraagfinanciering. Een mogelijke verklaring is dat de markt al anticipeerde op het nieuwe systeem. Waarschijnlijker lijkt het echter dat de groei van de markt al eerder zodanig was, dat het aantrekken van benodigd kapitaal – zowel door nieuwe als bestaande ondernemers – alleen mogelijk was door het verbod op de winstuitkering dat geldt voor stichtingen los te laten. Het verschil tussen de twee panels van Figuur 8 over concerns en locaties zit erin dat eenmanszaken meestal maar één locatie draaiende houden, terwijl BV's gemiddeld genomen meerdere locaties beheren.

²¹ Een gedeelte van de toename van 2009 naar 2010 kan samenhangen met het gebruik van een andere dataset. In 2010 werd voor het eerst een landelijk register in gebruik genomen, waarbij wordt verondersteld dat er minder meetfouten in het landelijk register voorkomen.

Figuur 5: Het aantal kindplaatsen (links) en het aantal kinderopvanglocaties (rechts) in KDV en BSO



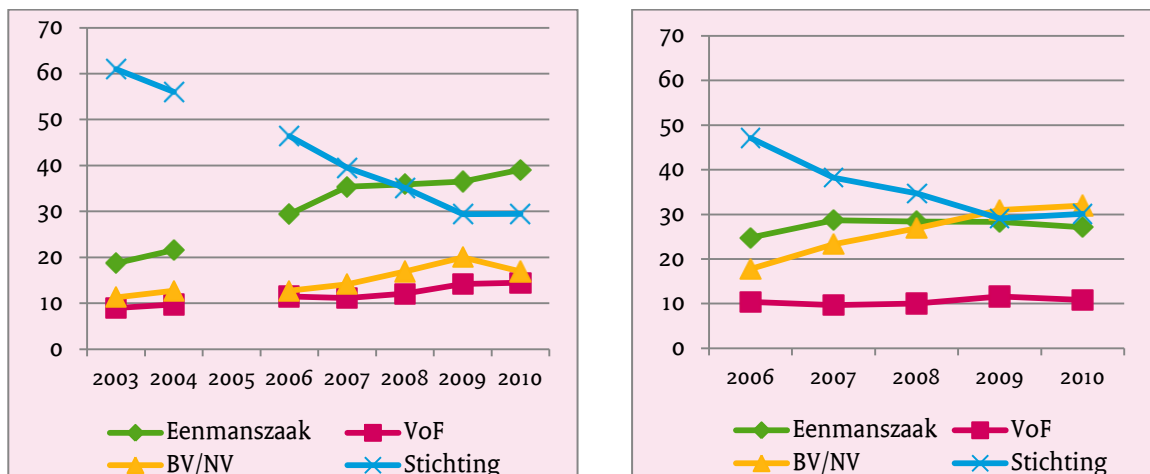
Figuur 6: Aantal concerns in kinderopvang



Figuur 7: Gemiddelde capaciteit per concern

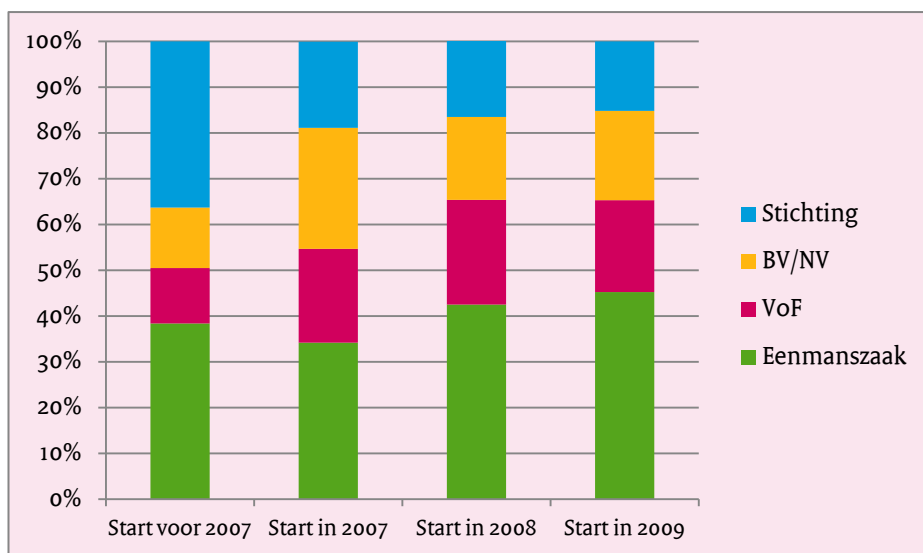


Figuur 8: Percentage rechtsvorm onder concerns (links) en locaties (rechts)



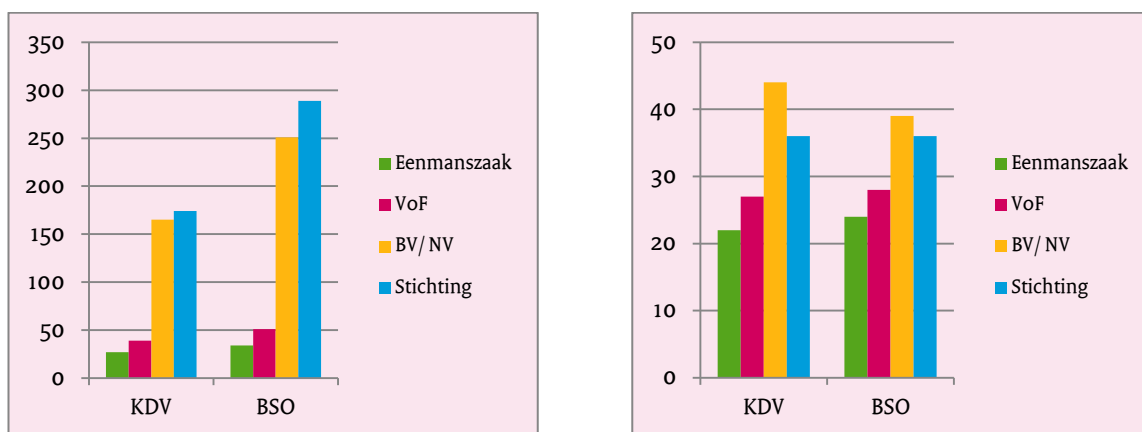
De sterke daling in het percentage stichtingen kan voortkomen uit een wijziging van de rechtsvorm van bestaande instellingen (hetzij door een overname, hetzij door een statutenwijziging) en/of doordat vooral nieuwe concerns een winstoogmerk hebben. Om beter te begrijpen wat er gebeurt is Figuur 9 opgenomen. Deze figuur biedt een beeld van de rechtsvorm van nieuw gestarte ondernemingen. Het merendeel van nieuwe ondernemingen is inderdaad een *for profit* instelling. Wel blijkt nog 20% van de recent opgerichte bedrijven een stichting te zijn. Dit ontstaan van nieuwe stichtingen zou kunnen samenhangen met basisscholen die zich op het terrein van de kinderopvang begeven, of met kinderopvanginstellingen met een bepaalde ideële invalshoek. Naast de oprichting van met name veel *for profit* bedrijven, is een belangrijk deel van de daling in *not for profit* instellingen dus gelegen in de omzetting van stichtingen naar winstgerichte bedrijven. Uit berekeningen volgt dat vanaf 2008 per jaar ongeveer 10% locaties van stichtingen is veranderd in een locatie van een BV. In welke mate deze wijzigingen door overnames komen is niet bekend.

Figuur 9: Percentage rechtsvorm concerns, verdeeld naar startdatum onderneming



Stichtingen en BV's zijn in 2010 de grootste type ondernemingen in de markt. In Figuur 10 is te zien dat stichtingen gemiddeld genomen de meeste totale kindplaatsen in beheer hebben terwijl BV's de locaties hebben met de meeste kindplaatsen. De verschillen tussen eenmanszaken en vennootschappen onder firma zijn qua grootte beperkt.

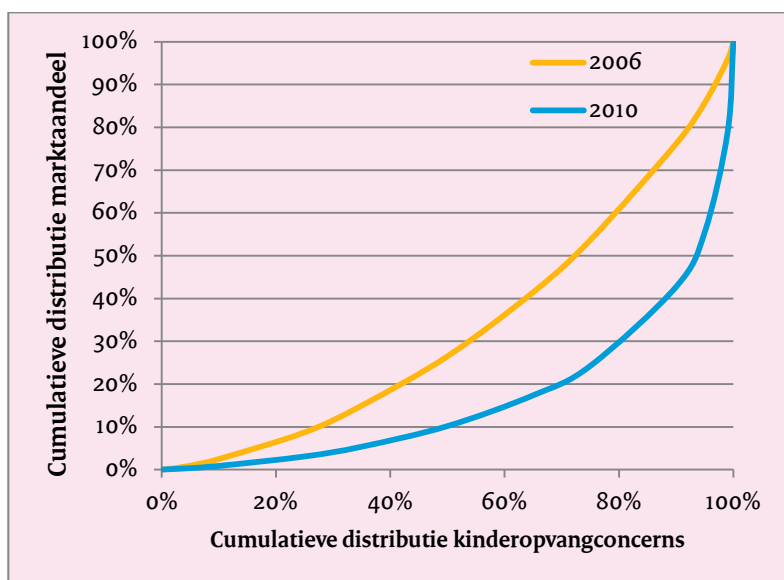
Figuur 10: Gemiddelde capaciteit in 2010 naar rechtsvorm per concern (links) en per locatie (rechts)



Scheve verdeling in grootte kinderopvangconcerns

De capaciteit in termen van kindplaatsen is ongelijk verdeeld op de kinderopvangmarkt. Dat wil zeggen dat er veel kleine aanbieders van opvang aanwezig zijn en een aantal zeer grote aanbieders. Om dit inzichtelijk te maken is hieronder de Lorenz-curve te vinden van de KDV-capaciteit per kinderopvangconcern voor 2006 en 2010. Voor de leesbaarheid zijn de resultaten voor BSO's buiten beschouwing gelaten. Een markt met spelers van exact dezelfde grootte zou met een 45-gradenlijn worden weergegeven. Hoe meer de lijn afbuigt naar de rechteronderhoek, hoe schever de verdeling. De markt voor kinderopvang heeft zich kennelijk ontwikkeld van een gelijkmatiger verdeelde markt naar een markt met een scheve verdeling. In 2010 heeft de kleinste 75% van de ondernemingen maar 24% van de capaciteit in handen. Verder geldt in 2010 bij kinderdagverblijven dat de grootste vijf procent concerns 44% van de markt beheersen. In Hoofdstuk 7 komt een vergelijking tussen de gemiddelde en grootste spelers op de markt aan bod. Deze notitie gaat verder niet in op de interactie tussen spelers van verschillende grootte.

Figuur 11: In 2010 ongelijke verdeling KDV-kindplaatsen over de markt



Groei daar waar capaciteitstekort was

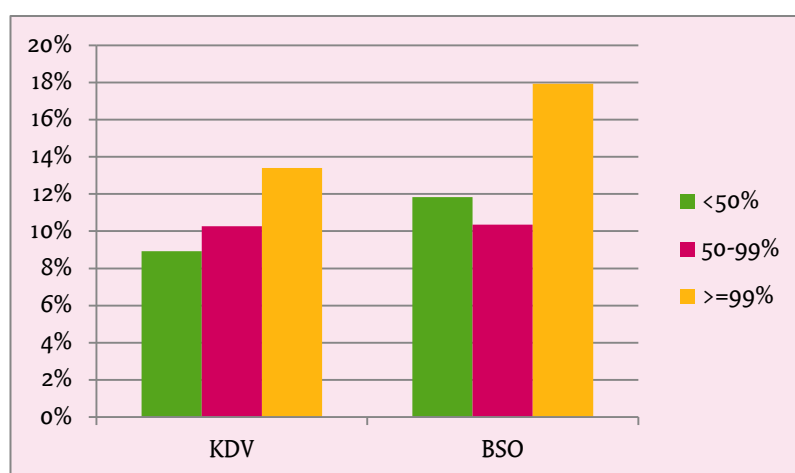
Het is relevant om te bezien of de stijging in het aanbod overall in Nederland in dezelfde mate tot stand is gekomen, of vooral daar waar er eerder een tekort aan capaciteit was te vinden. Dit laatste zou suggereren dat de markt goed functioneert: daar waar veel vraag is naar kinderopvang verschijnt ook meer aanbod. Figuur 12 laat de stijging in kindplaatsen zien van het jaar 2009 op 2010 per (4-kilometerzone rondom) een viercijferig postcodegebied.²² Hierbij zijn gebieden onderverdeeld naar verschillende ruimtelijke bezettingsklassen in 2009. Dit betekent dat per gebied het aantal kinderen dat gebruikt maakt van kinderopvang wordt vermenigvuldigd met het gemiddeld aantal uren dat zij kinderopvang afnemen en dat vervolgens de ratio wordt genomen van dit getal tot het aantal relevante kindplaatsen. De grafiek maakt onderscheid tussen drie ruimtelijke bezettingsklassen: een bezetting onder de 50%, een bezetting tussen de 50 en 98% en een bezetting van 99% of hoger.²³ In de laatste categorie vallen bij KDV's 10% van de gebieden en 15% van de kinderen en vallen bij BSO's 7% van de gebieden en 12% van de kinderen.

²² Alle data over opvanginstellingen per postcodegebied hebben betrekking op de regio binnen een straal van 4 kilometer rondom het centrum van een viercijferig postcodegebied. Hier is voor gekozen om gebieden qua grootte vergelijkbaar te maken.

²³ Omdat kinderen van buiten een bepaald gebied naar een opvanginstelling binnen dat bepaalde gebied kunnen gaan kan de bezetting meer dan 100% zijn.

De eerste kolom in Figuur 12 geeft voor zowel kinderdagverblijven als BSO-locaties de capaciteitsstijging weer in gebieden waar beperkt sprake is (geweest) van overbezetting en de laatste kolom geeft de stijging weer in gebieden waar juist wel sprake is (geweest) van overbezetting. Alhoewel de stijging in capaciteit van 2009 tot 2010 overall boven de 8% ligt, is er duidelijk meer capaciteit bij gekomen in die gebieden waar de ruimtelijke bezettingsgraad hoog was. Bij BSO's bestaat er zelfs een verschil van 8% tussen de middelste en de uiterste bezettingscategorie. Extra aanbod komt dus vooral in drukbezette gebieden terecht. Hoofdstuk vijf gaat verder in op deze spreiding in het nieuwe aanbod. Onder andere de verschillen in toegankelijkheid tussen de vier landsdelen worden inzichtelijk gemaakt.

Figuur 12: Gemiddelde stijging capaciteit in 4-kilometer zone in 2010, per bezettingsklasse 2009



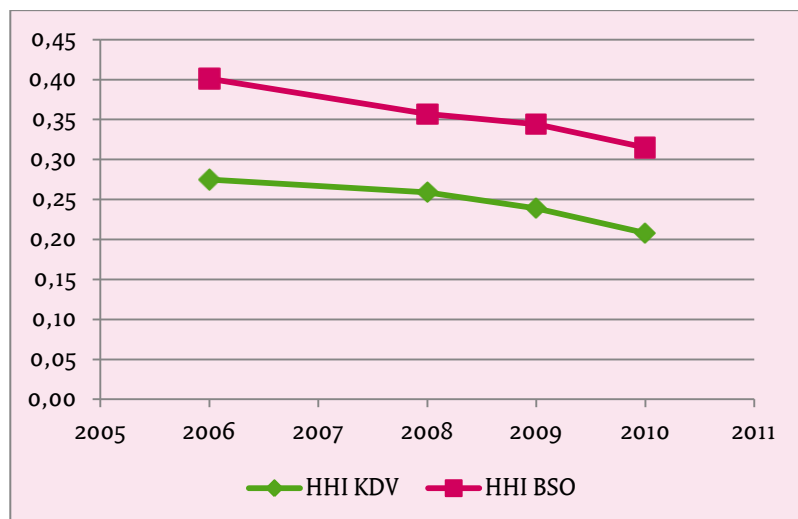
Lokale marktmacht afgenomen

Ten minste twee indicatoren wijzen op een toename van de concurrentie tussen aanbieders van kinderopvang op lokaal niveau. Hoofdstuk vijf presenteert overigens gegevens die erop duiden dat het toegenomen aantal aanbieders in de markt voorlopig nog niet geleid heeft tot effectieve concurrentie op bijvoorbeeld prijzen of kwaliteit.

Ten eerste laat Figuur 13 een dalende trend zien voor de gemiddelde Herfindahl-Hirschman index (HHI)²⁴, een veel gebruikte indicator van de gecombineerde marktmacht van aanbieders, wanneer deze voor iedere 4-kilometerzone berekend wordt. Marktconcentratie blijkt in de markt voor buitenschoolse opvang sterker te zijn dan in de markt voor kinderdagverblijven. Opgemerkt dient te worden dat de gemeten indices hoog zijn. Hoe meer de HHI richting de waarde 1 gaat, hoe dichter de markt in de buurt komt van een monopolie. Mededingingsautoriteiten over de gehele wereld gebruiken vaak de bovengrens van 0,20 als een acceptabel niveau van mededinging. Daarbij moet natuurlijk wel rekening worden gehouden met het feit dat de definitie van de relevante markt cruciaal is voor de hoogte van de index. In 2010 is voor de totale Nederlandse markt voor opvang van kinderen in kinderdagverblijven de HHI namelijk erg laag, 0,004, net als de HHI voor buitenschoolse opvang van kinderen - 0,005. De index wordt automatisch groter zodra de relevante markt kleiner wordt gedefinieerd. Gezien de voorkeuren van ouders om hun kind in buurt weg te brengen, lijkt een nauwe definitie van de markt echter gerechtvaardigd.

²⁴ , waarbij s staat voor het marktaandeel van iedere aanbieder. De HHI wordt berekend met de marktaandelen van alle aanbieders tot maximaal de 50ste grootste waarneming.

Figuur 13: Gemiddelde Herfindahl-Hirschman index binnen 4km-zone

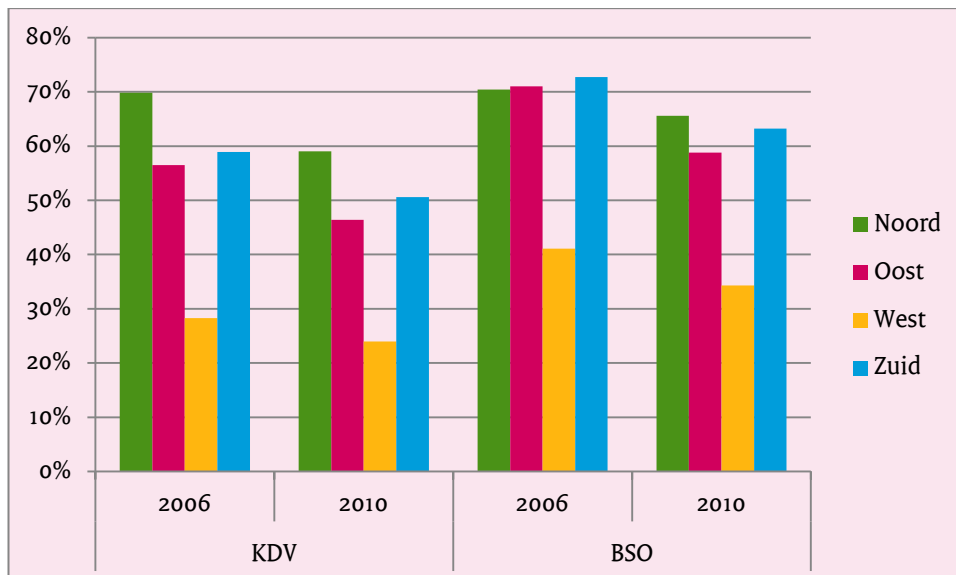


Ten tweede is het gemiddelde marktaandeel van de marktleider in een lokale markt de afgelopen jaren gedaald. Dit marktaandeel kan worden berekend op basis van het aantal kindplaatsen van de grootste aanbieder voor de lokale markt als een 4-kilometerzone rondom een postcodegebied (zie hoofdstuk 2). In Figuur 14 is te zien dat zowel voor KDV's als BSO's de marktleider in 2010 minder marktaandeel heeft als in 2006. De marktleider onder BSO's heeft met een gemiddeld marktaandeel van 44% in 2010 een sterkere positie dan de marktleider onder KDV's met een gemiddeld marktaandeel van 33%.

Figuur 14 geeft een overzicht van de positie van de marktleider per landsdeel.²⁵ Alhoewel deze marktaandelen overal zijn gedaald in de loop der jaren, blijven de marktleiders grote marktaandelen bezitten in het Noorden, Oosten en Zuiden van het land. In 2010 bezit de marktleider alleen in het Westen van het land minder dan 40% van de kinderdagverblijven-markt en minder dan 50% van de BSO-markt. Deze verschillen in marktmacht zijn grotendeels te verklaren door de diversiteit in de grootte van de markt: hoe kleiner de lokale markt in termen van capaciteit, hoe groter is de macht van de grootste aanbieder. Daarbij lijkt het aantal van 30 kindplaatsen de minimale rendabele capaciteit te zijn. In postcodegebieden waar de totale capaciteit in de 4-kilometerzone rond de 30 plaatsen ligt is er bijna altijd een monopolie. In zeer grote markten met meer dan 1000 kindplaatsen bezit de marktleider nog steeds 24% (KDV) en 35% (BSO) van de markt.

²⁵ Noord: Friesland, Groningen en Drenthe. Oost: Overijssel en Gelderland. West: Noord-Holland, Zuid-Holland, Flevoland en Utrecht. Zuid: Zeeland, Noord-Brabant en Limburg.

Figuur 14: Marktaandeel van de marktleider binnen 4km-zone, per landsdeel



Samenvattend

Het aanbod van formele kinderopvang is vanaf 2003 tot en met 2010 sterk gegroeid, zeker daar waar er eerder sprake was van ondercapaciteit. Daarbij is de structuur van de markt voor formele kinderopvang veranderd. De concerns die kinderopvang aanbieden zijn groter van omvang geworden en meer op winst gericht. Daarnaast wordt de markt voor kinderopvang verder getypeerd door veel kleine aanbieders en een aantal zeer grote spelers. De groei in het aanbod heeft er verder voor gezorgd dat over de jaren heen de lokale marktmacht van aanbieders gedaald. Wel bevindt de marktconcentratie zich nog steeds op een hoog niveau, zeker voor BSO's.

5 Toegankelijkheid en betaalbaarheid

In het algemeen is het aanbod van kinderdagverblijven en buitenschoolse opvang de afgelopen jaren sterk toegenomen. De vraag is nu of de toegankelijkheid van de dienst kinderopvang ook voldoende is verbeterd. Er zijn drie aspecten aan toegankelijkheid: beschikbaarheid, bereikbaarheid en betaalbaarheid. De ontwikkeling qua beschikbaarheid en financiële toegankelijkheid worden hieronder in beeld gebracht. Daarbij is het aspect van bereikbaarheid vastgelegd: er wordt uitgegaan van gebieden met een straal van vier kilometer rondom een viercijferig postcodegebied. Voor deze gebieden kan bijvoorbeeld in kaart gebracht worden of er überhaupt aanbod van kinderopvang aanwezig is en zo ja, welk percentage kinderen de maximum subsidie betalen of meer.

5.1 Gemengd beeld beschikbaarheid kinderopvang

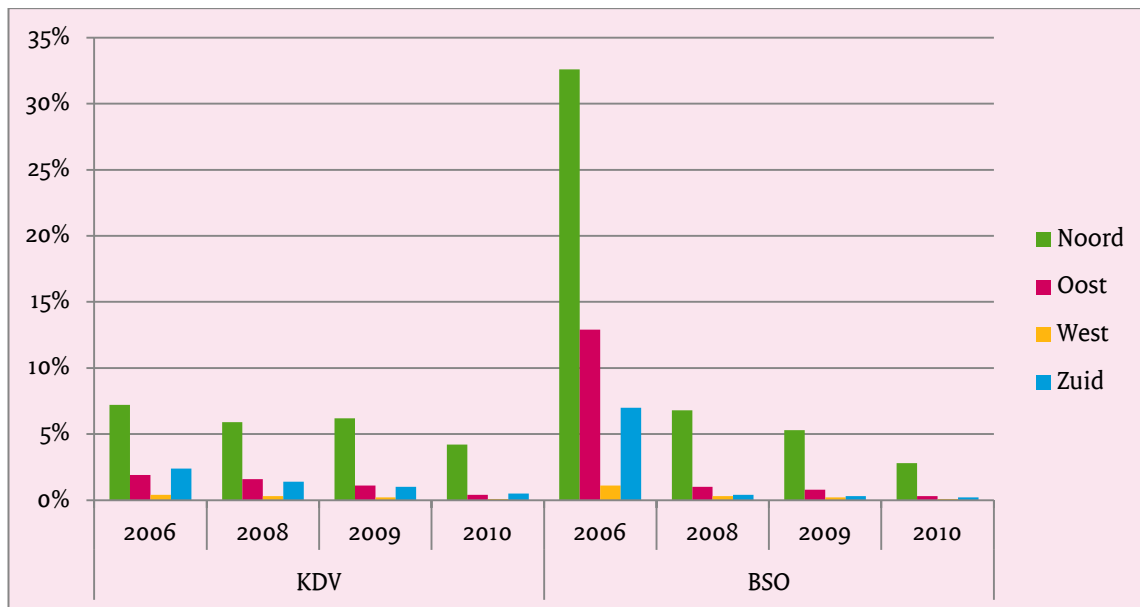
De ontwikkeling van de beschikbaarheid van opvang wordt in beeld gebracht met behulp van indicatoren voor potentiële en daadwerkelijke toegang. Voor een analyse van de wachtlijstproblematiek wordt een ruimtelijke bezettingsgraad geconstrueerd. En tot slot worden vanwege het herverdelingsperspectief de resultaten ook gepresenteerd naar inkomensklasse.

Sterke verbetering potentiële toegang

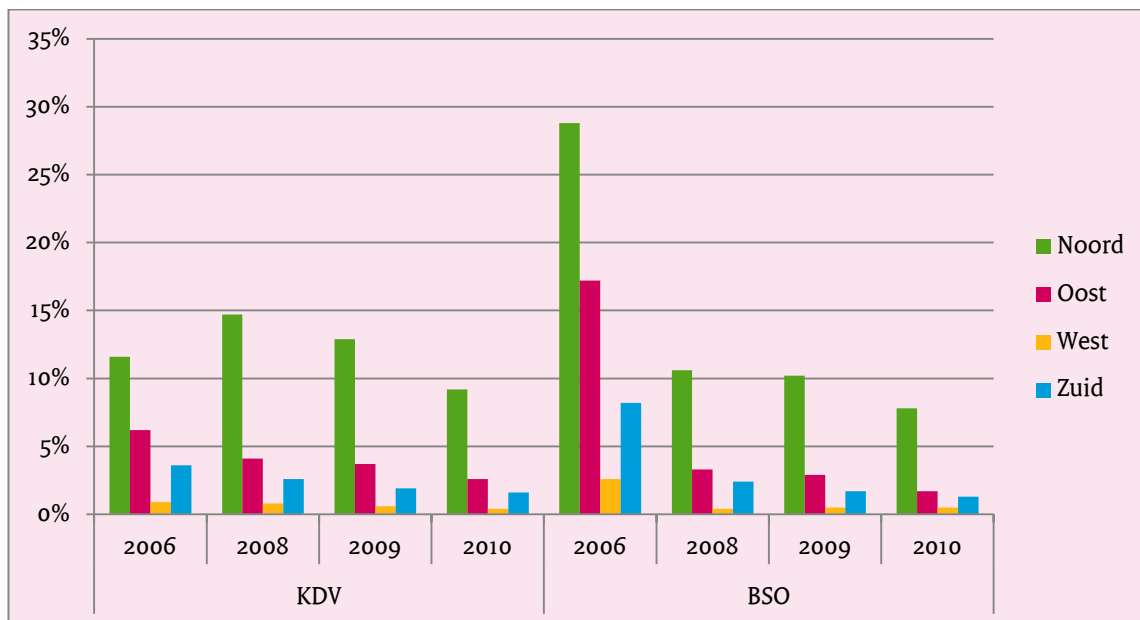
Hoewel het totale aanbod van kinderopvang in Nederland is toegenomen, is meer informatie nodig om de vraag te beantwoorden of de beschikbaarheid van kinderopvang voldoende is in (landelijke) gebieden waar in absolute aantallen minder vraag is naar opvang. Deze sectie presenteert daarom gegevens over het percentage kinderen per landsdeel dat toegangproblemen ervaart.

Bekend is hoeveel kinderopvanglocaties aanwezig zijn binnen een straal van vier kilometer rondom een postcodegebied. Zo kan het aantal kinderen dat geen toegang heeft tot een KDV of BSO in kaart worden gebracht (Figuur 15), net als het aantal kinderen dat maar toegang heeft tot één locatie (Figuur 16). Beide figuren laten zien dat de potentiële toegang tot kinderopvang duidelijk is verbeterd vanaf 2006, in het bijzonder wat betreft BSO's in het Noorden van het land. In 2006 had nog 33% van de kinderen tussen de vier en twaalf jaar in die regio geen toegang tot buitenschoolse opvang en nog eens 29% van de kinderen met toegang maar keuze uit één locatie. In 2010 zijn die percentages gedaald tot respectievelijk 3% en 8% van de relevant kinderen in de geschikte leeftijdscategorie. Ook in de overige categorieën is een globale daling te zien in de figuren 15 en 16, met zeer lage percentages kinderen met toegangproblemen in 2010. Alleen in het Noorden van het land ligt het percentage kinderen dat geen toegang heeft tot kinderdagverblijven boven de 1% en het percentage kinderen dat niet tussen kinderdagverblijven kan kiezen boven de 5%. Voor een meer gedetailleerd beeld van het aantal instellingen per postcodegebied in 2006 en 2010 zijn de ingetekende kaartjes van Nederland in appendix B4 opgenomen. Deze kaartjes geven het aantal instellingen weer in de 4-kilometerzone rondom een postcodegebied voor zowel KDV's als BSO's.

Figuur 15: Percentage kinderen dat geen toegang heeft tot kinderopvang binnen 4km



Figuur 16: Percentage kinderen met toegang tot kinderopvang met maar één kinderopvang locatie binnen 4km



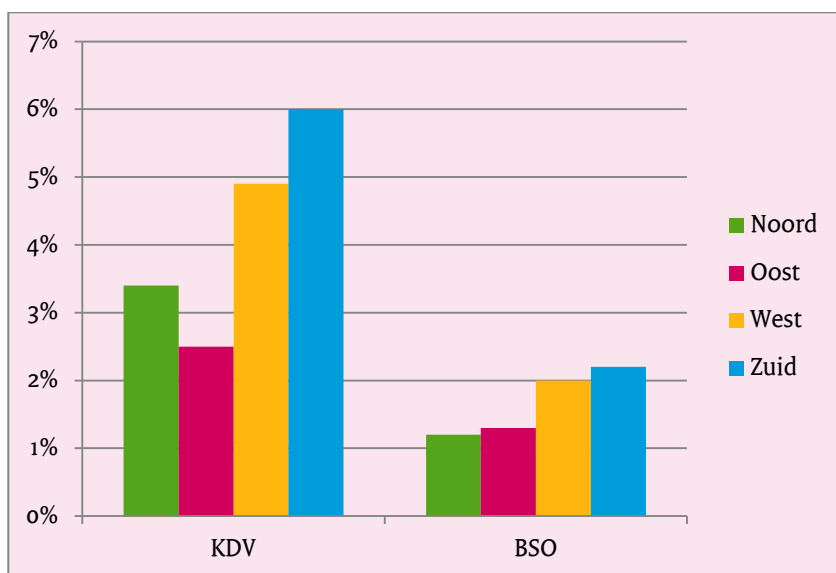
Wachtlijsten beïnvloeden daadwerkelijke toegang

De groep kinderen voor wie toegang tot kinderopvang per definitie een probleem is, is tegenwoordig dus klein. Dat wil niet zeggen dat alle andere kinderen daadwerkelijk kunnen kiezen uit meerdere locaties in de buurt, aangezien er sprake kan zijn van wachtlijsten bij kinderdagverblijven en BSO's. Deze capaciteitsproblematiek heeft veel aandacht gekregen in eerdere studies (zie SEO, 2009, en ITS, 2011).

De zesde meting naar wachtlijsten en wachttijden in de kinderopvang (ITS, 2011) geeft aan dat de bestaande wachtlijsten voor kinderdagverblijven in 2010 gemiddeld zijn toegenomen, terwijl deze voor buitenschoolse opvanginstellingen juist zijn afgenomen. De door ITS berekende gegevens zijn in Figuur 17 door het CPB nader bewerkt tot een schatting van de ernst van de wachtlijsten per landsdeel. Het aantal kinderen op wachtlijsten wordt hierin weergegeven als een percentage van het aantal kinderen in de betreffende leeftijdscategorie in het (huis)postcodegebied. Over het gehele land genomen is de lengte van wachtlijsten voor KDV's in 2010 gelijk aan 5% van de kinderen en voor BSO's gelijk aan 2% van de kinderen. Volgens deze indicator zijn de wachtlijsten het grootst in het Zuiden van het land. Daar is de wachtlijstgrootte gelijk aan 6% van de kinderen tussen de 0 en 4 en gelijk aan 2% van de kinderen tussen de 4 en 12. De wachtlijsten zijn overal in Nederland erger voor kinderdagverblijven dan voor BSO's. Dit verschil in grootte wordt voor een groot deel veroorzaakt doordat relatief minder kinderen gebruik maken van een buitenschoolse instelling.

De ernst van de wachtlijstproblematiek wordt in Figuur 17 aan de ene kant overschat en aan de andere kant onderschat. De overschatting komt voort uit het feit dat bijna 20% van de kinderen op de wachtlijsten al wel gedeeltelijk geplaatst zijn bij de opvanginstelling op andere dan gewenste dagen. De onderschatting vindt zijn oorsprong bij ouders die niet in eerste instantie plek kunnen krijgen bij de instelling naar keuze en daarna uitwijken naar alternatieve locaties of naar andere vormen van opvang. Deze ouders verdwijnen dan van de wachtlijst. Hoe groot deze groep is, is niet bekend.

Figuur 17: Aantal kinderen op wachtlijst in 2009/2010 in verhouding tot aantal kinderen in postcodegebied

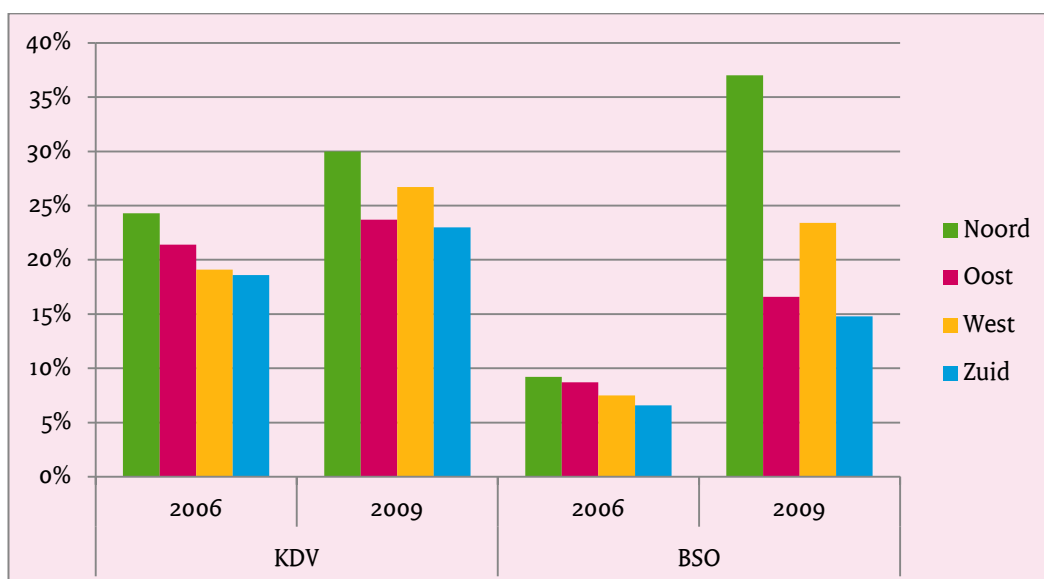


Verslechtering daadwerkelijke toegang

In deze CPB-notitie wordt een alternatieve kwantificering van de aansluiting tussen vraag en aanbod gebruikt, namelijk de ruimtelijke bezettingsgraad. Deze indicator is een aanvulling op de bestaande metingen van wachtlijsten en maakt gebruik van de rijkdom aan gegevens die beschikbaar zijn in ruimtelijke zin over het aanbod van kinderopvang en de uitgeoefende vraag. Per postcodegebied is becijferd hoeveel kindplaatsen er in de 4-kilometerzone rondom beschikbaar zijn in kinderdagverblijven en in BSO's. Ook is bepaald hoeveel kinderen die binnen die straal wonen gebruik maken van kinderopvang en voor gemiddeld hoeveel uur per jaar. Deze cijfers kunnen gebruikt worden om de ruimtelijke bezettingsgraad per gebied te berekenen per soort kinderopvang. In gebieden met een volle bezetting (d.w.z. een bezettingsgraad van meer dan 98%) is er waarschijnlijk sprake van te veel vraag en te weinig aanbod van kinderopvang. Het voordeel van deze indicator is dat zichtbaar wordt wanneer er in gebieden een slechte aansluiting is tussen het aanbod en de vraag, zelfs als die vraag niet tot uiting komt in wachtlijsten. Het nadeel is dat onbekend is hoe nijpend de tekorten zijn in gebieden met een volle bezetting.

Het percentage kinderen dat woont in een gebied met een volledig gevulde capaciteit en dat dus in werkelijkheid waarschijnlijk niets te kiezen heeft, is te vinden in Figuur 18. Voor heel Nederland heeft in 2009 26% van de kinderen in de KDV-leeftijd te maken met een volle bezetting en 22% van de kinderen in de BSO-leeftijd. Er is helaas geen informatie beschikbaar over hoeveel van deze kinderen 'last hebben' van deze situatie. Uit Figuur 18 blijkt dat de daadwerkelijke toegankelijkheid tot kinderopvang van 2006 tot 2009 is verslechterd. Vooral het aantal kinderen dat te maken heeft met een hoge bezettingsgraad in de buitenschoolse opvang is sterk gegroeid. De daadwerkelijke toegankelijkheid tot kinderopvang is in het Noorden van het land het minst goed. Van de kinderen in dat landsdeel in de leeftijdsgroep nul tot vier leeft 30% in een gebied met wachttijden en van de kinderen in de basisschoolleeftijd leeft 37% in een dergelijk gebied. Het Noorden is ook het enige gebied waar de bezettingsgraad in de BSO hoger is dan in kinderdagverblijven. Kennelijk zijn BSO-locaties in het Noorden erg vol, maar zijn de wachtlijsten er laag (zie Figuur 17). Dit kan duiden op een perfecte aansluiting tussen vraag en aanbod, maar ook op een ontmoedigingseffect: wachttijden zijn zo lang, dat niemand zich meer op de wachtlijst laat plaatsen. De tweede plaats wordt wat de ruimtelijke bezettingsgraad ingenomen door het Westen van het land, waar respectievelijk 27% en 23% van de kinderen in 2010 te maken heeft met daadwerkelijke toegangsproblemen.

Figuur 18: Percentage kinderen met toegang tot kinderopvang dat in 4-kilometer zone woont met volle bezetting kindplaatsen



De toename van wachtlijsten en van volle ruimtelijke bezettingsgraden duidt erop dat de vraag naar kinderopvang de afgelopen jaren harder gestegen is dan het aanbod. Dit kan een tijdelijk probleem zijn als het tijd kost om de opvangcapaciteit uit te breiden. Bestemmingsplannen moeten gewijzigd, bouwplannen goedgekeurd, financiering geregeld en klanten worden gevonden. Het zal altijd minimaal een jaar duren voordat een toekomstige ondernemer in de kinderopvang *in business* is.

Figuur 12 in het vorige hoofdstuk heeft al laten zien dat er meer kindplaatsen bij zijn gekomen waar de bezetting het hoogst was. Met het oog op de wachtlijsten, verdient deze relatie tussen de ruimtelijke bezettingsgraad en de groei in capaciteit nog een verdere analyse, om er zeker van te zijn dat vraag en aanbod in de toekomst dicht bij elkaar zullen liggen. In een aanvullende (regressie-)analyse is de stijging in capaciteit per viercijferig postcodegebied (en de 4-kilometerzone rondom) onderzocht in verhouding tot zowel de ruimtelijke bezettingsgraad, het aantal kinderen in het gebied, de grootte van het aanbod, het aantal aanbieders, het gemiddelde inkomen van ouders, het jaar en de provincie. Hieruit kwam naar voren dat de capaciteitsstijging in een vol gebied bij KDV's 12% robuust hoger ligt dan in gebieden met een minimale bezetting en bij BSO's zelfs 29% hoger. Het aanbod stijgt daar waar dit het hardst nodig is dus inderdaad veel sneller.

Effectieve concurrentie afgenomen

Het lijkt er dus op dat het aanbod zich langzaam aan de toename in de vraag aanpast, wat zou kunnen betekenen dat het percentage kinderen in gebieden met een volle bezetting naar verloop van tijd zal afnemen. Wel dient men zich te realiseren dat het bestaan van een geringe wachtlijst vanuit ondernemers gezien het meest efficiënt is, aangezien dan de vaste kosten over zo veel mogelijk kinderen kunnen worden uitgespreid. Een zekere mate van 'frictie' - wachtlijsten zullen dus, net zoals frictiewerkloosheid, altijd bestaan.

Aan de andere kant is het ook belangrijk te realiseren dat waar omvangrijke wachtlijsten bestaan kinderopvanginstellingen elkaar niet om de klanten hoeven te beconcurreren. De gevonden toename van het percentage kinderen in gebieden met een volle ruimtelijke bezetting is daarom een indicatie van een groter wordend gebrek aan effectieve concurrentie.²⁶ In het vervolg wordt duidelijk dat kinderopvanginstellingen inderdaad voorlopig niet op prijzen of kwaliteit lijken te concurreren.

Minste potentiële toegang middeninkomens, meeste wachtlijsten hoge inkomens

Als de toegankelijkheid van kinderopvang een publiek belang is, betekent dit in het kader van herverdeling ook dat er voldoende aanbod dient te zijn in gebieden waar ouders een laag inkomen hebben. Moeders in alle inkomensklassen zouden de kans moeten hebben om aan het werk te gaan en hun kinderen veilig bij een KDV of BSO achter te laten. In Figuur 19 staan de verschillen in toegankelijkheid centraal als postcodegebieden worden onderverdeeld naar het gemiddelde inkomen.

Voor ieder gebied kan het gemiddelde huishoudensinkomen van ouders die kinderopvangtoeslag ontvangen worden berekend. De gebieden zijn daarna in vijf groepen verdeeld (gemiddeld minder dan een modaal inkomen, gemiddeld een modaal inkomen - 32.500 euro -, gemiddeld 1,5 maal een modaal inkomen, gemiddeld 2 maal een modaal inkomen of gemiddeld meer dan 2.5 maal een modaal inkomen). Vervolgens is bepaald hoeveel kinderen in deze gebieden geen enkele toegang hebben tot een kinderdagverblijf of buitenschoolse opvang, hoeveel kinderen uit maar één locatie kunnen kiezen en hoeveel kinderen te maken hebben met een volle ruimtelijke bezettingsgraad. De potentiële toegankelijkheid (de bovenste twee panelen in Figuur 19) van kinderopvang levert in gebieden met veel middeninkomens de meeste problemen op. Dat gebieden met middeninkomens het meest geraakt worden gold ook voor het percentage kinderen

²⁶ Bij effectieve concurrentie moeten de aanbieders 'last' van elkaar hebben, bijvoorbeeld als de winsten scherp reageren op veranderingen in de kosteneffectiviteit, zie Boone (2008), en hoofdstuk 7.

dat te maken hebben met een volledige bezetting in 2006. Daarentegen was in 2009 de problematiek rondom de daadwerkelijke toegang tot kinderopvang het hevigst voor postcodegebieden met een hoog inkomen. In ieder geval lijken gebieden met lagere inkomens niet meer last te hebben van slechte toegankelijkheid van kinderopvang dan andere gebieden.

Figuur 19: Percentage kinderen met geen of beperkte toegang, per inkomensklasse postcodegebied



Samenvattend

Er bestaat tegenwoordig nog maar een kleine groep kinderen die geen kinderopvanglocatie in de buurt heeft of die maar kan kiezen uit één locatie. In die zin is de potentiële toegang tot kinderopvang in alle delen van Nederland sterk verbeterd. De verbetering is het sterkst voor BSO's. De groep kinderen die ondanks de stijging van het aantal aanbieders in de lokale markt toch niets te kiezen heeft is de laatste jaren echter toegenomen. Dit blijkt uit een stijging van het aantal kinderen dat in een gebied woont waar de vraag naar kinderopvang groter is dan het aanbod van kindplaatsen. Deze wachtlijstproblematiek - die het sterkst is voor kinderdagverblijven - heeft ertoe geleid dat de effectieve concurrentie tussen kinderopvanginstellingen op het gebied van prijzen en kwaliteit eerder is afgenomen dan toegenomen. Wel is het zo dat de groei van het aanbod het sterkst is in de gebieden met een volle bezetting. Goed nieuws is ook dat lagere inkomensgroepen niet meer dan andere groepen last hebben van een volle bezetting in de buurt.

5.2 Uurtarieven stijgen boven maximum subsidie

In deze sectie wordt de financiële toegankelijkheid van de kinderopvang besproken. Deze vorm van toegankelijkheid hangt samen met zowel de hoogte van individuele kinderopvangtoeslagen als met de tariefstelling van kinderopvanginstellingen. Over de hoogte van toeslagen worden hier geen uitspraken gedaan. Deze sectie richt zich op de tariefstelling van kinderopvanginstellingen, aangezien hierover tot nu toe nog weinig bekend is. Alle informatie in deze notitie komt uit de integrale bestanden van de Belastingdienst over alle kinderopvangtoeslag-ontvangers in 2006 en 2009 en uit een door het CPB verzamelde dataset van tarieven en maanduren voor 2011 in de provincie Zuid-Holland.

De overheid stelt sinds de invoering van de vraagfinanciering ieder jaar een maximaal gesubsidieerd uurtarief vast, in combinatie met een maximaal gesubsidieerd aantal maanduren. Het maximaal aantal maanduren waar een kind subsidie over mag ontvangen is momenteel 230 uur. Tot de maximumsubsidie krijgen ouders een percentage van de kosten vergoed dat in hoogte afhankelijk is van hun inkomen. De kosten boven het maximum uurtarief komen volledig voor de rekening van ouders. De maximum subsidies zijn sinds 2005 gestegen voor kinderdagverblijven en gedaald voor buitenschoolse opvang, zie tabel 1. Voor kinderdagverblijven zijn de maximum tarieven van 2005 tot 2011 met meer dan de inflatie toegenomen.

Tabel 1: Maximum subsidie per afgenomen uur kinderopvang

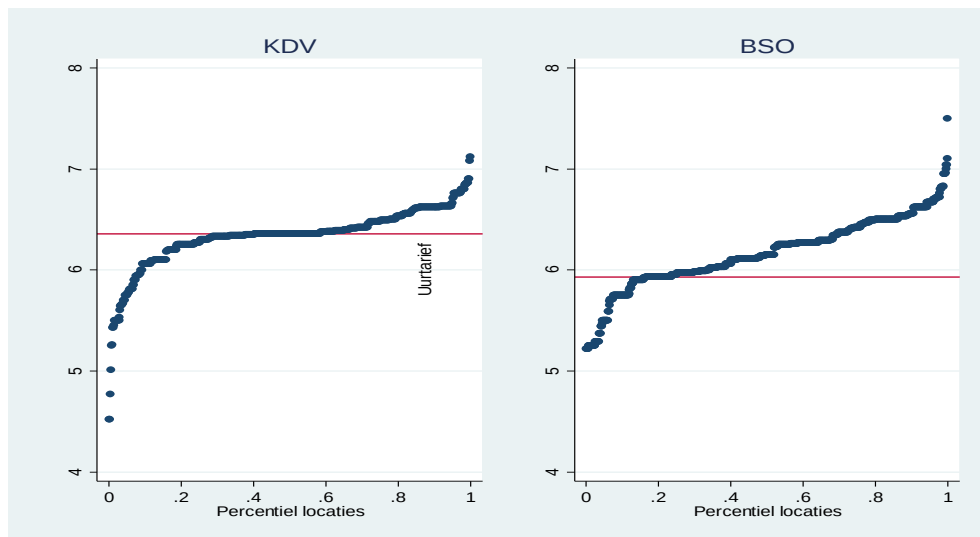
	KDV	BSO
2005	€ 5,68	€ 6,13
2006	€ 5,72	€ 6,03
2007	€ 5,86	€ 6,02
2008	€ 6,10	€ 6,10
2009	€ 6,10	€ 6,10
2010	€ 6,25	€ 5,82
2011	€ 6,36	€ 5,93
2012	€ 6,36	€ 5,93

Meerderheid locaties in Zuid-Holland vraagt meer dan maximumsubsidie in 2011

In 2011 hanteert het merendeel van de instellingen (in ieder geval) in Zuid-Holland een uurtarief dat boven de maximumsubsidie ligt. Figuur 20 laat de verdeling van locaties zien over het spectrum van uurtarieven. Vooral bij BSO's is het aandeel locaties boven het maximum hoog: 80% van de locaties valt boven de rode lijn die de maximum subsidie aangeeft. Bij KDV's is het percentage locaties dat meer vraagt dan het maximumtarief lager, namelijk 54%. Een oorzaak van het hogere percentage bij de buitenschoolse opvang zou kunnen zijn dat de maximum subsidie voor BSO's vanaf 2009 is gedaald en dat ondernemers niet graag hun prijzen naar beneden toe bijstellen. Bij KDV's is de gemiddelde afwijking boven de maximum vergoeding gelijk aan 18 cent per uur en bij BSO's is die afwijking 37 cent per uur.

De uurtarieven die kinderopvanglocaties in 2011 in andere provincies in rekening brengen zijn helaas (bij het CPB) niet bekend. Een vergelijking met recent door de belastingdienst aangeleverde cijfers (dd. 1 oktober 2011) over de percentages kinderen die meer betalen dan het maximumtarief (zie tabel 2) suggereert dat de tarieven in het hele land gemiddeld lager liggen dan in Zuid-Holland, zeker voor kinderdagverblijven.

Figuur 20: Uurtarieven in Zuid-Holland in 2011 in verhouding tot de maximum subsidie



Stijgend percentage kinderen betaalt de maximumsubsidie of meer

Helaas is niet voor meerdere jaren of voor heel Nederland bekend welke uurtarieven alle kinderopvanglocaties vragen. Daarentegen is er wel voor heel Nederland informatie beschikbaar over wat de gebruikers van kinderopvang zoal betaalden aan kinderopvang in de jaren 2006, 2009 en 2011.²⁷ Tabel 2 laat de percentages kinderen zien dat over de jaren heen de maximum subsidie of meer betaalde. Alhoewel voor kinderdagverblijven het maximum gesubsidieerde uurtarief tussen 2006 en 2011 is gestegen, blijkt uit tabel 2 dat het percentage kinderen dat (meer dan) dit maximum tarief betaalt ook is gestegen. Wel is de stijging sinds 2009 minimaal. Bij buitenschoolse opvanginstellingen is de stijging in het percentage dat het maximumtarief of meer betaald een stuk sterker, zeker van 2009 tot 2011. Een mogelijke verklaring voor het verschil in 2011 tussen de percentages voor KDV en BSO is dat het overheidstarief is gedaald na 2009 voor de BSO.

Slechts voor 2011 zijn de percentages op te splitsen in het percentage kinderen dat precies het maximumtarief betaalt en het percentage dat meer dan het maximumtarief betaald. Alleen voor buitenschoolse opvang betaalt het merendeel van de kinderen meer dan het maximumtarief (75%).

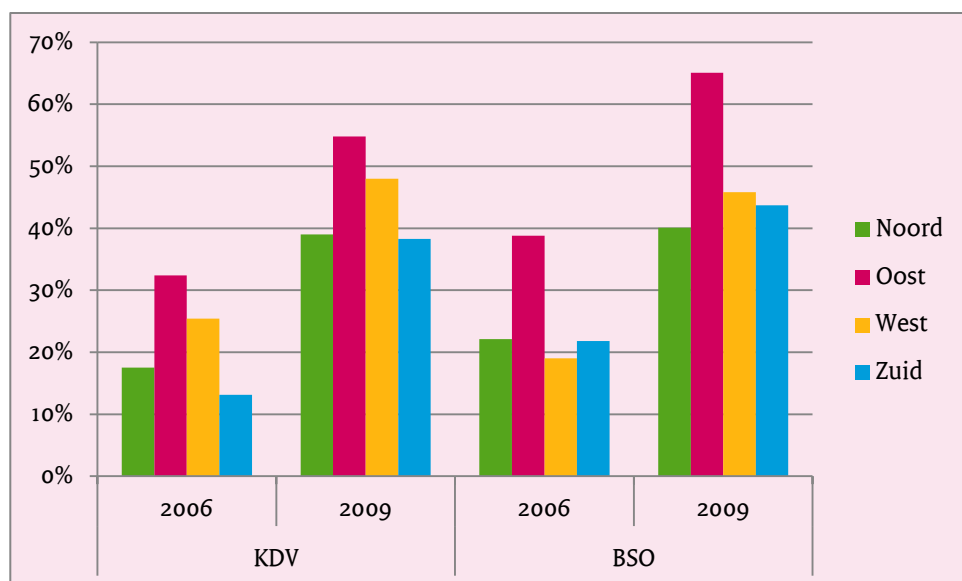
Tabel 2: Percentage kinderen in heel Nederland dat het maximumtarief betaalt of meer

	KDV	BSO
2006	24%	21%
2009	47%	47%
2011 (okt)	50%	80%
waarvan		
het percentage dat precies het maximumtarief betaalt	14%	6%
het percentage dat meer dan het maximumtarief betaalt	37%	75%

²⁷ De gegevens over 2011 zijn recent beschikbaar gesteld door de belastingdienst en berekend volgens een methode die niet gelijk is aan maar wel zeer vergelijkbaar is met de CPB-berekeningen voor 2006 en 2009.

Figuur 21 laat zien dat in het Oosten van het land 54% van ouders van de hele jonge kinderen (KDV) in 2009 het maximum tarief of meer betaalde, en dat 65% van de ouders van basisschoolkinderen dat deed. In het Westen van land zijn deze percentages een stuk lager. Daar betaalt respectievelijk 48% en 46% van de ouders in 2009 (meer) dan het door de overheid vastgestelde tarief. Dit is een opmerkelijk verschil aangezien huurprijzen en lonen hoger liggen in de Randstad. Verder valt op dat het Westen het enige landsdeel is waar in 2009 kinderopvanginstellingen relatief duurder zijn dan BSO's in termen van percentages kinderen dat het maximum tarief of meer betaalt.

Figuur 21: Percentage kinderen dat het maximum tarief of meer betaalt



Prijzen niet bepaald door marktfactoren - onverklaarbare verschillen tussen provincies

In een goed werkende markt zou het logisch zijn als ouders in de Randstad meer betalen voor kinderopvang. Aan de aanbodzijde is het zo dat daar de huurprijzen voor opvanginstellingen en ook de lonen van pedagogisch medewerkers hoger liggen. Dit laatste vanwege de betere alternatieven op de arbeidsmarkt. Aan de vraagzijde helpt die betere arbeidsmarkt mee aan een grotere vraag naar kinderopvang. Figuur 21 laat zien dat de werkelijkheid anders is. Als kostenverschillen en inkomensverschillen tussen regio's niet belangrijk zijn, hoe stellen aanbieders van kinderopvang dan hun tarieven vast?

Om meer te weten te komen over de hoge tarieven in het oosten en het Noorden van het land zijn er (regressie-)analyses uitgevoerd naar het percentage kinderen dat de maximum subsidie of meer betaalt per postcodegebied. In deze analyses wordt tegelijkertijd rekening gehouden met verschillende marktfactoren in de betreffende 4-kilometerzone zoals de ruimtelijke bezettingsgraad, het aantal kinderopvanglocaties, het aantal concerns, het percentage locaties dat van een stichting is, het gemiddelde inkomen in het gebied, het gemiddeld aantal uren kinderopvang per kind en het aantal kinderen. Daarnaast komen de verschillen in provincies die niet te verklaren zijn middels deze marktfactoren aan bod. Er zijn vier verschillende analyses uitgevoerd, twee voor KDV's (2006 en 2009) en twee voor BSO's (2006 en 2009). In tabel B1 in Bijlage B5 staan de regressieresultaten afgedrukt. Opgemerkt dient te worden dat mogelijke kwaliteitsverschillen in opvang geen rol spelen binnen deze analyse. Gezien de resultaten in Hoofdstuk 6 lijkt het echter niet plausibel dat variatie in kwaliteit de oorzaak is van de regionale verschillen in tariefvorming.

Lokale marktfactoren lijken nauwelijks een rol te spelen bij de prijsvorming op de kinderopvangmarkt. Slechts het gemiddelde aantal afgenomen uren hangt op een voorspelbare manier samen met hogere

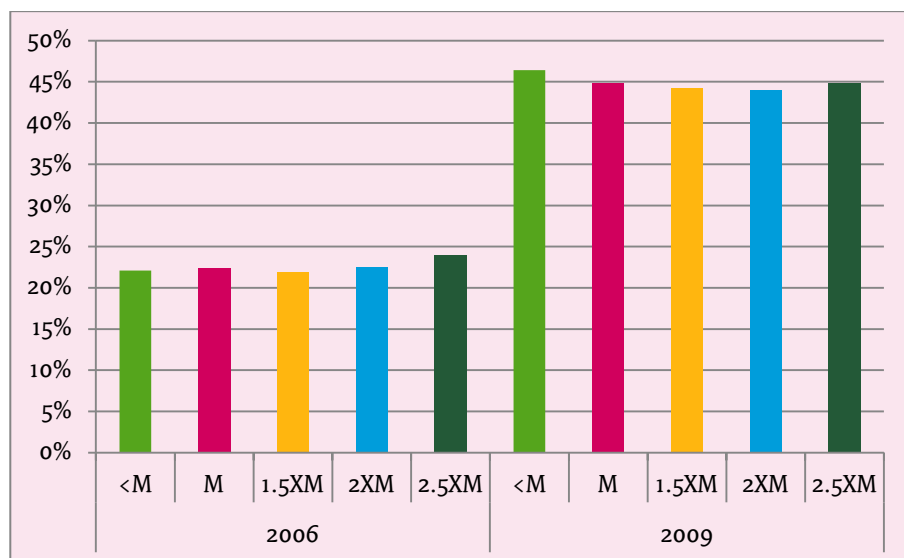
tarieven. Hoe meer uren kinderen gebruik maken van kinderopvang, hoe minder ze per uur hoeven te betalen. Verder lijkt een hoger aanbod of een sterkere vraag weinig uit te maken voor welk aandeel van kinderen dat het maximumtarief betaalt op meer. In tegenstelling tot lokale marktfactoren zijn de verschillen tussen provincies wel belangrijk in de verklaring van hogere tarieven. Alle provincies - op Zeeland na - blijken in beide jaren duurdere kinderopvang aan te bieden dan de provincie Zuid-Holland (de referentiegroep). Blijkbaar bestaan er grote verschillen in tarieven tussen de provincies die niet verklaard worden door verschillen in aanbod of vraag. Waardoor deze verschillen ontstaan is onduidelijk. De oorzaak kan liggen in historisch gegroeide verschillen in prijssetting. Dat deze verschillen zich niet verkleind hebben over de jaren duidt echter op een gebrek aan prijsprikkels in de markt. Zo was een bepaalde regio voorheen duur en blijft dat zo omdat ouders niets te kiezen hebben of omdat ouders niet selecteren op prijs. In een andere regio was kinderopvang vroeger goedkoop en dat blijft zo omdat aanbieders de prijs vaststellen aan de hand van wat gangbaar is, niet aan de hand van wat ze voor kinderopvang maximaal zouden kunnen vragen.

De geografische spreiding in tarieven komt nog beter naar voren in de ingetekende kaarten van Nederland in bijlage B4. Per viercijferig postcodegebied is berekend welk percentage kinderen meer betaalt dan de maximum subsidie voor zowel KDV's als BSO's. De eerst twee kaartjes stellen kinderdagverblijven voor en de laatste twee BSO's. Hoe donkerder de oppervlakte, hoe hoger is het percentage kinderen in dat gebied dat meer betaalt dan de maximum subsidie. In 2009 verschijnen beduidend meer donkere vlekjes op de kaart.

Inkomen onbelangrijk voor het percentage kinderen dat maximum of meer betaalt

Figuur 22 geeft de verhouding weer tussen het toetsingsinkomen van het huishouden van een kind en het door de ouders betaalde uurtarief voor beide vormen van formele kinderopvang. Daarbij zijn de huishoudens in vijf groepen verdeeld (huishoudensinkomen minder dan een modaal inkomen, inkomen modaal tot 1,5 maal modaal, inkomen 1,5 maal tot 2 maal modaal, inkomen 2 tot 2,5 maal modaal of inkomen meer dan 2,5 maal een modaal inkomen). De stijging van 2006 tot 2009 in het percentage kinderen dat (meer dan) het maximum betaalt is voor alle vijf de inkomenklassen ongeveer even sterk. Er lijkt dus geen ontwikkeling gaande waarbij de tarieven harder stijgen daar waar de uitgekeerde subsidies het hoogst zijn (de lage inkomens) of daar waar de prijselasticiteit voor kinderopvang het laagst is (de hoge inkomens). Hierbij past wel de opmerking dat er geen informatie beschikbaar is over de mate waarin de daadwerkelijk betaalde tarieven boven de maximum subsidie liggen. Eventueel bestaan er wel verschillen in de gemiddeld betaalde prijzen.

Figuur 22: Percentage kinderen dat meer betaalt dan maximumtarief per categorie van het huishoudensinkomen



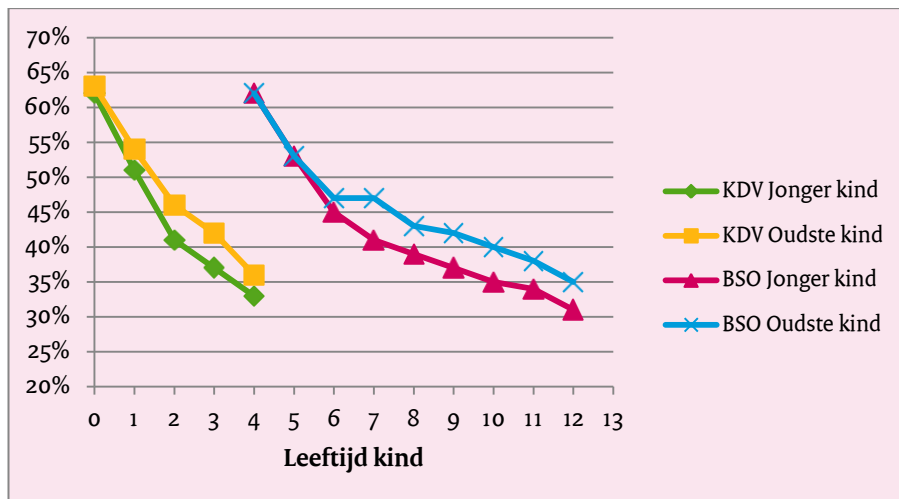
In 2009: hoe jonger het kind, hoe vaker het maximum tarief (of meer)

Eerder werd geconcludeerd dat inkomen weinig uitmaakt voor welk tarief een kind voor kinderopvang betaalt. Ook de bezettingsgraad in een regio of het aantal instellingen in de buurt heeft een beperkte invloed. Opmerkelijk genoeg bestaat er wel een relatie tussen het percentage kinderen dat de maximum subsidie betaalt of meer en de leeftijd van deze kinderen. Uit onderzoek voor deze notitie blijkt dat deze relatie nog niet bestond in 2006. Pas in 2009 is een duidelijke neergaande trend te zien in het percentage overbetalende kinderen naarmate deze ouder worden. Figuur 23 brengt deze trend in beeld voor KDV's en voor BSO's. De relatie tussen leeftijd en gemiddeld tarief is verrassend, omdat kinderopvanginstellingen voor zover bekend geen prijsdiscriminatie toepassen naar leeftijd. Alhoewel geen uitsluitel kan worden gegeven over de oorzaken achter dit verband bestaan er meerdere plausibele verklaringen.

Ten eerste zijn voor kinderdagverblijven de loonkosten om jonge kinderen op te vangen hoger dan de loonkosten om oudere kinderen op te vangen. Dit vanwege de hogere verplichte pedagogisch medewerker-kind ratio voor baby's. Wellicht is het aanbod voor de opvang van jonge kinderen hierdoor beperkt, wat een prijsopdrijvend effect kan hebben. Ten tweede kan het zo zijn dat kinderen die gebruik maken van KDV's of BSO's op wachtlijsten staan bij goedkopere instellingen. Als deze kinderen na verloop van tijd overstappen op goedkopere aanbieders ontstaat het geobserveerde leeftijds patroon. Maar gezien de hoge overstapkosten die gepaard gaan met het wisselen van aanbieder is deze verklaring waarschijnlijk van ondergeschikt belang.

Ten derde kan het zo zijn dat nieuw opgerichte aanbieders hogere prijzen hanteren dan bestaande locaties. Aangezien nieuwe locaties vaak gevuld worden met jonge kinderen die nog op zoek zijn naar opvang, kan ook dit tot hogere tarieven voor jonge kinderen leiden. Deze laatste verklaring wordt getest in Figuur 23 aan de hand van het verschil tussen oudste en jongste kinderen in een gezin. Jongste kinderen krijgen namelijk vaak voorrang op bestaande locaties waar oudere broers of zussen ook klant zijn. Hierdoor zullen jongere kinderen minder vaak hogere tarieven betalen. Figuur 23 laat inderdaad zien dat nieuwe en duurdere locaties een deel van de verklaring zijn, aangezien oudste kinderen vergeleken met jongere kinderen van dezelfde leeftijd vaker (meer dan) de maximum subsidie betalen. De relatie tussen leeftijd en tarieven blijft echter ook voor jongste kinderen bestaan en verdient het buiten deze notitie nader onderzocht te worden.

Figuur23: Percentage kinderen dat in 2009 het maximumtarief betaalt of meer



Samenvattend

Veel kinderopvanginstellingen, en dan met name BSO's, brengen per uur meer in rekening dan het door de overheid vastgestelde maximumsubsidiebedrag. Het percentage kinderen dat hiermee te maken heeft is de afgelopen jaren toegenomen. Daarbij lijken lokale marktfactoren zoals het aantal aanbieders of het inkomen van ouders weinig invloed te hebben op de prijsvorming. Er bestaan bovendien onverklaarbare verschillen in tarieven tussen provincies en ook grote verschillen in tarieven tussen jonge en oudere kinderen.

6 Imperfecte indicatoren voor kwaliteit

Deze notitie bespreekt twee ruwe indicatoren van kwaliteit - de verhouding tussen personeelsleden in voltijdse equivalenten en kinderen per instelling en de verhouding tussen betaalde personeelskosten en kinderen per instelling. Deze tweede ratio biedt inzicht in de kwaliteit van het aangestelde personeel. De gebruikte indicatoren konden worden vastgesteld voor ongeveer 500 kinderopvangconcerns per jaar over de jaren 2003 tot 2008. Deze CPB-notitie had aan helderheid gewonnen als voor een grotere groep bedrijven en voor recentere jaren informatie beschikbaar was geweest.

Tekort aan vergelijkbare informatie over kwaliteit van kinderopvang

Het meten van kwaliteit van kinderopvang is, ook gezien het grote belang van kwaliteit, een ingewikkelde bezigheid. Het NCKO heeft zich de afgelopen jaren ontfenmd over het meten van de pedagogische kwaliteit van kinderdagverblijven langs internationaal geaccepteerde standaarden (e.g. NCKO, 2009). Bij een kleine groep kinderdagverblijven werden meerdere dimensies van kwaliteit (zoals de pedagogische methoden van beroepskrachten) onderzocht. In deze notitie wordt kwaliteit ruwer gemeten middels twee indicatoren die voor een grotere steekproef van bedrijven zijn te bepalen. Hier is niet voor gekozen omdat deze indicatoren beter zijn, maar omdat deze indicatoren het mogelijk maken om een grotere groep instellingen over meerdere jaren op een eenvoudige wijze met elkaar te vergelijken. Uit het onderzoek van het NCKO blijkt overigens dat er een sterke correlatie bestaat tussen het aantal beroepskrachten op een groep - gerelateerd aan één van de hier gebruikte indicatoren - en de pedagogische kwaliteit.

Opgemerkt dient te worden dat er weinig kwantitatieve informatie wordt verstrekt door kinderopvangconcerns zelf over de aangeboden kwaliteit. Voor een groot deel van de concerns valt niet te achterhalen wat de grootte van het concern is in termen van kindplaatsen, wat de gemiddelde bezetting is, hoeveel beroepskrachten het bedrijf in dienst heeft, welke diploma's deze beroepskrachten hebben en hoeveel zij verdienen. Met deze informatie zouden beleidsmedewerkers en ouders zelf de indicatoren voor kwaliteit die in deze studie worden gepresenteerd kunnen berekenen. Vervolgens zou er makkelijker voor kwaliteit kunnen worden gekozen.

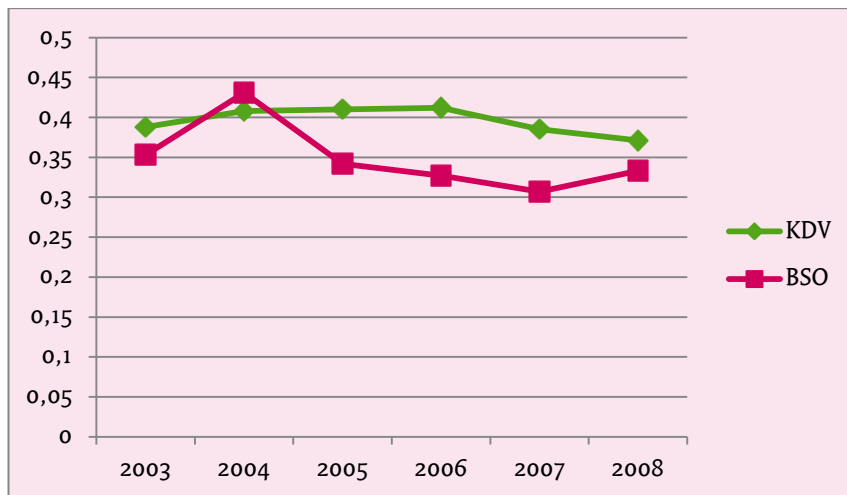
Personeel/kind-ratio bij BSO verslechterd

Figuur 24 geeft een overzicht van de gemiddelde verhouding arbeidskrachten en bezette kindplaatsen per kinderopvangconcern. Hierbij zijn alle voltijdse equivalenten van arbeidskrachten meegenomen, dus ook administratieve medewerkers en management. Dit is zo omdat niet bekend is hoeveel beroepskrachten bij een concern werken en hoeveel overige medewerkers. Toch kan beargumenteerd worden dat ook stafmedewerkers bijdragen aan de kwaliteit van opvang door werk uit handen te nemen en door processen te verbeteren, en dat het daarmee goed is om naar de personeel/ kind-ratio te kijken.

De gemiddelde personeel/kind-ratio blijkt sinds 2005 heel licht te zijn gedaald voor kinderdagverblijven. Nadere beschouwing leert dat dit echter geen significante daling is. Bij KDV's lag de ratio zoals verwacht in de meeste jaren hoger dan bij BSO's: in 2008 was er per kind 0,37medewerker beschikbaar. Uit Figuur 24 blijkt verder dat de gemiddelde ratio vanaf 2004 is gedaald voor de buitenschoolse opvang. Dit blijkt een significante daling te zijn geweest ($p=0.03$). In 2008 werkten er gemiddeld 0,33 medewerker per kind bij BSO's.²⁸

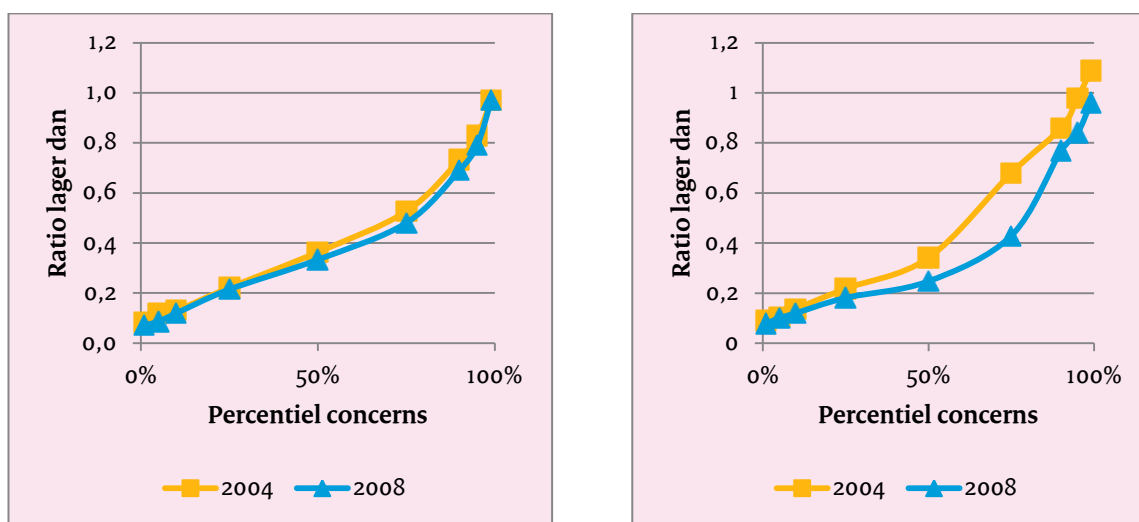
²⁸ Hier dient te worden opgemerkt dat een aanname over de verdeling van personeel, kosten en kinderen over KDV en BSO bij gemengde concerns (namelijk een verdeling op basis van de bijdrage aan de omzet) waarschijnlijk tot een overschatting van de gemiddelde kwaliteit bij BSO's heeft geleid. De trend zal hier niet door zijn aangetast.

Figuur 24: Gemiddelde fte/bezette kindplaats ratio kinderopvangconcerns



Een gemiddelde geeft geen beeld van de verdeling van de ratio, vandaar dat Figuur 25 is opgenomen. Deze laat de gehele verdeling van de personeel/kind-ratio zien, voor zowel 2004 als 2008. Let wel op dat het hierbij om een steekproef van rond de 500 ondernemingen gaat en niet om de gehele populatie van ondernemingen in de markt. Figuur 25 leert dat er een grote spreiding bestaat in de kwaliteitsindicator. Tussen het 25ste en 75ste percentiel zit in 2008 bij kinderdagverblijven een verschil van 0,25 medewerker per kind. Uit het rechterpaneel valt verder op te maken dat de daling van kwaliteit bij BSO's met name in het midden van de verdeling heeft plaatsgevonden. In ieder geval zijn de slechtste ondernemingen niet nog slechter geworden.

Figuur 25: Verdeling fte/bezette kindplaats KDV (links) en BSO (rechts)



Betaalde personeelskosten per kind constant

Naast de eerste indicator van kwaliteit over de personeel/kind-ratio, bespreekt de notitie ook een tweede indicator van kwaliteit over de personeelskosten/kind-ratio. Deze verhouding zegt naast iets over de verhouding personeel/ kind ook iets over de kwaliteit van het aangestelde personeel bij een kinderopvanginstelling. In een markt met voldoende aanbod aan beroepskrachten kunnen alleen medewerkers met de juiste diploma's en ervaring hogere lonen vragen. Hogere lonen duiden alleen niet per definitie op een betere kwaliteit: in een krappe arbeidsmarkt kunnen ook minder kwalitatieve arbeidskrachten hogere lonen vragen.

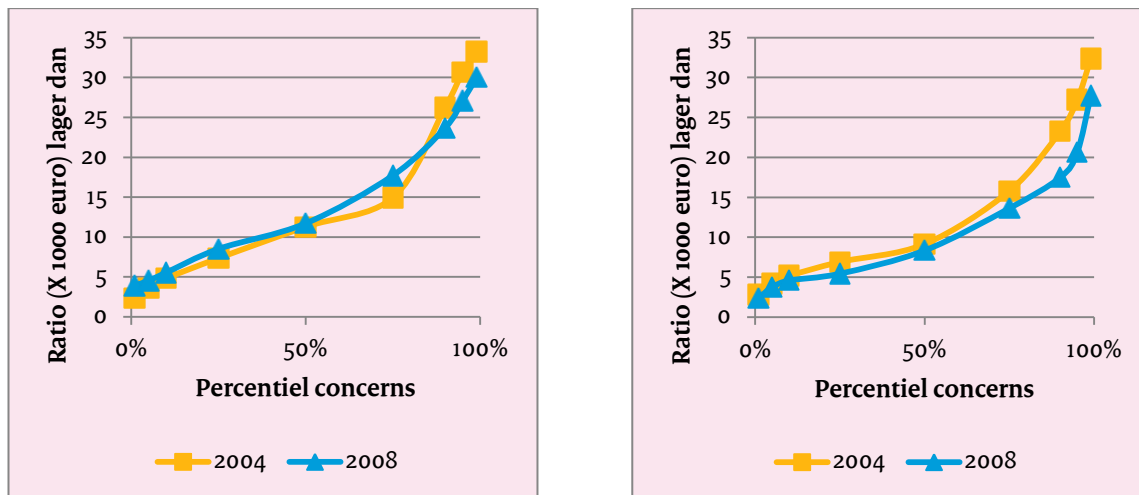
Uit de analyse van de personeelskosten/kind-ratio komt een ander beeld naar voren dan die voor de personeel/kind-ratio. Figuur 26 laat de gemiddelde ratio van personeelskosten, inclusief het betaalde loon, de sociale lasten en de pensioenen, per bezette kindplek zien. De gemiddelde personeelskosten per kind zijn voor kinderdagverblijven heel licht gestegen tussen 2005 en 2008 tot iets boven de 13.000 euro. Na verdere analyse blijkt deze daling dit echter niet significant te zijn. De gemiddelde personeelskosten/kind-ratio voor buitenschoolse opvanginstellingen blijkt uit Figuur 26 in 2008 rond de 10.000 euro te liggen. Alhoewel de figuur suggereert dat deze kwaliteitsindicator is gedaald, wordt hier geen significant bewijs voor gevonden.

Wederom wordt niet alleen naar de gemiddelde ratio gekeken, maar ook naar de verdeling van de personeelskosten per kind over de steekproef. In Figuur 27 is te zien dat er ook bij de personeelskosten/kind-ratio sprake is van een grote spreiding tussen concerns. Het verschil tussen het 25ste en 75ste percentiel bedraagt 9000 (KDV) en 8000 (BSO) euro loonkosten per geplaatst kind. Verder laat Figuur 27 zien dat er in 2008 bij KDV's een kleine verbetering in de ratio plaats heeft gevonden aan de bovenkant van de verdeling en een kleine verslechtering in het midden van de verdeling. Deze ontwikkelingen houden elkaar in totaal blijikbaar in evenwicht. Bij BSO's is juist een lichte verslechtering in de verhouding tussen personeelskosten en kwaliteit te zien aan de bovenkant van de verdeling.

Figuur 26: Gemiddelde loonsom/kind-ratio kinderopvangconcerns



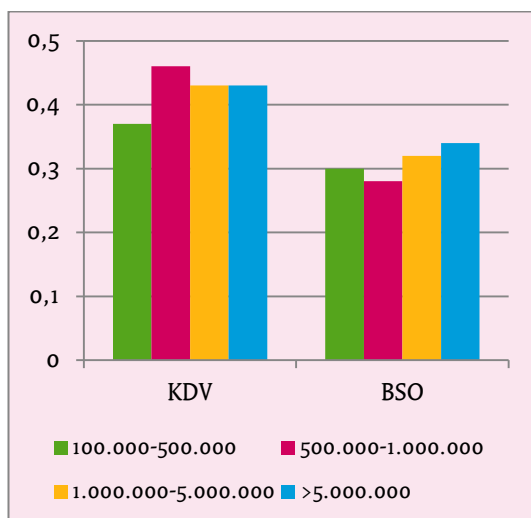
Figuur 27: Verdeling loonsom/kind-ratio KDV en BSO



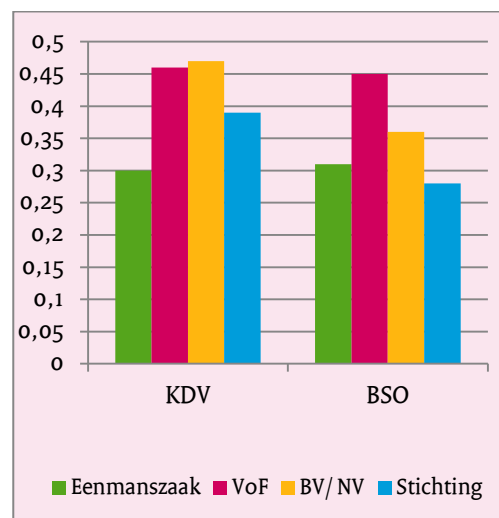
Effect op kwaliteit van schaalvergroting en commercialisering (bij BSO's) positief

In het publieke debat over de Nederlandse kinderopvangsector komt vaak de zorg naar boven dat commercialisering en schaalvergroting in de sector de geboden kwaliteit van kinderopvang niet ten goede komt. Deze claim kan met de twee hierboven beschreven indicatoren van kwaliteit worden onderzocht. Allereerst presenteren twee staafdiagrammen (figuren 28 en 29) hoe omzetklasse en rechtsvorm zich gemiddeld genomen verhouden tot de personeel/kind-ratio. Uit Figuur 29 komt een gemengd beeld naar voren, terwijl de verschillen tussen de categorieën kleiner zijn dan voor rechtsvorm. De grootste aanbieders stellen minder personeel per kind beschikbaar bij KDV's, maar meer bij BSO's. Uit Figuur 30 valt op te maken dat er bij *not for profit* organisaties eerder minder dan meer personeel aanwezig is per kind dan bij *for profit* organisaties.

Figuur 28: Fte/kind per omzetklasse in 2008



Figuur 29: Fte/kind per rechtsvorm in 2008



Gemiddelde kwaliteitscores per rechtsvorm en omzetklasse vertellen echter niet het hele verhaal. Er zijn immers ook andere verschillen tussen de aanbieders die een rol kunnen spelen bij het vaststellen van de gemiddelde kwaliteit. Daarom is er nader onderzoek uitgevoerd naar de gebruikte kwaliteitsindicatoren. Dit om de effecten op kwaliteit van de rechtsvorm van een onderneming, de omzetklasse van een onderneming, de leeftijd van een onderneming en het jaar waarin de enquête wordt afgenomen van elkaar te kunnen onderscheiden. De resultaten van een regressieanalyse zijn te vinden in tabel B2 in Bijlage B5. De analyse is apart uitgevoerd voor de kwaliteit op kinderdagverblijven en bij BSO's voor zowel de personeel/kind-ratio als voor de personeelskosten/kind-ratio.

Allereerst valt op dat in alle categorieën een hogere omzet, *ceteris paribus*, tot een hogere score op de indicatoren voor kwaliteit leidt. Zowel bij kinderdagverblijven als bij buitenschoolse opvanginstellingen scoren ondernemingen met een omzet boven een miljoen euro per jaar een stuk hoger op kwaliteit dan ondernemingen met een lagere omzet. Wat betreft de personeel/kindratio scheelt het minimaal 0,05 medewerker (KDV) en 0,03 medewerker (BSO) per kind tussen deze twee groepen. Qua uitbetaalde personeelslasten per bezette kindplaats scheelt het per jaar 1800 euro (KDV) en 1300 euro (BSO) tussen de groep met een omzet boven een miljoen euro en de groep met een lagere omzet. Blijkbaar leidt schaalvergroting van de kinderopvang tot betere kwaliteit. Dit is opmerkelijk omdat er te verwachten valt dat grotere ondernemingen een zekere mate van *economies of scale* zouden bereiken in termen van hun personeel. Deze *economies of scale* zouden dan tot een lagere score in de hier gebruikte kwaliteitsindicatoren leiden, waarbij deze lagere score niet direct gelinkt is aan een lagere geleverde kwaliteit van de kinderopvang. De gevonden positieve relatie tussen omzet en kwaliteit zou hierdoor nog een onderschatting kunnen zijn. Waarom grotere ondernemingen meer en beter personeel inzetten in de kinderopvang is nog onduidelijk en behoeft verder onderzoek.

Bij kinderdagverblijven zijn er verder geen systematische verschillen te zien naar rechtsvorm of leeftijd van de onderneming als er rekening wordt gehouden met de omzetklasse. Bij buitenschoolse opvanginstellingen is dit voor rechtsvorm anders. Daar wordt het beeld uit Figuur 30 bevestigd dat *for profit* instellingen niet een slechtere, maar eerder een betere kwaliteit bieden. Gegeven de omzetklasse van de onderneming wordt er bij vennootschappen onder firma en BV's een personeel/kind-ratio waargenomen die 0,05 personeelslid hoger ligt dan bij stichtingen. Verder betalen eenmanszaken en V.o.F.'s meer dan 1000 euro hogere personeelskosten per bezette kindplek per jaar. Hier moet wel bij vermeld worden dat er bij deze rechtsvormen loon voor de meewerkende eigenaren is meegerekend. Dit zou de resultaten kunnen vertekenen.

Samenvattend

Gegeven de imperfecte maatstaven van kwaliteit die hier zijn onderzocht, komt een gemengd beeld naar voren over de ontwikkeling in de kwaliteit van de kinderopvang sinds 2005. Het lijkt erop dat de personeel/kind-ratio bij BSO's is afgenomen, terwijl de personeelskosten/kind-ratio constant is gebleven. Al met al blijken de hier gepresenteerde maatstaven van kwaliteit niet sterk te zijn afgenomen tot en met 2008, maar heeft meer concurrentie ook niet tot een verbetering in kwaliteit geleid. Wat verder opvalt is de grote mate van diversiteit in kwaliteit tussen aanbieders. Verder wordt geen bewijs gevonden dat aanbieders met een hoge omzet of op winst gerichte instellingen minder scoren op de deze indicatoren dan respectievelijk kleine aanbieders of stichtingen.

7 Kosteneffectiviteit en winstgevendheid

Dit hoofdstuk bestudeert de doelmatigheid van het aanbod van kinderopvang. Daarbij worden vragen beantwoord over de kosteneffectiviteit, de bezettingsgraad en de winstgevendheid van kinderopvangconcerns. Zo kan worden gezien of de introductie van de vraagfinanciering in 2005 geleid heeft tot een efficiënter aanbod van kinderopvang waarbij er niet teveel sprake is van 'weglek' van publieke gelden naar de aanbieders. Aandacht gaat uit naar de ontwikkeling over de tijd van de drie indicatoren, net als naar de invloed op deze drie van commercialisering en schaalvergroting. Ook de resultaten in dit hoofdstuk zijn grotendeels gebaseerd op de gegevens van ongeveer 500 kinderopvangconcerns per jaar over de jaren 2003 tot 2008. Vanzelfsprekend was data over een grotere groep bedrijven en voor recentere jaren van grote waarde geweest.

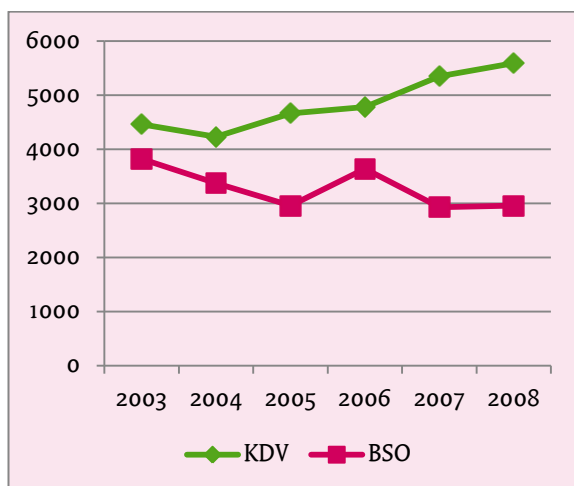
7.1 Gemengd beeld ontwikkeling kosteneffectiviteit

BSO's zijn kosteneffectiever geworden, kinderdagverblijven juist niet

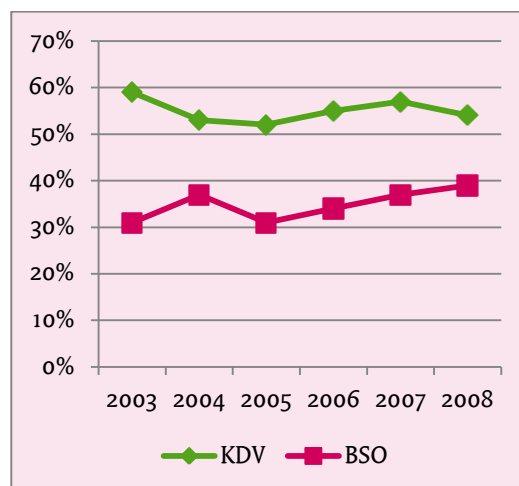
Om te achterhalen of de kinderopvangsector meer of minder kosteneffectief is gaan werken na 2005 wordt in de eerste plaats naar de indicator overige kosten per bezette kindplaats gekeken. Om deze indicator te berekenen worden voor een boekhoudjaar alle bedrijfskosten van een kinderopvangonderneming behalve de personeelslasten bij elkaar opgeteld. Onder overige kosten vallen dus bijvoorbeeld huisvestingskosten, operatiekosten en financieringskosten. Vervolgens wordt de ratio genomen van deze overige kosten over het aantal kindplaatsen dat over het jaar gemiddeld genomen bezet is geweest. Figuur 30 laat deze ratio zien voor zowel kinderdagverblijven als BSO's over de jaren heen.

Er blijkt, ondanks de schaalvergroting en commercialisering, geen toename in kostenefficiëntie te zien bij kinderdagverblijven. De overige kosten per kind komen in 2008 bij KDV's rond 5500 euro per jaar uit. Als de kosten voor 2005 worden vergeleken met de kosten na de invoering van de Wet Kinderopvang, blijkt dat er een significante stijging in KDV-kosten heeft plaatsgevonden. Alhoewel er gecorrigeerd is voor inflatie, kan het zijn dat bijvoorbeeld de markt voor goedkope huisvesting verzadigd is geraakt, waardoor nieuwe ondernemingen uit moeten wijken naar duurdere panden. Bij buitenschoolse opvanginstellingen bestaat er een ander beeld: daar brengt de opvang van een kind in latere jaren iets minder kosten met zich mee. Wel blijkt dit geen significante daling te zijn geweest. In 2008 was een BSO-ondernemer per bezette kindplaats gemiddeld 3000 euro aan overige kosten kwijt.

Figuur 30: Overige kosten per bezette kindplaats



Figuur 31: Bezetting van de kindplaatsen-capaciteit

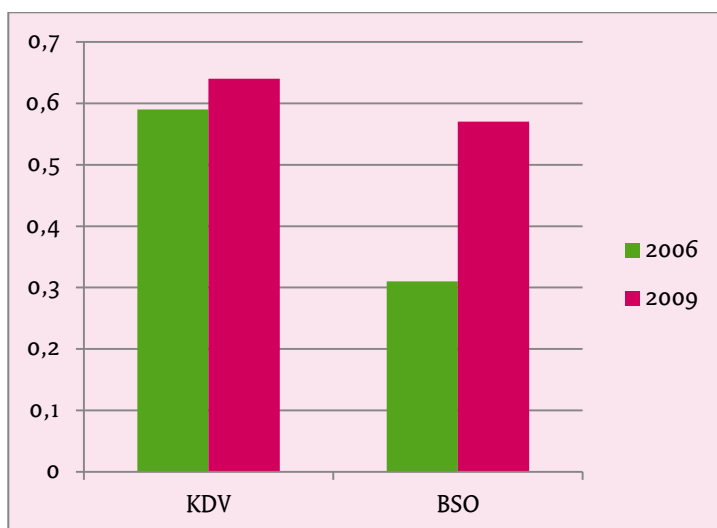


Niet alleen lage kosten per kind, maar ook een zo volledig mogelijk gebruik van de capaciteit is een indicatie van de efficiëntie van het productieproces. Hoe hoger deze bezettingsgraad, hoe efficiënter er over het algemeen geproduceerd wordt in een bedrijfstak. In de kinderopvang lijkt deze stelregel overigens niet altijd en overal op te gaan, maar daarover later meer. Eerst worden de gegevens over de bezettingsgraad in de sector gepresenteerd.

Het CPB beschikt over gegevens van het aantal kindplaatsen per concern en het aantal plaatsingen voor de steekproef tot en met 2008. Met behulp van het gemiddeld aantal uren dat kinderen in Nederland gebruik maken van opvang kan vervolgens een schatting worden gemaakt van de bezettingsgraad van concerns. Figuur 31 laat de gemiddelde bezettingsgraad over de jaren 2003-2008 zien. Bij KDV's is geen trend in de gemiddelde bezetting te ontdekken, terwijl de bezettingsgraad van BSO's juist significant gestegen is. Wel ligt de bezetting van buitenschoolse opvanginstellingen met 0,39 nog vrij laag. Hierbij dient te worden opgemerkt dat de bezetting is berekend over het maximaal te plaatsen kinderen voor het maximaal aantal uren per week. In de praktijk zijn er tussen weekdays vaak grote verschillen in de bezettingsgraad, waardoor de gemiddelde bezetting lager uitkomt dan de topbezetting die ouders ervaren.

Om informatie toe te voegen over de bezettingsgraad in de kinderopvang in 2009 kan naar de ruimtelijke bezettingsgraad worden bekeken. Deze indicator geeft per lokale markt (een 4-kilometerzone rondom een postcodegebied) de ratio aan tussen de hoeveelheid gebruikers van kinderopvang en de hoeveelheid kindplaatsen. Figuur 32 geeft de ruimtelijke bezettingsgraad weer voor 2006 en 2009. Ook gebruikmakend van deze indicator zijn kinderdagverblijven nauwelijks efficiënter geworden, terwijl BSO's wel duidelijk aan efficiëntie hebben gewonnen. In 2009 naderen de ruimtelijke bezettingsgraden van KDV's en BSO's elkaar. Voor KDV's is deze dan gelijk aan 0,64 en voor BSO's is deze dan gelijk aan 0,57. Merk op de bezettingsgraad voor concerns in Figuur 31 en de ruimtelijke bezettingsgraad in Figuur 32 voor 2006 nauwelijks van elkaar afwijken. Blijkbaar is de steekproef op basis waarvan Figuur 30 en 31 zijn gebaseerd voldoende representatief voor de populatie van bedrijven.

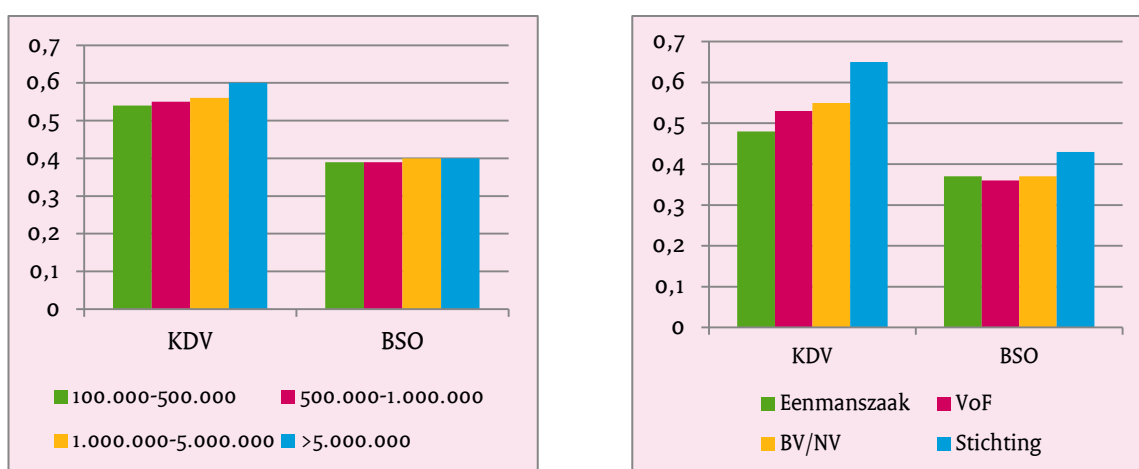
Figuur 32: Gemiddelde ruimtelijke bezettingsgraad per 4-kilometerzone



Commercialisering leidt niet tot kosteneffectiviteit, schaalvergroting in beperkte mate

Economies of scale zouden suggereren dat grotere aanbieders van kinderopvang ook kosteneffectiever kunnen opereren. In Figuur 33 is te zien dat, in ieder geval in 2008, schaalvergroting inderdaad samenhangt met een hogere bezettingsgraad. Zowel bij KDV's als BSO's is de bezetting significant hoger in concerns met een hogere omzet. Figuur 34 presenteert eenzelfde figuur, maar dan voor de verschillen in gemiddelde bezetting naar rechtsvorm van de onderneming. Anders dan verwacht komt naar voren dat de *not for profit* instellingen bij KDV's en bij BSO's efficiënter werken in termen van bezetting.

Figuren 33 en 34: Bezetting in 2008 naar omzetklasse (links) en rechtsvorm(rechts)



Om een beter inzicht te krijgen in de verhouding tussen kosteneffectiviteit in termen van kosten per kind en de bezettingsgraad, is er een (regressie-)analyse uitgevoerd waarin de effecten van schaalvergroting, commercialisering, leeftijd van de onderneming en jaar van ondervraging simultaan worden bepaald. De resultaten zijn te vinden in tabel B3 in bijlage B5. Er zijn analyses uitgevoerd voor beide indicatoren voor zowel KDV's als BSO's. De rechtsvorm van een instelling blijkt van groot belang te zijn voor zowel kosteneffectiviteit als voor de bezettingsgraad, zij het dat de effecten tegengesteld zijn. *For profit* concerns hebben de laagste kosten, maar ook de laagste bezettingsgraad in de markt.

Gegeven onder andere de omzetklasse, blijkt dat de vergelijking tussen eenmanszaken en stichtingen als volgt uitpakt: eenmanszaken geven 5000 euro minder aan kosten per kind in de dagopvang en 3000 euro minder per kind op een BSO. Daarnaast is de bezetting van een vergelijkbaar type eenmanszaak 9% lager in de dagopvang dan bij een stichting en 4% lager bij een BSO. De reden achter deze afruil is nog onduidelijk. De vaste overige kosten die het opereren van een groep kinderen met zich meebrengt zouden eraan ten grondslag kunnen liggen. Dit zou betekenen dat *for profit* concerns alleen volle groepen op onpopulaire dagen opereren, terwijl stichtingen ervoor kiezen om op die dagen meer kinderen opvang te bieden en dus halfvolle groepen te opereren. Een dergelijk mechanisme zou leiden tot een hogere bezetting voor *not for profits*, maar ook tot hogere kosten per kind.

Samenvattend

Ook over de ontwikkeling van kostenefficiëntie in de kinderopvang bestaat een gemengd beeld. Na de invoering van de Wet Kinderopvang is de efficiëntie van buitenschoolse opvanginstellingen (in ieder geval tot 2008) toegenomen. Voor kinderdagverblijven geldt dit echter niet. Daar is de kosteneffectiviteit juist afgenomen. Tot op zekere hoogte bestaat er in de markt voor de kinderopvang een afruil tussen kosteneffectiviteit en een volle bezettingsgraad: zo vullen *not for profit* instellingen meer van hun kindplaatsen maar hebben deze ook met hogere kosten per bezette plek te maken.

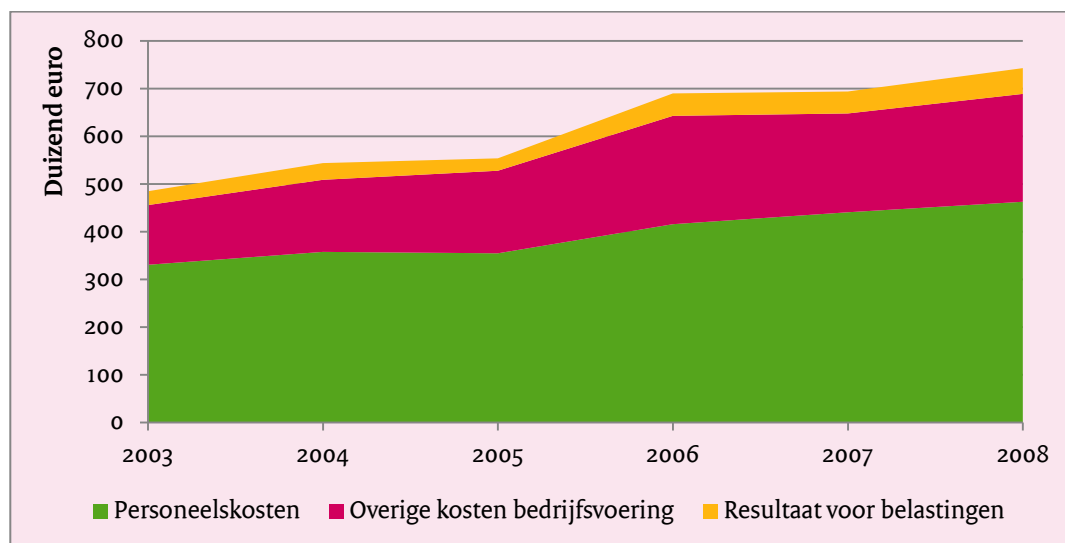
7.2 Winstgevendheid gedaald

Een analyse van de winstgevendheid in de kinderopvang is van belang met het oog op het 'weglekken' van publieke middelen in die winstgevendheid. In het publieke debat worden zorgen geuit over mogelijke 'overwinsten'.²⁹ Informatie over het daadwerkelijke niveau van winstgevendheid komt dit debat ten goede. Daarnaast geeft de ontwikkeling van de winsten een beeld van de levensvatbaarheid van de sector, en van de potentiële aantrekkingskracht van de sector op toetreders. Een andere indicator voor 'weglek' komt in deze sectie ook aan bod - het eventueel te hoog vaststellen van het aantal maanduren.

Gemiddeld resultaat kinderopvangconcerns gegroeid

Doordat er sprake is van schaalvergroting in de kinderopvangsector groeit ook de gemiddelde omzet per concern door de jaren heen. Figuur 35 splitst deze omzet tot het jaar 2008 op in de gemiddeld betaalde personeelskosten, overige kosten van de bedrijfsvoering en het resultaat voor belasting. De gemiddelde loonkosten gingen met 7% omhoog ieder jaar. De omzet en de overige kosten stegen met iets meer dan 10% per jaar. Verreweg de grootste kostenpost voor ondernemers in de kinderopvang zijn de personeelslasten. Als percentage van de omzet, bedroegen deze in 2008 gemiddeld 60%. De personeelskosten als ratio van de omzet is sinds 2005 elk jaar licht gedaald. Werknemers lijken dus minder dan kapitaalverstrekkers te profiteren van de omzetstijging sinds de invoering van de Wet Kinderopvang.

Figuur 35: Gemiddelde omzet kinderopvangconcern naar personeelskosten, overige kosten en resultaat



Rentabiliteit in kinderopvang gedaald

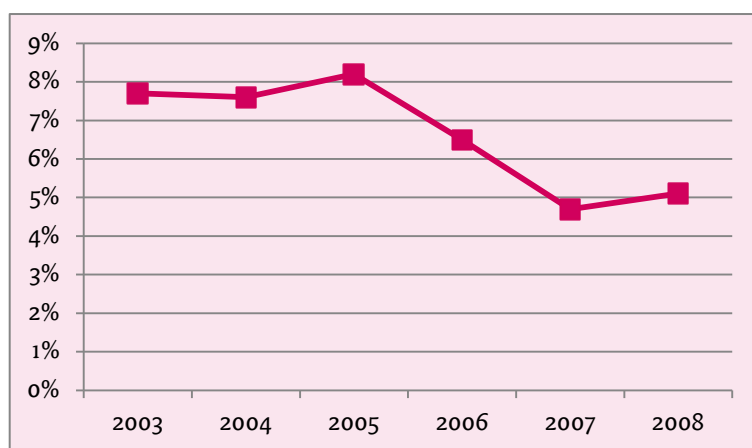
De winstgevendheid van ondernemingen kan worden weergegeven als de rentabiliteit. Figuur 36 laat de gemiddelde rentabiliteit in onze steekproef zien, in dit geval berekend als het resultaat voor belastingen als percentage van de omzet. De rentabiliteit is in de periode na 2005 lager dan in de periode voor de introductie van de vraagfinanciering. Dit verschil blijft ook in een statistische test overeind. In 2008 lag de gemiddelde rentabiliteit in de markt op 5,1%. De dalende winstgevendheid zou te maken kunnen hebben met de hogere kosten die worden gemaakt bij kinderdagverblijven. Dit effect zal de dalende kosten voor BSO's overheersen aangezien KDV's verantwoordelijk zijn voor het grootste deel van de omzet in de kinderopvang. Een andere

²⁹ Als een extra euro kinderopvangtoeslag per uur leidt tot een tarief van één euro meer per uur dan verandert er voor de ouders niets en verbetert alleen het resultaat van de kinderopvanginstellingen.

oorzaak zou de toetreding van verliesgevend nieuwe concerns kunnen zijn. Dit lijkt echter niet plausibel omdat verderop in deze sectie wordt geconcludeerd dat nieuwe ondernemingen juist winstgevender zijn dan al bestaande aanbieders.

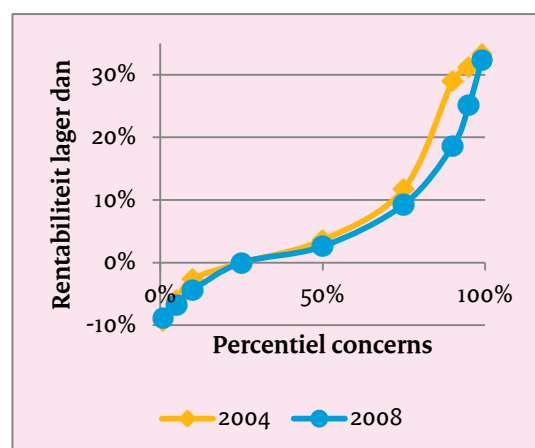
Om een uitspraak te kunnen doen over de hoogte van deze gemiddelde rentabiliteit zou een benchmark met andere sectoren nuttig zijn. Helaas is hiervoor niet genoeg informatie beschikbaar. Voor een dergelijke vergelijkingsstudie zou men gebruik willen maken van een meer gebruikelijke indicator voor winstgevendheid, waarbij het bedrijfsresultaat wordt gekoppeld aan de gedane investeringen en het gelopen rendement. Helaas bevat de CBS-databron geen gegevens over investeringen van concerns. Bovendien zijn niet zoveel sectoren beschikbaar die zich lenen voor een benchmark qua vergelijkbare marktomstandigheden en -risico's.

Figuur 36: Gemiddelde rentabiliteit (winst voor belasting/ omzet)



Naast het gemiddelde wordt hier ook de spreiding in winstgevendheid tussen aanbieders van kinderopvang onder de loep genomen. Uit Figuur 37 komt naar voren dat er grote verschillen bestaan in de winstgevendheid van concerns. Deze figuur laat de verdeling zien van de rentabiliteit, zowel voor het jaar 2004 als voor 2008. In beide jaren loopt de verdeling van een verlies van ongeveer 10 % van de omzet tot een winst van ongeveer 30 % van de omzet. Blijkbaar zijn er verschillen in marktomstandigheden of in de kwaliteit van ondernemerschap in de markt. De daling in rentabiliteit tussen 2004 en 2008 vindt vooral plaats bij de beste 25% aanbieders. Waar in 2004 de 10% beste ondernemers meer dan 29% rentabiliteit behaalden, was dat in 2008 nog maar 19%.

Figuur 37: Verdeling rentabiliteit (winst voor belasting/ omzet)



Concerns met lage omzet hebben lage rentabiliteit

Het is interessant te bezien in hoeverre de grote verschillen in rentabiliteit zijn toe te rekenen aan verschillen in omzetklasse, leeftijd en rechtsvorm van de onderneming. Maken *for profit* instellingen inderdaad meer winst? Hiertoe zijn nadere analyses uitgevoerd om de invloed op de rentabiliteit van onder meer deze kenmerken en het jaar van meting te bepalen. Tabel B4 in bijlage B5 geeft de resultaten van deze regressie-onderzoeken. De rentabiliteit wordt voor de hele periode, maar ook voor de periodes voor en na 2005 apart bestudeerd in deze tabel.

Het valt op dat er geen onderscheid in rentabiliteit is tussen middelgrote en grote ondernemingen. Wel is de rentabiliteit van concerns met een lage omzet (onder de 100.000 euro) significant lager dan die van grotere concerns. Dit is geen verrassing wanneer men beseft dat deze groep ook net gestarte en zeer slecht lopende ondernemingen bevat. Verder is - rekeninghoudend met alle andere verschillen - de rentabiliteit van eenmanszaken en vennootschappen onder firma aanmerkelijk hoger dan die van BV's en stichtingen. Bovendien geldt vanaf de invoering van de Wet Kinderopvang in 2005 dat jongere ondernemingen meer winst maken dan ondernemingen die langer geleden zijn opgezet. Dit laatste biedt enig bewijs voor de stelling in sectie 5.2 dat vooral pas gestarte locaties hoge tarieven in rekening brengen.

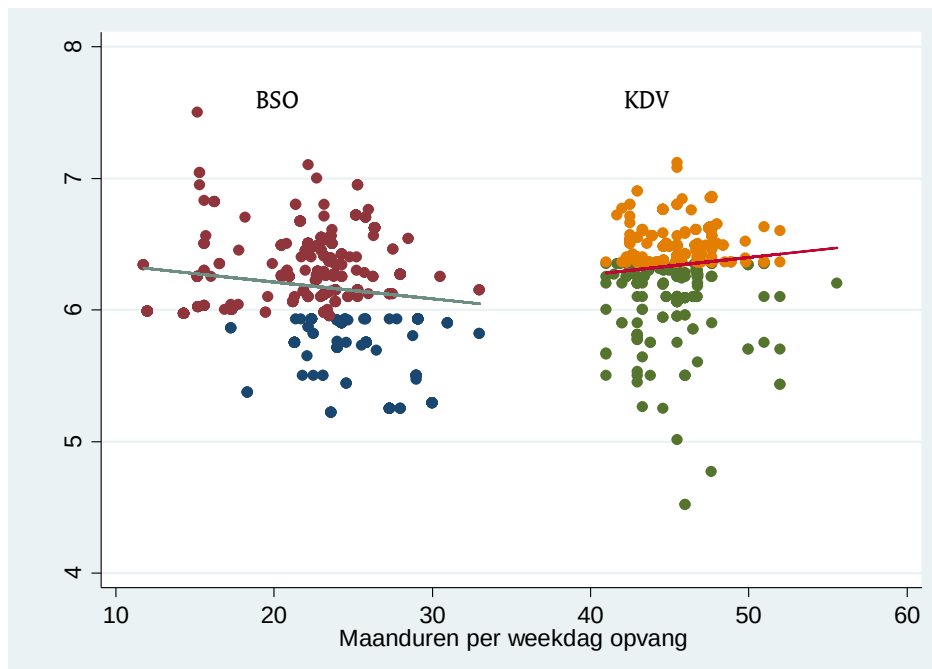
Weinig 'weglek' via uitruil maanduren en tarieven

In het kort wordt hier ingegaan op een bijzondere vorm van 'weglek' van publiek geld, namelijk het doelbewust in rekening brengen van teveel -gesubsidieerde -uren kinderopvang. Voor deze analyse wordt gebruik gemaakt van de door het CPB verzamelde dataset van tarieven en in rekening gebrachte maanduren in Zuid-Holland in 2011.

Opvanglocaties stellen naast hun uurtarieven ook het aantal uren dat per dag en per maand in rekening wordt gebracht vast. Nu kan het zo zijn dat kinderopvanglocaties het uurtarief rond de maximumsubsidie houden maar het aantal maanduren juist hoog vaststellen. Aangezien de toeslagen gebaseerd zijn op het aantal in rekening gebrachte uren is dit een manier om zoveel mogelijk omzet te genereren zonder dat ouders meer geld hoeven te betalen. Ouders naderen immers maar zelden het maximum aantal te declareren uren. Dit zou een 'weglek' van kinderopvangtoeslagen betekenen naar de omzet van ondernemers.

Figuur 38 bestudeert de relatie tussen uurtarieven en maanduren voor de provincie Zuid-Holland in 2011. De punten vertegenwoordigen locaties. Aan de linkerkant van de grafiek bevinden zich de BSO's en aan de rechterkant de KDV's. Als er veel locaties zouden bestaan die veel maanduren in rekening brengen, maar een relatief lage uurprijs zou dit duiden op een 'weglek'. Alleen voor BSO's valt er een licht negatieve relatie te ontdekken tussen tarieven en maanduren. Voor kinderdagverblijven bestaat er eerder een positief verband: instellingen met hoge uurtarieven brengen ook veel uren in rekening. Van een uitruil tussen maanduren en tarieven ten kosten van de belastingbetaler lijkt dus niet echt sprake te zijn.

Figuur 38: Verhouding uurtarieven en in rekening gebrachte maanduren in Zuid-Holland in 2011



Grote spelers hebben enigszins lagere personeelslasten en hogere rentabiliteit

In hoofdstuk 4 is de scheve verdeling op de markt van de kinderopvang onder de aandacht gebracht. De markt wordt gedefinieerd door veel kleine en een klein aantal grote aanbieders. Deze sectie tracht een vergelijking te maken tussen de gemiddelde speler en de grootste drie spelers op de markt. Eventueel gedragen deze actoren zich significant anders. Uit de jaarverslagen van Catalpa B.V., Kinderopvang Nederland B.V. en Stichting Kinderopvang Humanitas zijn daarom een aantal van de kengetallen gedestilleerd die eerder in dit hoofdstuk al aan bod kwamen. Tabel 3 beschrijft van deze financiële gegevens de gemiddeldes over de drie genoemde aanbieders.

Het beeld dat tabel 3 schetst van de grote drie marktpartijen is, behalve voor de gemiddelde omzet, niet extreem anders dan het beeld van de gemiddelde speler. Die omzet lag voor de marktleiders 154 keer zo hoog als voor 'Jan Modaal'. Verder valt de sterke omzetstijging van 2008 naar 2009 valt op: gezamenlijk groeiden de marktleiders met 20%. Een groot deel van deze omzetstijging valt toe te rekenen aan overnames, zo blijkt uit de jaarverslagen. De ratio personeelskosten/ omzet lag in 2008 bij de grote drie marktpartijen onder het gemiddelde in de sector, terwijl de rentabiliteit hoger was voor de marktleiders.

De jaarverslagen van deze drie concerns splitsen de overige kosten van de bedrijfsvoering verder uit naar huisvestingskosten en ook naar financieringskosten. De huisvestingskosten bedragen tussen de 12-14% van de omzet. Verder liggen de financieringskosten tot 2009 niet al te hoog (4%). Helaas biedt onze data over de 500 overige bedrijven geen uitsplitsing van overige kosten naar huisvestings- en financieringskosten. Hierdoor kunnen de kengetallen van de marktleiders niet vergeleken worden met die van de markt als geheel.

Tabel 3: Vergelijking financiële kengetallen marktleiders kinderopvang en gemiddelde speler

	(I)	(II)	(III)
	Marktleider		Gemiddeld
	2008	2009	2008
Gemiddelde omzet	€ 118,590,251	€ 143,155,890	€ 768,000
Gemiddelde rentabiliteit	7.3%	11.0%	5.1%
Gemiddelde personeelskosten/ omzet	57.4%	56.9%	60.3%
Gemiddelde huisvestingskosten/ omzet	12.2%	13.6%	NA
Gemiddelde financieringskosten/omzet	4.8%	4.1%	NA

Samenvattend

De winstgevendheid in de kinderopvangmarkt is van 2005 tot 2008 over de hele linie afgenomen. Dit hangt waarschijnlijk samen met de oplopende kosten per kindplaats bij kinderdagverblijven. Met een gemiddelde rentabiliteit van 5% lijkt echter de levensvatbaarheid van de sector niet in het nauw. Grote marktpartijen behalen in vergelijking met kleinere aanbieders weliswaar hogere winsten, die winsten lijken vooralsnog niet buitensporig. Van een 'weglek' via het slim vaststellen van de zogenaamde maanduren lijkt verder geen sprake te zijn bij KDV's en maar beperkt bij BSO's.

8 Conclusies

Dit onderzoek heeft met niet eerder gebruikte microdata de markt voor de kinderopvang in Nederland in kaart gebracht. Een sterke groei in de vraag naar en het aanbod van kinderopvang vertaalt zich in een gemengd beeld wat betreft de ontwikkeling in de publieke belangen die samenhangen met kinderopvang.

Meer kinderen toegang tot opvang, maar ook meer gebieden waar vraag het aanbod overstijgt

De introductie van de vraagfinanciering in 2005 betekende een stimulans van de vraag naar formele kinderopvang in een al groeiende markt. Het aanbod van kinderopvang is sinds de invoering van de Wet Kinderopvang duidelijk toegenomen. Hierdoor is de potentiële toegang tot kinderopvang flink verbeterd. Nog maar weinig kinderen hebben geen kinderopvanglocatie in de buurt of kunnen uit maar één locatie kiezen. Maar het aanbod heeft niet overal de vraag kunnen bijhouden. De daadwerkelijke toegang tot kinderopvang is voor een grote groep kinderen zelfs verslechterd. Dit resultaat kon in beeld gebracht worden door de constructie van een ruimtelijke bezettingsgraad van kinderopvang. Met deze indicator kon ook worden vastgesteld dat de groei van het aanbod van kinderopvang wel het sterkst is geweest in de gebieden met een hoge bezettingsgraad.

Het aanbod van kinderopvang heeft zich niet alleen aangepast in omvang maar ook in structuur. De sector is commerciëler geworden: de markt bevat een groter aandeel op winst gerichte ondernemingen. Ook is er sprake van schaalvergroting: de gemiddelde aanbieder opereert meer locaties en daarmee kindplaatsen. Bij deze verandering van structuur bestaan er in de samenleving zorgen over de kwaliteit van de opvang: verondersteld wordt soms dat stichtingen dit publieke belang beter zouden behartigen.

Gemengde ontwikkeling kwaliteit - op winst gerichte aanbieders gemiddeld niet slechter

Wat betreft de ontwikkeling van de kwaliteit van kinderopvang is het beeld gemengd. De kwaliteit van buitenschoolse opvang in termen van personeel per kind is gedaald over de afgelopen jaren; terwijl er geen bewijs is gevonden dat de kwaliteit van kinderdagverblijven is veranderd, ook niet in termen van betaalde personeelskosten per kind. Schaalvergroting blijkt juist een positief effect op kwaliteit te hebben: bedrijven met een hogere omzet scoren gemiddeld genomen hoger op de indicatoren. Bij de buitenschoolse opvang geldt bovendien dat op winst gerichte instellingen betere kwaliteitsindicatoren laten zien.

Het moge duidelijk zijn dat de gebruikte indicatoren imperfect zijn als maatstaf voor een complex begrip als de (pedagogische) kwaliteit van opvang. Daarbovenop komt dat de in deze notitie gebruikte indicatoren niet beschikbaar zijn voor alle aanbieders in de markt. Beleid en onderzoek zouden gediend zijn bij transparantie van aanbieders over het aantal personeelsleden, de scholing van de medewerkers, het aantal kindplaatsen en de gemiddelde bezettingsgraad in de onderneming.

Meer kinderen betalen tarieven op of boven de maximum uursubsidie

Met het oog op de financiële toegankelijkheid brengt deze studie de tariefstelling in kaart. Geconcludeerd wordt dat driekwart van de kinderen die gebruik maken van buitenschoolse opvang in 2011 een uurprijs betaalt boven de maximumsubsidie. Het percentage kinderen dat naar een kinderdagverblijf gaat en meer betaalt dan de maximumsubsidie ligt op één derde. Bovendien komt naar voren dat het percentage kinderen dat een uurtarief betaalt dat gelijk is aan of hoger dan de maximumsubsidie is toegenomen van 2006 tot 2011, vooral bij de buitenschoolse opvang. Het blijkt verder dat lokale marktfactoren niet ten grondslag liggen aan de verschillen in tarifiering tussen gebieden. Rijke ouders horen niet vaker bij de groep die veel betaalt, net zo min als ouders die in een gebied wonen met veel vraag naar en weinig aanbod van kinderopvang. Wat van belang lijkt voor de hoogte van een uurtarief is wat de marktleider in de regio van oudsher vraagt. Dit patroon lijkt slechts doorbroken te worden door nieuwe concerns op de markt die hoge tarieven vragen.

Gemengde ontwikkeling kosteneffectiviteit - 'weglek' in winstgevendheid beperkt

Idealiter is een verbeterde marktwerking gunstig voor de kosteneffectiviteit van het voortbrengen van een dienst. Er wordt inderdaad een matige afname van kosten per kindplaats in de buitenschoolse opvang gevonden. Een zelfde conclusie kan echter voor kinderdagverblijven niet getrokken worden. Integendeel: de kosten per kindplaats zijn voor deze instellingen gestegen. Deze hogere kosten vertalen zich ook in een gedaalde gemiddelde winstgevendheid in de kinderopvangsector. Vooralsnog brengt deze lagere rentabiliteit echter de levensvatbaarheid van de gemiddelde speler in de sector niet in gevaar. De 'weglek' van publieke middelen naar ondernemers lijkt dus beperkt.

Effectieve concurrentie nog afwezig, want geen concurrentie op kwaliteit of prijs

Door het toegenomen aanbod is de concurrentie op de markt voor kinderopvang toegenomen in de zin dat de marktleiders op lokale markten marktaandeel verloren hebben. Maar de persistentie van de wachtlijstproblematiek, gevonden in de toename van de ruimtelijke bezettingsgraad van kinderopvang, betekent dat er tenminste in een aantal gebieden geen sprake is van effectieve concurrentie. Op de gepresenteerde indicatoren van kwaliteit lijken aanbieders in ieder geval niet te concurreren. Ook lijkt er geen effectieve concurrentie te zijn ontstaan op het gebied van prijzen.

Meer marktwerking kan op de markt voor kinderopvang verwacht worden wanneer vraag en aanbod elkaar dichter naderen. Dit kan in de toekomst gebeuren wanneer bijvoorbeeld de stijging van het aanbod aanhoudt in de gebieden met een hoge ruimtelijke bezettingsgraad, of wanneer de kinderopvangtoeslag verder versoberd wordt.

Bijlagen bij CPB-Notitie Kinderopvang in Kaart

- A. Literatuur
- B1. Publieke belangen in de kinderopvang
- B2. Datasets
- B3. Indicatoren
- B4. Geografische spreiding aanbod
- B5. Regressietabellen

A. Literatuur

B&A Consulting, 2007, Wachlijsten kinderopvang - Rapportage stand van zaken per een augustus 2007, B&A Consulting bv.

Berden, C., en L. Kok, 2009, Ontwikkelingen op de markt voor kinderopvang 2004-2008, SEO Economisch Onderzoek.

Berden, C., en L. Kok, 2011, Gevolgen van vraagfinanciering in de kinderopvang, *TPedigitaal*, jaargang 5(1), pp. 81-96.

Berkhout, A., P.E.F. Poel, L. Heuts, en M. Gemmeke, 2009, Marktwerving in de kinderopvang, Regioplan.

Boone, J., 2008, A New way to measure competition, *Economic Journal*, vol. 118(531), pp. 1245-1261.

Commissie van Rijn, 2009, Van beter subsidiëren naar beter organiseren, Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen, Den Haag.

Damme, E. van, en M.P. Schinkel (red.), 2009, *Marktwerving en Publieke Belangen*, Koninklijke Vereniging voor de Staatshuishoudkunde Preadviezen 2009.

EZ, 2008, Onderzoek marktwervingsbeleid, Ministerie van Economische Zaken.

ITS, 2011, zie Rens en Smit (2011).

Jongen, E.LW., 2010, Child care subsidies revisited, CPB Document 200.

Gunning-Schepers, L. e.a., 2011, Rapport onafhankelijke Commissie Onderzoek Zedenzaak Amsterdam.

Kemp, S. van der, en M. Kloosterman, 2005, Het aanbod van kinderopvang per eind 2004, Research voor beleid..

Kok, L., I. Groot, J. Mulder, K. Sadiray en M. van Ham, 2005, De markt voor kinderopvang in 2004, SEO Economische Onderzoek/ Universiteit Utrecht.

Kok, L., C. Koopmans, C. Berden en R. Dosker, 2011, De waarde van kinderopvang, SEO Economisch Onderzoek.

Koning, P., J. Noailly en S. Visser, 2007, Do non-profits make a difference?, Do not-for-profits make a difference in social services? A survey study, *De Economist*, vol. 155 (3), pp.251-270.

Kruif, R.E.L. de, J.M.A. Riksen-Walraven, M.J.J.M. Gevers Deynoot-Schaub, K.O.W. Helmerhorst, I. Ooms, I. Groot, E. Eggink, L. Janssens en J. van Seters, 2003, Landelijk ramingsmodel kinderopvang, Sociaal Cultureel Planbureau/ SEO Economisch Onderzoek.

Kruif, R.E.L. de, J.M.A. Riksen-Walraven, M.J.J.M. Gevers Deynoot-Schaub, K.O.W. Helmerhorst, L.W.C. Tavecchio en R.G. Fukkink, 2009, Pedagogische kwaliteit van de opvang voor 0- tot 4-jarigen in Nederlandse kinderdagverblijven in 2008, NCKO.

De Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, juni 2011, Brief aan de Tweede Kamer der Staten Generaal, vergaderjaar 2010–2011, 31 322, nr. 137.

Noailly, J., 2009, The impact of market forces in childcare provision: Insights from the 2005 Childcare Act in the Netherlands, *Journal of Social Policy*, vol. 38(3), pp. 477-498.

Paulussen-Hoogeboom, M.C., en M. Gemmeke, 2009, Monitor capaciteit kinderopvang 2008-2011, capaciteitsgegevens in het jaar 2008, Regioplan.

Paulussen-Hoogeboom, M.C., en B. Dekker, 2010, Monitor capaciteit kinderopvang 2008-2011, capaciteitsgegevens in het jaar 2009, Regioplan.

Regioplan (2009a), zie Paulussen-Hoogeboom en Gemmeke (2009).

Regioplan (2009b), zie Berkhout e.a. (2009).

Regioplan (2010), zie Paulussen-Hoogeboom en Dekker (2010).

Rens, C. van, en F. Smit, 2011, Wachttijsten en wachttijden kinderdagverblijven en buitenschoolse opvang - 6e meting, ITS, Radboud Universiteit.

Research voor Beleid, 2005, zie van der Kemp en Kloosterman (2005).

SEO, 2005, zie Kok e.a. (2005).

SEO, 2009, zie Berden & Kok (2009).

SEO, 2011, zie Kok e.a. (2011).

Teulings, C.N., A.L. Bovenberg en H.P. van Dalen, 2003, De Calculus van het publieke belang, Kenniscentrum voor ordeningsvraagstukken.

Waarborgfonds Kinderopvang, 2008, Sectorrapport kinderopvang, Schimmert.

WRR, 2000, Het borgen van Publiek Belang, WRR Rapporten aan de regering 56.

B1. Publieke belangen in de kinderopvang

Deze bijlage plaatst de genoemde trits publieke belangen - toegankelijkheid, kwaliteit en doelmatigheid - in een economische context. Er bestaan verschillende inzichten over wat precies publieke belangen zijn.¹ Aan de ene kant staat de visie verwoord in het rapport van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR) uit 2000: *Het borgen van publiek belang*. Deze visie gaat uit van het primaat van de politiek: wat een democratisch gelegitimeerde overheid een publiek belang acht is dat ook. De EZ-marktwerkingsstudie geeft met de trits toegankelijkheid, kwaliteit en doelmatigheid een praktische invulling aan de WRR-visie. Toegankelijkheid is een publiek belang omdat 'de overheid vindt dat bepaalde diensten voor iedereen beschikbaar en betaalbaar moeten zijn.'² Toegankelijkheid betreft daarnaast ook bereikbaarheid. Kwaliteit is een ruim begrip waarbij voor sommige kwaliteitsaspecten geldt dat meer beter is, bijvoorbeeld meer tijd van de leidster per kind in de opvang. Andere aspecten zijn meer een kwestie van smaak. Kwaliteit is een publiek belang omdat de overheid kan besluiten om een bepaald minimum niveau van kwaliteit te garanderen. Bij doelmatigheid gaat het om het tegen zo laag mogelijke kosten aanbieden van diensten. Dit is in ieder geval een publiek belang wanneer er publieke middelen in het geding zijn, zoals bij publiek aanbod van zorg. Bij private kinderopvanginstellingen bepaalt het kostenniveau mede de winstgevendheid.

De economische achtergrond van de drie publieke belangen is te vinden in de aansluiting tussen de vraag naar en het aanbod van kinderopvang. Zonder marktfalen heeft de markt een Pareto-efficiënte uitkomst waarbij er niemand op vooruit kan gaan zonder dat er iemand anders op achter uitgaat: alle mogelijke 'win-win' situaties zijn tot stand gekomen. Toch kan ook zo'n efficiënte uitkomst maatschappelijk ongewenst zijn. Dit is het geval wanneer de samenleving als geheel de bijbehorende verdeling van de welvaart als 'oneerlijk' beschouwt. Dan is herverdeling wenselijk. Pareto-efficiëntie en herverdeling zijn ook de publieke doelen die geïdentificeerd worden in de *Calculus van het publieke belang* van Teulings e.a. (2003). De daarin verwoorde visie op publiek belang legt het accent meer bij de markt dan bij de politiek.³ Wanneer er sprake is van marktfalen, is er ruimte om met publieke interventie de maatschappelijke welvaart te vergroten. Er is alleen dan sprake van een publiek belang als de kosten van het ingrijpen de baten niet overschrijden. Deze notitie betreft niet een dergelijke integrale maatschappelijke kosten-baten analyse.⁴ Wel leggen we het verband tussen de trits publieke belangen en de mogelijke vormen van marktfalen in de kinderopvang: externaliteiten, informatieproblemen en marktmacht. Overigens wijzen we ook op mogelijk overheidsfalen dat plaats vindt.

Er zijn twee algemeen geaccepteerde bijzonderheden op de markt voor de kinderopvang die duidelijk wijzen op een publiek belang. Dat zijn het zogenoemde 'externe effect' op de arbeidsmarkt oftewel de fiscale externaliteit (a) en de informatie-asymmetrie wat betreft kwaliteit (b). Voor drie andere aspecten is niet a priori duidelijk of deze problematiek daadwerkelijk speelt op de markt voor de kinderopvang. Deze zijn: externe baten bij een hoge pedagogische kwaliteit van de opvang (c), marktmacht van kinderopvanginstellingen door overstapkosten voor de ouders (d) of door toetredingsdrempels (e).

Wat betreft herverdeling geldt het volgende: subsidiëring van de kinderopvang is een overdracht naar ouders, een doelgroep (f). En gegeven de inkomensafhankelijkheid van de toeslag is er ook sprake van algemene herverdeling in de zin van het verminderen van een ongelijke inkomensverdeling (g).

De politieke en economische definitie van publieke belangen liggen echter dicht bij elkaar dan geschetst. De bovengenoemde bijzonderheden, of kenmerken, van de markt voor de kinderopvang kunnen geplaatst worden in tabel B1. Ze leggen het verband tussen de publieke doelen en marktfalen aan de ene kant (de rijen) en de meer politieke gedefinieerde publieke belangen aan de andere kant (de kolommen).

In de tabel gaat het bij de vormen van marktfalen om het corrigeren ervan: corrigeren bij een positieve externaliteit betekent het vergroten van het aanbod, waarmee de toegankelijkheid zal toenemen. Het

¹ Voor een bespreking hiervan zie bv. Van Damme en Schinkel (2009), Marktwerking en Publieke Belangen, i.h.b. hoofdstukken 1 en 2.

² EZ (2008), pag. 14.

³ Ook de EZ-marktwerkingsstudie verbindt de drie publieke belangen met de begrippen Pareto-efficiëntie en herverdeling.

⁴ Voor een dergelijke studie zie SEO (2011), De waarde van kinderopvang.

aanpakken van informatieproblemen, door bijvoorbeeld toezicht, zal leiden tot verbetering van de kwaliteit. Marktmacht leidt in het algemeen tot restrictie van het aanbod waardoor hogere prijzen gevraagd kunnen worden. Meer concurrentie heeft dan een gunstig effect op de toegankelijkheid en geeft de meer kosteneffectieve aanbieders de beste kansen. Hoe het beperken van marktmacht uitpakt op de kwaliteit van een dienst is niet op voorhand duidelijk: de strijd om de gunsten van de klant kan bijvoorbeeld leiden tot differentiatie met een betere aansluiting op de wensen, maar als de winstgevendheid onder druk komt te staan kunnen kostenbesparingen leiden tot minder kwaliteit (+/-).

Tabel B1: Verbanden marktfalen in de kinderopvang en publieke belangen

		<i>Publieke belangen (politiek):</i>		
<i>Publieke doelen en marktfalen (economie):</i>		Toegankelijkheid	Kwaliteit	Doelmatigheid
Efficiency	Externaliteiten	a. en c.	c.	
	Informatieproblemen		b.	
	Marktmacht	d. en e.	(+/-)	d. en e.
Herverdeling	Doelgroep	f.		
	Inkomen	g.		

Fiscale externaliteit (a)

Het externe effect van de kinderopvang op de belastingverstoorde arbeidsmarkt geeft maatschappelijke baten bij meer kinderopvang. Toename van toegankelijkheid in de zin van beschikbaarheid en bereikbaarheid kan dan geassocieerd worden met een publiek belang. De maatschappelijke baten komen echter pas tot stand door toename van de arbeidsparticipatie. Wanneer de formele opvang toeneemt ten koste van de informele opvang (buren, grootouders) is daar dus geen sprake van. Daarnaast bestaat het gevaar van doorschieten: uiteindelijk kunnen de maatschappelijke kosten van laatste eenheid kinderopvang hoger zijn dan de baten. Dit laatste is een vorm van overheidsfalen.

Informatie-asymmetrie (b)

Wat betreft de informatie-asymmetrie ten aanzien van de kwaliteit van de opvang is het de vraag of de overheid, tegen aanvaardbare kosten, wel de informatie boven tafel kan krijgen waar ouders dat niet kunnen. Voor de pedagogische kwaliteit is dat zeker de vraag: zonder uitgebreid onderzoek kan er hoogstens afgegaan worden op de ruwe indicator van de leidster-kind ratio.⁵ Het garanderen van een minimum kwaliteitsniveau daarentegen, ook voor veiligheid en vastgelegd in de wet, is een onomstreden publiek belang. De GGD's houden hier toezicht op.

Externe baten via het kind (c)

De opvang kan effecten hebben op de ontwikkeling van kinderen, bijvoorbeeld op het gebied van sociale vaardigheden. Een hoge pedagogische kwaliteit zou in het algemeen positief kunnen werken.⁶ Hierover kan nog weinig definitiefs gezegd worden. In het bijzonder zou hogere pedagogische kwaliteit gunstig werken voor kinderen in een achterstandssituatie, zeker gecombineerd met opvang met een expliciete ontwikkelingsgerichte component.⁷ Deze kinderen zouden dan hun achterstand kunnen inlopen met maatschappelijke baten op termijn.

Hierbij speelt mogelijk ook het idee van 'falende consumenten' een rol, 'falende ouders' in dit geval. De overheid zou uit paternalistische motieven het gedrag van (kortzichtige) ouders willen corrigeren die bij de kinderopvangkeuze te weinig rekening houden met de lange termijn effecten op hun kind, en/of die zich te weinig inspannen om zich te informeren over de kwaliteit van de opvang. Als er baten zijn die niet betrokken

⁵ Zie NCKO, 2009.

⁶ De Kruif (2009), Pedagogische kwaliteit van de opvang voor 0- tot 4-jarigen in Nederlandse kinderdagverblijven in 2008, NCKO

⁷ Zie SEO (2011), De waarde van kinderopvang.

worden in de individuele afwegingen is er sprake van een externaliteit. Het lijkt in dit verband verstandig om verschillende pedagogische kwaliteitsaspecten te monitoren en te blijven onderzoeken.⁸

Overstapkosten (d)

Ouders zullen het vervelend vinden om van de ene opvang over te stappen naar een andere omdat het kind gewend zal zijn aan de eerste plek en een band heeft met de leidsters aldaar. Deze overstapkosten geven de aanbieder marktmacht. De prijs zou derhalve verhoogd kunnen worden, of de kwaliteit verlaagd, zonder dat de klanten onmiddellijk weglopen. Hier tegen werkt dat dit ten koste zou gaan van de reputatie van de aanbieder. Omdat kinderopvanginstellingen uitstroom hebben vanwege leeftijdsgrenzen moeten ze ook voldoende instroom hebben. Het reputatieargument is daarom belangrijk. Dus hoewel overstapkosten groot kunnen zijn heeft het weinig gevolgen op de markt.⁹ In deze notitie wordt er verder niet op ingegaan.

Toetredingsdrempels (e)

Bestaan er toetredingsdrempels in de markt voor de kinderopvang die maken dat er onvoldoende concurrentie tussen aanbieders is? Als belangrijkste reden voor het tekort aan opvangcapaciteit wordt genoemd dat er te weinig geschikte locaties zijn, in de zin dat deze door de gemeenten goedgekeurd worden voor kinderopvang.¹⁰ Dit lijkt geen onoverkomelijke toetredingsdrempel of uitbreidingsdrempel. Het vinden van geschikte locaties kan een aanpassingsprobleem van de markt zijn, waarbij de kosten van (geschikt maken van) nieuwe locaties zullen toenemen. Het zal in stedelijk gebied steeds lastiger zijn om locaties te vinden met bijvoorbeeld voldoende buitenruimte. Dit betekent toenemende marginale kosten van het aanbod en dat is een gebruikelijk marktgegeven.

Verder is er geopperd dat er 'warme banden' bestaan tussen gemeenten en de stichtingen die al van oudsher het aanbod van kinderopvang verzorgen.¹¹ De mogelijkheid van andere, nieuwe, aanbieders kan dan over het hoofd gezien worden. Dit betekent marktmacht voor de zittende aanbieder die misschien niet de meest goedkope is.

Daarnaast bestond en bestaat er onzekerheid over de toekomstige overheidsbijdrage in kosten van ouders voor de opvang. Verlaging van de bijdrage maakt de prijs hoger voor de ouders waardoor de vraag naar formele opvang zal afnemen. Gecombineerd met hogere kosten voor locaties zullen de instellingen terughoudend geweest zijn met investeren.

Het feit dat ouders een sterke voorkeur hebben voor de maandag, dinsdag en donderdag voor de opvang wordt ook genoemd als belemmering.¹² Uitbreiding van de capaciteit op die dagen betekent ook meer onderbezetting op de woensdagen en vrijdagen. Prijsdifferentiatie naar dagen zou hier soelaas kunnen bieden.

In deze studie worden, als gezegd, niet de marktfalens gekwantificeerd om tot een integrale welvaartsanalyse te komen. Het karakter van deze studie is meer verkennend. De publieke belangen in de kinderopvang, verstaan in de zin van de WRR en de ministeries, worden in beeld gebracht met een verscheidenheid aan indicatoren. We merken op dat de gepresenteerde indicatoren nooit het hele spectrum van de complexe publieke belangen kunnen bestrijken.

Hierboven was steeds de richting van de argumentatie van marktfalen naar de drie publieke belangen. Tot slot keren we dit nu om: wat is het effect van een toename van toegankelijkheid op de verschillende vormen van marktfalen? Kort lopen we de drie belangen langs.

Toegankelijkheid (i)

Toename van de toegankelijkheid van kinderopvang kan de arbeidsparticipatie van vrouwen verhogen en daarmee de verstoorde afweging tussen werk en 'vrije tijd' verbeteren (a). Eventuele externe baten via het

⁸ Om systematisch onderzoek te kunnen doen zouden instellingen verplicht gesteld kunnen worden om bepaalde informatie te leveren, zoals de (pedagogische) scholing van het personeel.

⁹ Zie SEO (2009), paragraaf 5.4.1.

¹⁰ Zie SEO (2009), paragraaf 5.4.2.

¹¹ Zie SEO (2009), paragraaf 5.4.2.

¹² Zie bijvoorbeeld de brief van de minister van SZW aan de Tweede Kamer n.a.v. de rapportage van onderzoek naar wachtlijsten en wachttijden in de kinderopvang, Its (2011).

kind zelf worden dan ook gerealiseerd (c). Meer aanbod van opvang maakt de eventuele marktmacht geringer (d en e).

Kwaliteit (ii)

Voldoende of toenemende kwaliteit van de kinderopvang zou betekenen dat het probleem van de informatie-asymmetrie zich maar beperkt manifesteert (b en c). Als maatstaf voor kwaliteit hebben we slechts beperkte indicatoren tot onze beschikking.

Doelmatigheid (iii)

De aandacht voor doelmatigheid, of winstgevendheid, vindt zijn oorsprong vooral in de zorg waar sommige diensten sowieso op een bepaald minimum niveau beschikbaar moeten zijn. Dan gaat het om de kosteneffectiviteit van het voortbrengen van dat niveau van de voorziening. Voor de kinderopvang zijn er twee kanten.

Het lijkt verstandig om de bedrijfseconomische haalbaarheid van kinderopvanginstellingen te monitoren.¹³ Zeker met het terugschroeven van de kinderopvangtoeslagen zal er vraag kunnen uitvallen. Uiteindelijk kan dan ook de toegankelijkheid in het geding komen omdat tarieven verhoogd worden of sommige instellingen niet overeind blijven. En daarmee kunnen externe baten misgelopen worden en komt gewenste herverdeling niet tot stand. Aan de andere kant is het ook niet de bedoeling dat er hoge winsten gemaakt worden door de aanbieders terwijl de vraag gesubsidieerd wordt.

¹³ Objectieve financiële informatie is hierover gewenst. Zie ook eerdere voetnoten.

B2. Datasets

Hieronder worden kort de databronnen benoemd die zijn geraadpleegd in dit onderzoek. Door middel van bedrijfsidentificatienummers en viercijferige postcodes is het mogelijk een aantal van deze bronnen met elkaar te combineren.

De volgende microdatabestanden zijn aangeleverd door het (centrum voor beleidsstatistiek) van het Centraal Bureau voor de Statistiek:

- Algemeen Bedrijfsregister 2003-2010

In het Algemeen Bedrijfsregister (ABR) wordt de populatie aan bedrijven in Nederland bijgehouden. Het ABR is een systeem met identificerende gegevens en structuurgegevens over bedrijven op 3 niveau's (statistische eenheden): Ondernemingengroep, Bedrijfseenheid en Lokale bedrijfseenheid. In deze Notitie heeft het ABR met name de functie om structuurgegevens over bijvoorbeeld de rechtsvorm van een bedrijfseenheid toe te voegen aan de Monitor Capaciteit.

- Gemeentelijke Basisadministratie 2006-2010

De Gemeentelijke Basisadministratie (GBA) bevat in principe gegevens over alle inwoners van Nederland. Iedereen die voor onbepaalde tijd in Nederland woonachtig is, dient te worden opgenomen in de basisadministratie van de gemeente 'waar de nachtrust hoofdzakelijk wordt genoten' (woongemeente). In deze notitie wordt gebruik gemaakt van gegevens over het geboortjaar en de viercijferig postcode van het woonadres. Zo kan bepaald worden hoeveel kinderen in ieder postcodegebied aanmerking komen om gebruik te maken van kinderopvang.

- Productiestatistiek Welzijnswerk en Kinderopvang 2003-2008

De Productiestatistiek is een jaarlijkse enquête onder een steekproef van alle actieve bedrijfseenheden in Nederland. De productiestatistieken (PS-en) geven een beeld van de werkgelegenheid in en het financiële reilen en zeilen van een bedrijfstak. Op basis van de ontvangen enquêtegegevens berekend het Centraal Bureau voor de Statistiek ophoogfactoren, om de verhouding bedrijven in de steekproef en in de gehele economie overeen te laten komen. Deze ophoogfactoren worden gebruikt in deze Notitie. Het CPB gebruikt voor dit onderzoek de Productiestatistiek voor alle bedrijfseenheden die als hoofdactiviteit zijn ingedeeld bij Standaard Bedrijfsklasse Indeling 85331 (Kinderopvang). De steekproef voor deze bedrijfstak varieert tussen de 463 ondernemingen in 2003 en 633 ondernemingen in 2008. Omdat een groot aantal ondernemingen zowel dagopvang als buitenschoolse opvang aanbiedt, komt dit neer op 324 KDV- en 261 BSO-concerns in 2003 en 500 KDV- en 415 BSO-concerns in 2008. Alle informatie in deze notitie over kwaliteit en doelmatigheid is gebaseerd op de Productiestatistiek.

- Toeslaggegevens kinderopvang belastingdienst 2006 en 2009

Deze bestanden bevatten informatie over de hoeveelheid kinderopvang en de daarbij behorende (gemaximeerde) kosten voor ieder Nederlands kind per opvangtype waar een toeslag voor is uitgereikt. Ook is er informatie beschikbaar over de samenstelling van en het inkomen van het huishouden, aangezien de hoogte van de toeslagen inkomensafhankelijk zijn. De belastingdienst is de bron van deze gegevens. Het CBS heeft de bestanden verder bewerkt.

Via de remote access van het Centraal Bureau voor de Statistiek is er ook gebruik gemaakt van de volgende bestanden die in eigendom zijn van het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid:

- Monitor Capaciteit Kinderopvang 2006, 2008 en 2009 (uitgevoerd door Regioplan Beleidsonderzoek)

Voor de jaren voor 2010 zijn alle gemeentelijke registers voor kinderopvanginstellingen samengevoegd in deze monitor. Dat betekent dat voor (praktisch) iedere locatie die kinderopvang aanbiedt bekend is waar deze zich bevindt en wat de capaciteit is in termen van kindplaatsen. De monitor bevat alle instellingen die

per 31 december van het beschreven jaar actief waren. Wel dient opgemerkt te worden dat er tussen gemeentes verschillen bestaan in de kwaliteit van de registers.

- Landelijk Register Kinderopvang 2010

Vanaf eind 2010 staan alle kinderdagverblijven, organisaties voor buitenschoolse opvang, gastouderbureaus en gastouders geregistreerd in het Landelijk Register Kinderopvang. Dit register vervangt de gemeentelijke registers. Wel zijn de gemeentes nog verantwoordelijk voor het beheer van het register in hun gemeente. Sinds 1 januari 2011 komen ouders alleen in aanmerking voor kinderopvangtoeslag als ze klant zijn bij een instelling die in het Landelijk Register Kinderopvang voorkomt. Het landelijk register bevat dus net als de eerdere monitors informatie over locaties en capaciteit voor alle kinderdagverblijven en buitenschoolse opvanginstellingen in Nederland.

Het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid heeft verder zelf de volgende data per viercijferige postcode aangeleverd aan het CPB:

- Zesde meting wachtlijsten in de kinderdagopvang en in de buitenschoolse opvang (uitgevoerd door ITS Nijmegen)

Deze dataset bevat voor het jaar 2010 per postcodegebied een schatting van het aantal kinderen dat op wachtlijsten staat voor kinderopvang. Het gaat hierbij om kinderen die wachten om binnen te komen bij een instelling, of die wachten op andere wensdagen.

Het Centraal Planbureau heeft zelf aanvullende informatie gezocht over de huidige tarifiering van kinderopvanginstellingen:

- Dataset tarieven en maanduren kinderopvanginstellingen in Zuid-Holland 2011

Voor de provincie Zuid-Holland is in de lente 2011 een database verzameld per kinderopvanglocatie uit het Landelijk Register. Via het internet is informatie vergaard over het (gemiddelde) in rekening gebrachte uurtarief en de (gemiddelde) in rekening gebrachte maanduren per dag. Instellingen die geen tariefinformatie beschikbaar stellen op het internet komen niet in deze database voor.

Bij de Kamer van Koophandel zijn verder de volgende, openbare jaarrekeningen en jaarverslagen opgevraagd van drie grote en bekende aanbieders van kinderopvang:

- Jaarrekening 2009 Aplatac B.V. (Catalpa)**
- Jaarverslag 2009 Kinderopvang Nederland B.V.**
- Jaarrekening 2009 Stichting Kinderopvang Humanitas**

B3. Indicatoren

Deze bijlage bevat een lijst van de indicatoren die gebruikt worden in deze notitie. Eerst komen de veel gebruikte berekeningsmethodes en aannames aan bod.

Veel toegepaste aannames en berekeningen

- Een aantal indicatoren worden vastgesteld voor de **‘de 4-kilometerzone rondom’** een postcodegebied. Dit is onder andere gedaan om rekening te houden met de verschillen in omvang van postcodegebieden. Vanaf het geografisch centrum van het postcodegebied (de door het CBS verstrekte XY-coördinaten van een gebied) wordt berekend welke andere centra van postcodegebieden binnen een 4-kilometerzone liggen. Het gaat hierbij om de hemelsbrede afstand. De postcodegebieden waarvan de centra binnen deze zone vallen worden vervolgens in hun geheel toegevoegd aan de ‘4-kilometerzone rondom’ het betreffende postcodegebied. Als de notitie het heeft over het aantal kinderen binnen de ‘4-kilometerzone rondom’ een postcodegebied, dan wordt daarmee bedoeld de som van alle kinderen in de postcodegebieden welk centra binnen vier kilometer liggen van het centrum van het genoemde postcodegebied.
- Daar waar gemiddeldes of percentages zijn berekend per landsdeel gebaseerd op postcodegegevens, is altijd rekening gehouden met de relatieve ‘grootte’ van de verschillende postcodegebieden in de landsdelen. Ieder postcodegebied heeft een gewicht gekregen dat de waarde heeft van het aantal kinderen in dit gebied. Met deze gewichten is verder gerekend.
- Daar waar er in Hoofdstuk 6 en 7 een onderscheid wordt gemaakt naar kinderdagverblijven en BSO’s is (behalve in Figuur 32) een belangrijke aanname gemaakt over de verdeling van kosten, kindplaatsen en kinderen over KDV’s en BSO’s. Voor concerns die alleen één type opvang aanbieden is deze aanname niet van belang. Daar waar een concern wel meerdere types opvang aanbiedt is alleen voor ieder jaar bekend welk percentage van de omzet wordt gegenereerd door kinderdagverblijven en welk percentage door buitenschoolse opvanginstellingen. De kosten, kindplaatsen en geplaatste kinderen worden vervolgens met dezelfde verdeelsleutel opgesplitst. Zou het bijvoorbeeld zo zijn dat BSO’s relatief winstgeverder zijn zou door deze aanname het absolute niveau van de indicatoren voor BSO’s worden overschat. De ontwikkeling in de indicatoren is echter wel in alle gevallen betrouwbaar.
- Het CBS kent aan elke observatie in de steekproef in de dataset Productiestatistiek een ophoogfactor toe. Dit is omdat bijvoorbeeld grote bedrijven een grotere kans hebben in de steekproef te belanden dan kleinere bedrijven. Om de resultaten uit de steekproef representatief te maken voor de gehele populatie van bedrijven, dient altijd rekening te worden gehouden met deze ophoogfactor. Dat is in deze notitie gedaan.
- In de opschoning van financiële gegevens uit de Productiestatistiek zijn verder de waarnemingen buiten het 1ste en 99ste percentiel van alle indicatoren verwijderd. Het gaat hierbij om de indicatoren voor kwaliteit en bezettingsgraad. Bij de indicatoren overige kosten per kind en rentabiliteit zijn de waarnemingen buiten het 5de en 95ste percentiel verwijderd.
- Alle financiële gegevens uit de Productiestatistiek zoals de loonkosten, overige kosten en rentabiliteit zijn gecorrigeerd voor inflatie (basisjaar=2005).
- Wanneer er in Hoofdstuk 6 en 7 gesproken wordt over een formele test naar de ontwikkeling in een indicator, is er een t-test uitgevoerd waarbij de ophoogfactor als gewicht is meegenomen. De observaties in de jaren 2003, 2004 en 2005 worden vergeleken met de observaties in de jaren 2006, 2007 en 2008. Als significantie-niveau is gekozen voor een bovengrens van 5%.

Aanbod (H4)

* Aanbod I: aantallen kindplaatsen

- * Aanbod II: aantallen locaties
- * Schaalvergroting I: aantallen concerns
- * Schaalvergoting II: gemiddelde capaciteit per concern
- * Commercialisering: percentage concerns en locaties van verschillende rechtsvormen

Toegankelijkheid (5.1)

- * Potentiële toegang I: percentage kinderen zonder enkele locatie binnen 4-kilometerzone
- * Potentiële toegang II: percentage kinderen met toegang tot één locatie binnen 4-kilometerzone (als percentage van alle kinderen met toegang)
- * Daadwerkelijke toegang I: percentage kinderen in postcodegebied op wachtlijst in 2010
- * Daadwerkelijke toegang II: percentage kinderen met volle bezetting binnen 4-kilometerzone (gebaseerd op de ruimtelijke bezettingsgraad $> 0,98$)

Betaalbaarheid (5.2)

- * Betaalbaarheid Zuid-Holland: verdeling uurtarieven locaties in Zuid-Holland in 2011
- * Betaalbaarheid: percentage kinderen dat (meer dan) het maximum tarief betaalt binnen 4-kilometerzone

Kwaliteit (H6)

- * Kwaliteitsindicator I: gemiddeld aantal full-time medewerkers per bezette kindplaats
- * Kwaliteitsindicator II: gemiddeld uitbetaalde loonsom per bezette kindplaats

Doelmatigheid (H7)

- * Doelmatigheid I: gemiddelde overige kosten per bezette kindplaats (totale kosten minus personeelslasten)
- * Doelmatigheid II: gemiddelde bezettingsgraad per concern (hierbij is uitgegaan van een gemiddelde gebruiksratio per geplaatst kind van 0.35 bij KDV's en 0.25 bij BSO's)
- * Doelmatigheid III: gemiddelde ruimtelijke bezettingsgraad per 4-kilometerzone
- * Rentabiliteit: winst voor belastingen als percentage van de omzet
- * Maanduren Zuid-Holland: verhouding maanduren en uurtarieven voor locaties in Zuid-Holland in 2011

B4. Geografische spreiding indicatoren

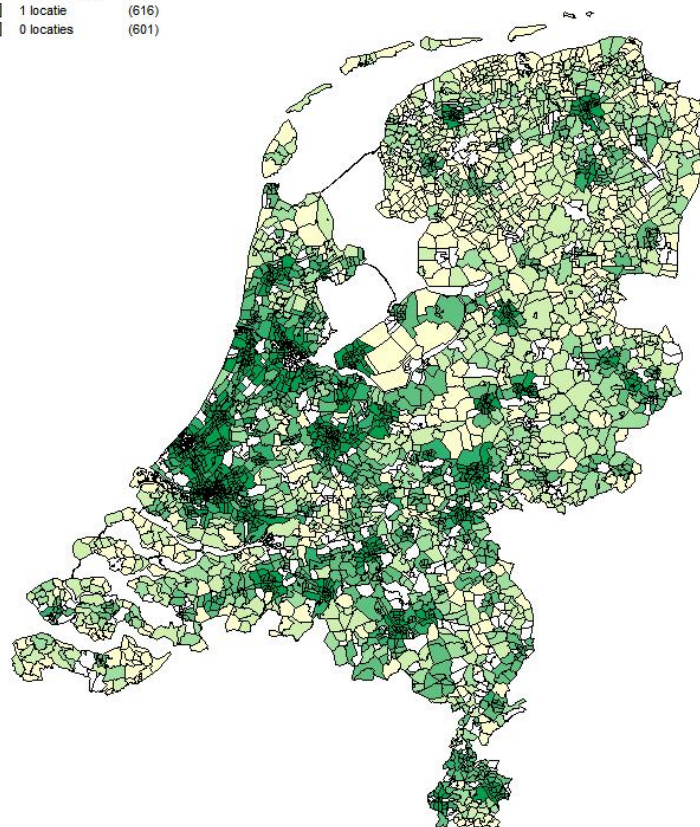
Deze eerste vier kaartjes geven het aantal kinderopvanginstellingen weer binnen vier kilometer rondom (het centrum van) een postcodegebied. Vervolgens wordt dit aantal wel per postcodegebied aangeduid. Eerst wordt een beeld geschetst van de ontwikkelingen voor kinderdagverblijven door de situatie eerst in 2006 te schetsen en dan in 2010. Daarna volgt de zelfde oefening voor locaties die buitenschoolse opvang aanbieden.

De volgende vier kaartjes gaan in op het percentage kinderen in de 4-kilometerzone rondom een postcodegebied dat aan kinderopvang de maximum subsidie betaalt of meer. Dit percentage staat vervolgens ingevuld bij het centrale postcodegebied in de zone. Ook hier zijn twee kaartjes voor KDV's (2006 en 2009) en twee kaartjes voor BSO's (2006 en 2009) getekend.

Aantal locaties, 2006

KDV

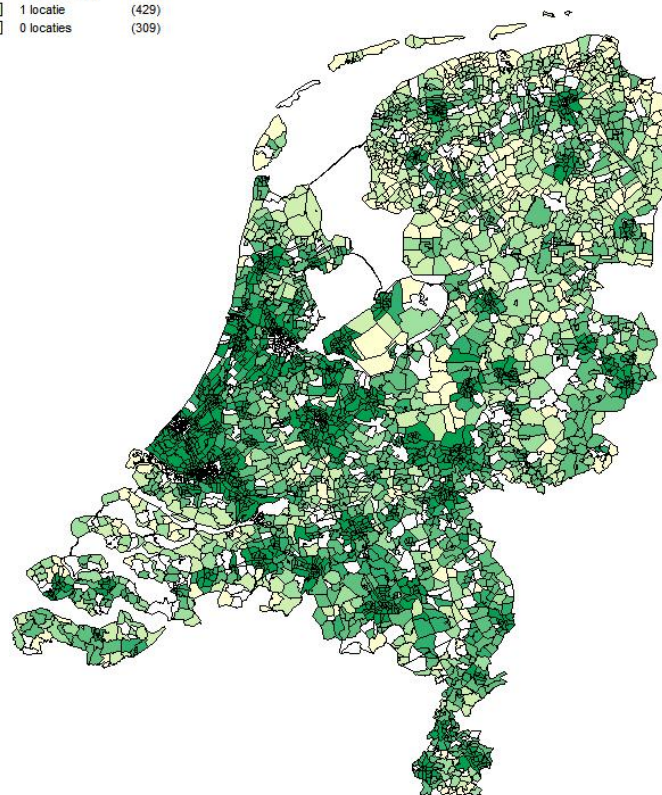
14 of meer locaties	(909)
9 tot 13 locaties	(321)
4 tot 8 locaties	(597)
2 tot 3 locaties	(396)
1 locatie	(616)
0 locaties	(601)



Aantal locaties, 2010

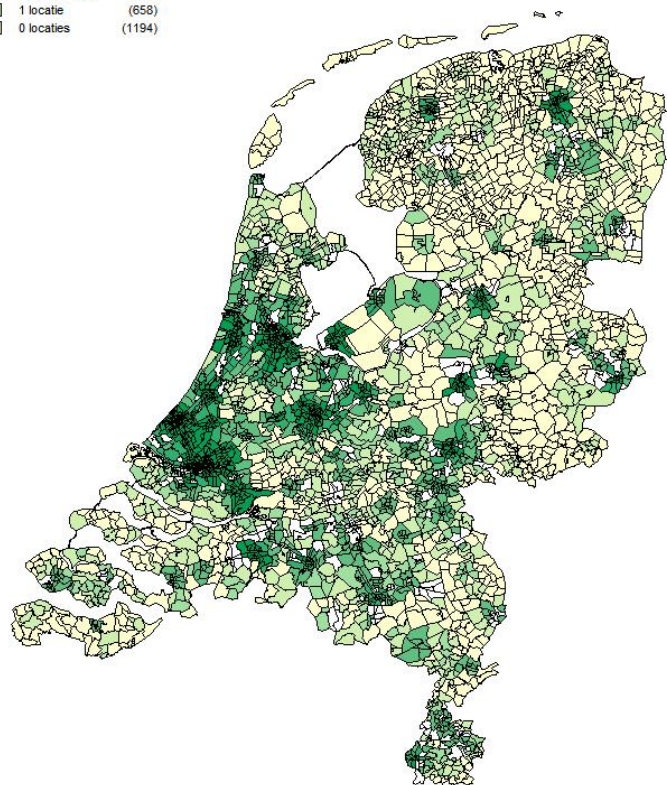
KDV

14 of meer locaties	(1241)
9 tot 13 locaties	(368)
4 tot 8 locaties	(692)
2 tot 3 locaties	(384)
1 locatie	(429)
0 locaties	(309)



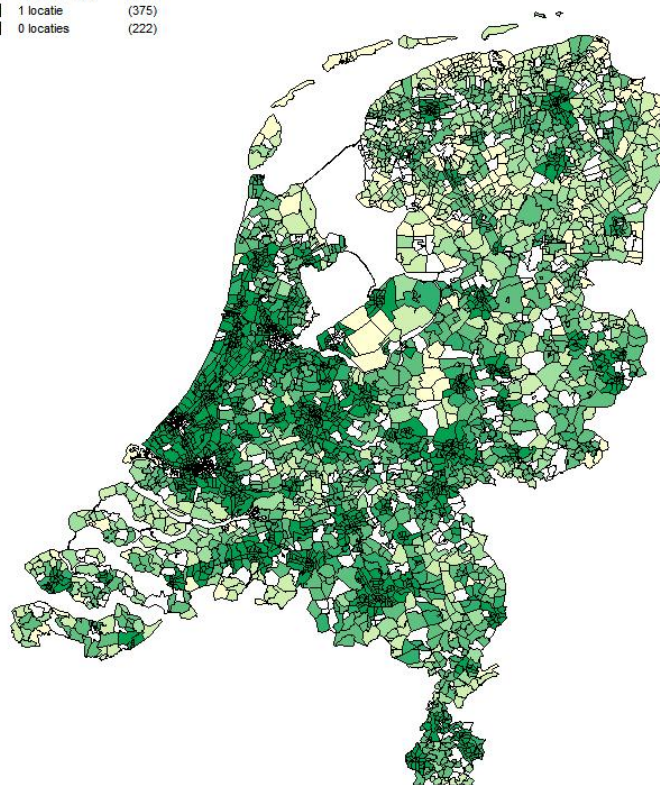
Aantal locaties, 2006
BSO

14 of meer locaties	(671)
9 tot 13 locaties	(288)
4 tot 8 locaties	(566)
2 tot 3 locaties	(287)
1 locatie	(658)
0 locaties	(1194)

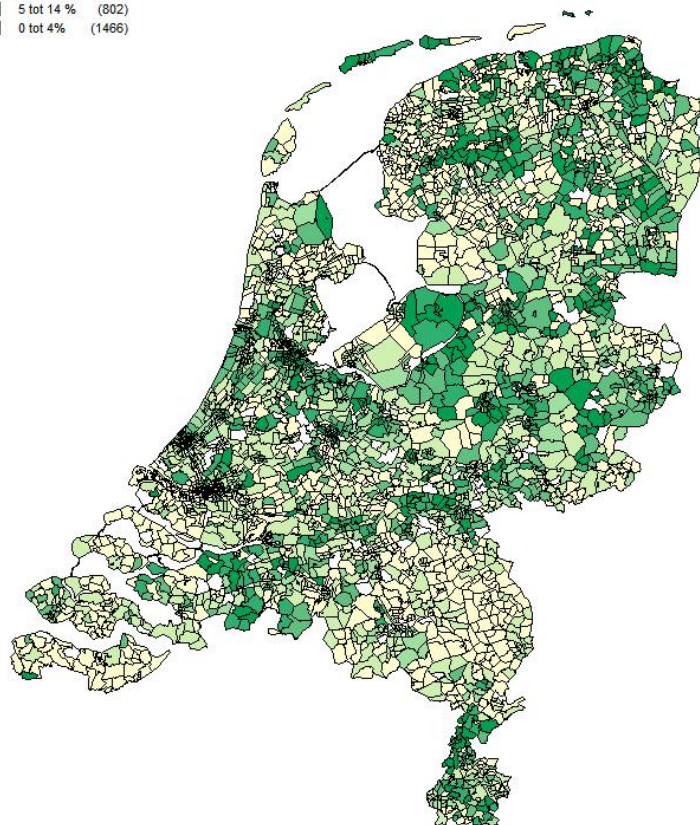
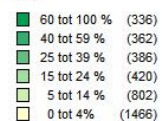


Aantal locaties, 2010
BSO

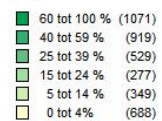
14 of meer locaties	(1490)
9 tot 13 locaties	(339)
4 tot 8 locaties	(684)
2 tot 3 locaties	(321)
1 locatie	(375)
0 locaties	(222)



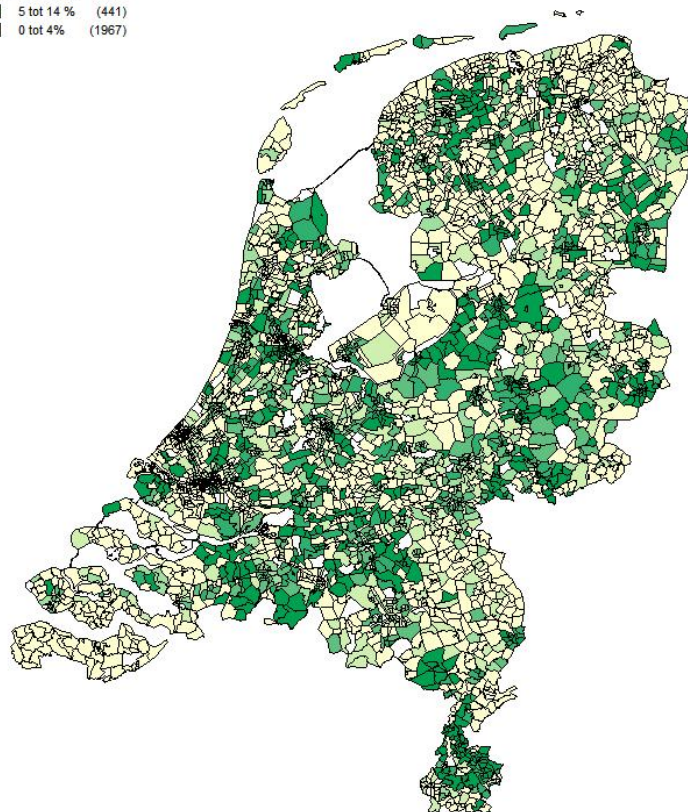
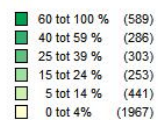
Percentage kinderen dat meer dan maximum betaalt, 2006
KDV



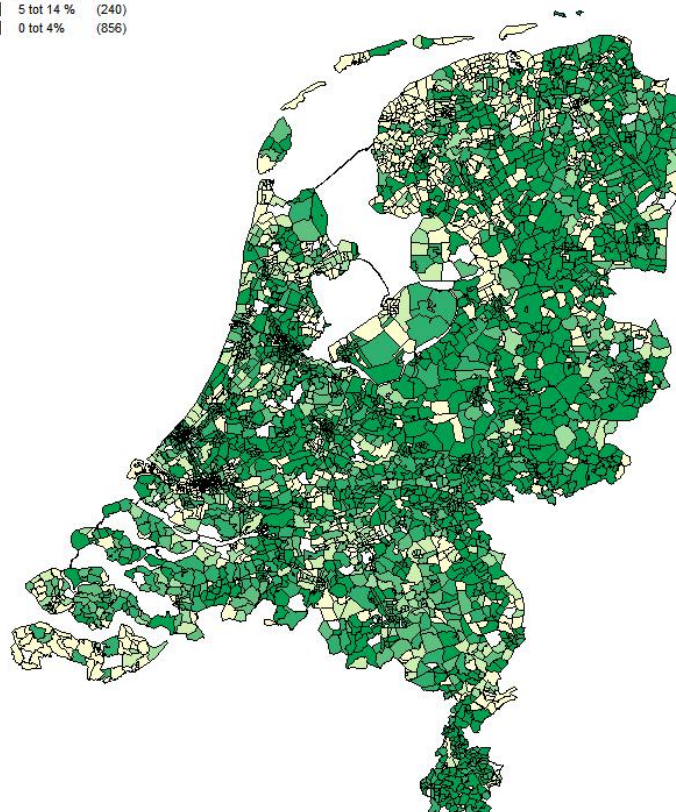
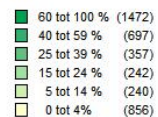
Percentage kinderen dat meer dan maximum betaalt, 2009
KDV



Percentage kinderen dat meer dan maximum betaalt, 2006
BSO



Percentage kinderen dat meer dan maximum betaalt, 2009
BSO



B5. Regressietabellen

Tabel B1 Regressies percentage kinderen dat meer dan maximum subsidie betaald

	(I)	(II)	(III)	(IV)
	KDV 2006	BSO 2006	KDV 2009	BSO 2009
	b/se	b/se	b/se	b/se
Ruimtelijke bezettingsgraad	0.011 (0.02)	-0.003 (0.02)	-0.096* (0.04)	-0.019 (0.02)
Aantal locaties	0.001 (0.00)	0.002* (0.00)	0.002 (0.00)	0.001 (0.00)
Aantal concerns	0.004** (0.00)	0.001 (0.00)	0.001 (0.00)	-0.002 (0.00)
Percentage stichtingen	0.016 (0.01)	0.022 (0.01)	-0.003 (0.02)	-0.044** (0.02)
Gem. inkomen	0.000*** (0.00)	0.000 (0.00)	0.000 (0.00)	0.000 (0.00)
Gem. aantal uren	-0.000* (0.00)	0.000 (0.00)	-0.000*** (0.00)	-0.000*** (0.00)
Groningen	0.175*** (0.02)	0.098*** (0.02)	-0.095** (0.04)	0.109*** (0.03)
Friesland	0.153*** (0.02)	0.115*** (0.02)	0.228*** (0.03)	0.059* (0.03)
Drenthe	0.183*** (0.02)	0.237*** (0.02)	0.079* (0.03)	0.214*** (0.03)
Overijssel	0.200*** (0.02)	0.221*** (0.02)	0.297*** (0.03)	0.174*** (0.02)
Flevoland	0.046 (0.03)	-0.138** (0.04)	0.049 (0.04)	-0.170*** (0.05)
Gelderland	0.160*** (0.02)	0.148*** (0.02)	0.155*** (0.02)	0.183*** (0.02)
Utrecht	0.136*** (0.02)	0.036 (0.02)	0.079** (0.02)	0.146*** (0.02)
Noord-Holland	0.073*** (0.02)	-0.02 (0.02)	0.100*** (0.02)	-0.009 (0.02)
Zuid-Holland	Referentiegroep			
Zeeland	0.001 (0.03)	-0.067* (0.03)	-0.089* (0.04)	-0.154*** (0.03)
Noord-Brabant	0.025 (0.02)	0.005 (0.02)	0.075*** (0.02)	-0.011 (0.02)
Limburg	0.083*** (0.02)	0.062** (0.02)	0.275*** (0.03)	0.114*** (0.02)
N	2926	3300	2236	3262
R2	0.115	0.131	0.159	0.137

Tabel B2 **Regressies kwaliteit kinderopvangconcerns**

	(I)	(II)	(III)	(IV)
	KDV fte	KDV loon	BSO fte	BSO loon
	b/se	b/se	b/se	b/se
Omzet <100.000	0.004	0.839	-0.048*	-1.685**
	(0.02)	(0.65)	(0.02)	(0.58)
Omzet 100.000-500.000	-0.072***	-2.396***	-0.029	-1.433**
	(0.02)	(0.53)	(0.02)	(0.46)
Omzet 500.000-1.000.000	Referentiegroep			
Omzet 1.000.000-5.000.000	0.054***	1.753***	0.034*	1.272**
	(0.01)	(0.46)	(0.01)	(0.40)
Omzet >5.000.000	0.114***	3.747***	0.064***	2.333***
	(0.02)	(0.63)	(0.02)	(0.54)
Eenmanszaak	0.004	0.291	0.013	1.084*
	(0.02)	(0.61)	(0.02)	(0.54)
Vennootschap onder firma	-0.002	-0.606	0.054**	1.720**
	(0.02)	(0.67)	(0.02)	(0.59)
BV/ NV	0.003	-0.394	0.047**	0.863
	(0.02)	(0.52)	(0.02)	(0.46)
Stichting	Referentiegroep			
Leeftijd onderneming	0.000	0.074	-0.002	0.009
	(0.00)	(0.04)	(0.00)	(0.04)
N	1913	1913	1872	1872
R2	0.116	0.140	0.158	0.156
Methode	OLS	OLS	OLS	OLS
Controles	Jaar dummies, bijdrage KDV aan omzet, bijdrage BSO aan omzet			

Tabel B3 **Regressieanalyse kostenefficiëntie: overige kosten per kind en bezettingsgraad**

	(I)	(II)	(I)	(II)
	Kosten KDV	Kosten BSO	Bezetting KDV	Bezetting BSO
	b/se	b/se	b/se	b/se
Omzet <100.000	-6.149*	-6.971***	-0.045*	-0.033
	(0.44)	(0.65)	(0.02)	(0.02)
Omzet 100.000-500.000	0.459	0.869	0.018	-0.005
	(0.35)	(0.52)	(0.02)	(0.01)
Omzet 500.000-1.000.000	Referentiegroep			
Omzet 1.000.000-5.000.000	0.394	-0.090	-0.022	-0.023
	(0.31)	(0.46)	(0.02)	(0.01)
Omzet >5.000.000	1.673**	0.406	-0.001	-0.005
	(0.45)	(0.66)	(0.02)	(0.02)
Eenmanszaak	-4.800*	-2.556***	-0.085***	-0.041**
	(0.40)	(0.59)	(0.02)	(0.02)
Vennootschap onder firma	-3.696*	-5.222***	-1.128***	-0.094***
	(0.44)	(0.65)	(0.02)	(0.02)
BV/ NV	0.377	0.037	-0.081***	-0.044**
	(0.35)	(0.52)	(0.02)	(0.01)
Stichting	Referentiegroep			
Leeftijd onderneming	-0.018	-0.117**	0.001	0.001
	(0.03)	(0.04)	(0.00)	(0.00)
N	1802	1802	1803	1803
R2	0.36	0.21	0.06	0.05
Methode	OLS	OLS	OLS	OLS
Controles locaties	Jaar dummies, bijdrage KDV aan omzet, bijdrage BSO aan omzet, aantal			

Tabel B4 **Regressieresultaten rentabiliteit kinderopvangconcerns (resultaat/omzet)**

	(I)	(II)	(III)
	Alle jaren	Voor 2005	Vanaf 2005
	b/se	b/se	b/se
Omzet <100.000	-0.132*** (0.02)	-0.114 (0.16)	-0.142*** (0.02)
Omzet 100.000-500.000	-0.008 (0.02)	-0.026 (0.02)	-0.009 (0.02)
Omzet 500.000-1.000.000	Referentiegroep		
Omzet 1.000.000-5.000.000	0.012 (0.01)	0.014 (0.01)	0.007 (0.02)
Omzet >5.000.000	-0.016 (0.02)	-0.003 (0.02)	-0.031 (0.03)
Eenmanszaak	0.097*** (0.02)	0.128*** (0.02)	0.063* (0.03)
Vennootschap onder firma	0.196*** (0.02)	0.105*** (0.02)	0.180*** (0.03)
BV/ NV	0.020 (0.02)	-0.006 (0.01)	0.004 (0.02)
Stichting	Referentiegroep		
Leeftijd onderneming	-0.003* (0.00)	0.000 (0.00)	-0.007** (0.00)
N	1954	534	1420
R2	0.118	0.139	0.133
Methode	OLS	OLS	OLS
Controles	Jaar dummies, bijdrage KDV aan omzet, bijdrage BSO aan omzet		



Dit is een uitgave van:

Centraal Planbureau
Van Stolkweg 14
Postbus 80510 | 2508 GM Den Haag
T (070) 3383 380

info@cpb.nl | www.cpb.nl

Oktober 2011