

Marktwerving in de kinderopvang



REGIOPLAN
BELEIDSONDERZOEK

MARKTWERKING IN DE KINDEROPVANG

- eindrapport -

drs. A. Berkhout
drs. P.E.F. Poel
drs. L. Heuts
dr. M. Gemmeke

Amsterdam, oktober 2009
Regioplan publicatienr. 1842

Regioplan Beleidsonderzoek
Nieuwezijds Voorburgwal 35
1012 RD Amsterdam
Tel.: +31 (0)20 - 5315315
Fax : +31 (0)20 - 6265199

Onderzoek, uitgevoerd door Regioplan
Beleidsonderzoek in opdracht van de
Nederlandse Mededingingsautoriteit.

VOORWOORD

De sector kinderopvang heeft de afgelopen jaren grote veranderingen ondergaan. Van een gesubsidieerde welzijnssector heeft de sector zich ontwikkeld tot een sector waarin kinderopvangorganisaties met elkaar in concurrentie zijn op een markt waarin ouders ineens 'vragers' zijn van het 'product' kinderopvang. Een en ander is ingegeven, of in ieder geval versneld, door de Wet kinderopvang die per 1 januari 2005 van kracht is.

In opdracht van de Nederlandse Mededingingsautoriteit (NMa) heeft RegioPlan een analyse gemaakt hoe het begin 2009 staat met de marktwerking in de kinderopvangsector. Het rapport biedt hiertoe een gedetailleerd en veelal kwantitatief inzicht. Meer kwalitatief is onze informatie over knelpunten die marktwerking in de sector nog niet overal optimaal doet zijn. Het gaat dan vooral om zogenaamde toetredingsdrempels. Al met al biedt ons rapport de lezer een goed beeld van de staat waarin de markt voor kinderopvang zich nu bevindt.

Aan de realisatie van ons onderzoek hebben velen bijgedragen. In de eerste plaats natuurlijk onze respondenten bij de kinderopvangorganisaties, de gemeenten en de bij de sector betrokken organisaties. We bedanken iedereen voor hun inbreng. Verder natuurlijk de anonieme groep van ouders die tijd namen om onze panelenquête in te vullen. We zijn in ons onderzoek tot slot vakkundig en vooral plezierig begeleid door medewerkers van de NMa.

Binnen RegioPlan is het onderzoek hoofdzakelijk uitgevoerd door Pauline Poel en Lars Heuts. Geerten Kruis, Marja Paulussen-Hoogeboom en Eva van Cooten voerden de meer ingewikkelde kwantitatieve analyses uit en Mireille Gemmeke voorzag het team van inhoudelijk advies op het terrein van kinderopvang.

Amsterdam, 8 oktober 2009

RegioPlan Beleidsonderzoek
Namens deze,

Bram Berkhout

Clustermanager Economie
bram.berkhout@regioplan.nl

INHOUDSOPGAVE

1	Marktwerking in de kinderopvang	1
1.1	Inleiding.....	1
1.2	Doelstelling en onderzoeksvragen.....	1
1.3	Onderzoeksaanpak.....	3
1.4	Leeswijzer	7
2	Aanbodzijde kinderopvangsector	9
2.1	Ontwikkelingen: ondernemers, locaties en capaciteit.....	9
2.2	Marktconcentratie.....	14
2.3	Marktdynamiek en starters.....	18
2.4	Is de marktconcentratie van invloed op de marktdynamiek?	20
2.5	Toetredingsdrempels	22
2.6	Prijstelling en contracturen.....	26
2.7	Invloed marktconcentratie op prijs	28
2.8	Profilering en onderscheidingsvermogen	30
2.9	Financiële positie van kinderopvangorganisaties	31
3	Vraagzijde kinderopvangsector	37
3.1	Vraagontwikkelingen en -prognoses.....	37
3.2	Keuzegedrag ouders.....	39
3.3	Switchgedrag ouders	43
3.4	Transparantie	45
3.5	Ouders als bewuste afnemers van kinderopvang?.....	47
4	Aansluiting vraag en aanbod	49
4.1	Kwantitatieve match: zijn er voldoende kindplaatsen?	49
4.2	Kwalitatieve match: voldoet het aanbod aan de behoeften?	52
5	Invloed overheidsbeleid op de markt	55
5.1	Invloed rijksbeleid.....	55
5.2	Invloed gemeentebesleid.....	60
5.3	Invloed geplande wetwijzigingen.....	61
6	Onderzoeksvragen en slotbeschouwing	65
6.1	Beantwoording onderzoeksvragen	65
6.2	Slotbeschouwing.....	70
Bijlagen	73
Bijlage 1	Lijst van gemeenten met meer dan 50.000 inwoners op 01-01-09.....	75
Bijlage 2	Panelenquête	77
Bijlage 3	Tabellen panelenquête	79
Bijlage 4	Kinderopvang in kleinere gemeenten (< 50.000 inwoners)	81
Bijlage 5	Literatuurlijst.....	83

1 MARKTWERKING IN DE KINDEROPVANG

1.1 Inleiding

Op 1 januari 2005 is de Wet kinderopvang van kracht geworden waarmee de gemeentelijke regelingen op dit terrein zijn vervangen door één landelijke regeling. Met de inwerkingtreding van de wet is de marktwerking in de kinderopvang vergroot, met name doordat er een verschuiving is opgetreden van aanbodfinanciering gericht op de kinderopvangorganisaties, naar vraagfinanciering gericht op de ouders. Ouders kiezen nu zelf voor een kinderopvangorganisatie en hebben een wettelijke aanspraak op de tegemoetkoming in de kosten hiervan. Verder is er met de inwerkingtreding van de wet ook een grote hoeveelheid vaak gedetailleerde regels vervangen of geschrapt. Het betreft dan tijdelijke fiscale regelingen en gedetailleerde kwaliteitseisen.

De wetgever beoogt met de Wet kinderopvang zowel ouders als kinderopvangorganisaties te prikkelen, zodanig dat zij 'betere' keuzes maken. Voor de kinderopvangorganisaties betekent de wetswijziging dat zij volledig blootstaan aan marktwerking: subsidiestromen vanuit de overheid zijn weggevallen en kinderopvangorganisaties dienen nu met elkaar én met alternatieven buiten de sector te concurreren om voldoende kinderen – oftewel ouders – aan zich te binden.

De Nederlandse Mededingingsautoriteit (NMa) handhaaft de Mededingingswet en is door staatssecretaris Dijksma van het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW) gevraagd om een analyse te maken van de marktwerking in de kinderopvangsector. De analyse moet zich met name richten op mogelijke knelpunten die marktwerking in de sector zouden kunnen frustreren.

1.2 Doelstelling en onderzoeksvragen

Doelstelling Het hoofddoel van het onderzoek is een analyse te maken van de marktwerking in de kinderopvang en eventuele knelpunten daarbij. Binnen de kinderopvang kan onderscheid worden gemaakt tussen formele en informele kinderopvang. Onder formele kinderopvang wordt verstaan dat het kind wordt opgevangen door een professionele organisatie, die over een gemeentelijke vergunning beschikt (dagopvang, buitenschoolse opvang en gastouderopvang). Informele kinderopvang wordt door ouders zelf geregeld en kan zowel betaald als onbetaald plaatsvinden (bijvoorbeeld door familie of bureu).¹

¹ SEO (2005), *De markt voor kinderopvang in 2004*.

Op verzoek van de NMa hebben wij ons in het onderzoek voornamelijk gericht op de marktwerking in de formele kinderopvang, waarbij gastouderopvang buiten beschouwing is gelaten. In het onderzoek ligt de focus dus op dagopvang en buitenschoolse opvang.

De NMa heeft RegioPlan gevraagd bij de analyse rekening te houden met een aantal (economische) aspecten om zo inzicht te verkrijgen in de concurrentiemogelijkheden in de kinderopvang en knelpunten te kunnen signaleren. Deze (economische) aspecten zijn opgenomen in navolgend kader.

(Economische) aspecten

- Het aantal aanbieders per onderzocht gebied;
- C4-ratio per onderzocht gebied;
- Aantal spelers dat gedurende vier jaar gezamenlijk in de sector actief is per onderzocht gebied;
- Overzicht van aanbieders van kinderopvang die per onderzocht gebied sinds 1 januari 2005 tot heden zijn toe- of uitgetreden;
- Toetreding plus uittreding ten opzichte van het aantal aanbieders van kinderopvang per onderzocht gebied (de zogeheten 'churn');
- Aanwezigheid van toetredingsdrempels;
- Gehanteerde prijzen per aanbieder per aangeboden dienst per onderzocht gebied;
- Kosten/prijs-ratio;
- Overzicht van de kostenopbouw van de aanbieders van kinderopvang in elk van de onderzochte gebieden;
- Hoogte van de uitgaven in het kader van Research and Development (R&D);
- Redenen voor ouders om te kiezen voor een bepaalde aanbieder van kinderopvang;
- Aanwezigheid van wachtlijsten per onderzochte dienst van kinderopvang en de mogelijke invloed daarvan op concurrentiemogelijkheden in een onderzocht gebied;
- Keuze- en overstapmogelijkheden voor ouders en feitelijk overstapgedrag per onderzocht gebied;
- Marktgroei (gemiddelde omzetgroei over de afgelopen 4 jaar);
- De wijze waarop aanbieders zich van elkaar kunnen onderscheiden.

- Onderzoeks-
vragen
- Om de onderzoeksdoelstelling hanteerbaar te maken, hebben we deze uiteen gelegd in de volgende dertien onderzoeksvragen:
1. Wat is het marktaandeel van aanbieders binnen de 50.000+-gemeenten?²
 2. Is er sprake van prijsverschillen tussen de aanbieders?
 3. Hangt marktconcentratie samen met prijs?
 4. In welke mate is er sprake van marktdynamiek?

² In kleine gemeenten (gemeenten met minder dan 50.000 inwoners) is veelal maar één aanbieder actief, waardoor analyses gericht op het marktaandeel weinig zinvol zijn. Voor deze gemeenten hebben we ons beperkt tot het uitdraaien van het aantal aanbieders per gemeente. In bijlage 4 presenteren we over het resultaat hiervan een drietal tabellen.

5. Welke toetredingsdrempels zijn er?
6. Indien de marktdynamiek laag is, houdt dit dan verband met de toetredingsdrempels?
7. In welke mate is er sprake van wachtlijsten in een bepaald gebied?
8. Hangen deze wachtlijsten samen met de toetredingsdrempels?
9. In welke mate concurreren de aanbieders met elkaar?
10. Concurreren zij op kwaliteit? En zo ja, hoe onderscheiden de verschillende aanbieders zich dan van elkaar?
11. In welke mate is sprake van 'bewuste' afnemers (ouders)?³ Houden zij de prijzen en kwaliteit van de verschillende kinderopvangorganisaties in de gaten?
12. Zo ja, is dit terug te zien in het switchgedrag van ouders?

We hebben voor een zodanige inrichting van het onderzoek (zie paragraaf 1.4) gekozen dat zo veel mogelijk van bovenstaande onderzoeksvragen ook kwantitatief te beantwoorden zijn.

1.3 Onderzoeksaanpak

De data voor ons onderzoek hebben we verzameld aan de hand van de volgende onderzoekswerkzaamheden:

- a) literatuurstudie;
- b) secundaire data-analyse;
- c) panelenquête;
- d) interviews;
- e) toetsende sessie.

Hieronder lichten we elk van de onderzoekswerkzaamheden toe.

Literatuur-
studie

Naar het fenomeen van kinderopvang zijn de afgelopen jaren al veel studies verricht. Om dubbel werk te voorkomen hebben we de meest relevante onderzoeksrapporten bestudeerd en waar mogelijk hieruit gegevens overgenomen.

De volgende rapporten hebben we bestudeerd:

- B&A Groep (2007 en 2008), *Wachtlijsten kinderopvang en Wachtlijsten kinderopvang 2e meting*.
- Buitenhek (2008), *Analyse en prognose prijs- en kostenontwikkeling kinderopvang 2008-2010*.
- Programmabureau Implementatie Wet Kinderopvang (2005), *Kennisontwikkeling en innovatie in de kinderopvang*.
- Regioplan (2007), *Basisgegevens kinderopvang 2007*.

³ In het kader van ons onderzoek is een 'bewuste' afnemer gedefinieerd als een ouder die van tijd tot tijd diensten/producten van kinderopvangorganisaties op een aantal (economische) aspecten met elkaar vergelijkt en op basis daarvan tot een eerste keuze komt en deze waar nodig na verloop van tijd bijstelt.

- Regioplan (2008), *Wachlijsten kinderopvang derde meting*.
- Regioplan (maart 2009), *Monitor capaciteit kinderopvang*.
- Research voor Beleid (2005), *Het aanbod van kinderopvang per eind 2004*.
- Sardes (2008), *Evaluatie van innovatieve kinderopvang. Een onderzoek onder gastouderbureaus, GGD'en, gastouders en vraagouders*.
- SEO (2005), *De marktwerking voor kinderopvang in 2004*.
- Waarborgfonds kinderopvang (2005, 2006, 2007 en 2008), *Sectorrapport kinderopvang*.

Het bureau SEO voerde tegelijk met ons onderzoek een herhalingsonderzoek uit van het onderzoek uit 2004. Dit rapport was ten tijde van ons veldwerk nog niet beschikbaar. Voor een volledig overzicht van de gebruikte (onderzoeks)rapporten verwijzen we u naar bijlage 5.

Secundaire data-analyse

Door secundaire analyses op een aantal door ons voor andere onderzoeken op het terrein van kinderopvang aangelegde databestanden, hebben we zicht gekregen op een groot aantal (economische) aspecten van de markt van kinderopvang. Het gaat hierbij om capaciteitsontwikkeling, marktconcentratie, marktdynamiek, wachlijsten en prijs- en contracturenontwikkeling. Deze gegevens hebben we op basis van de databestanden berekend en geanalyseerd op landelijk niveau, op provinciaal niveau en voor alle gemeenten met 50.000 of meer inwoners.⁴

De voor de secundaire data-analyse gebruikte databestanden betreffen in de eerste plaats de twee bestanden die Regioplan in 2007 en voorjaar 2009 heeft samengesteld in opdracht van respectievelijk het ministerie van OCW en het Netwerkbureau Kinderopvang. In beide onderzoeken was zicht bieden op de capaciteitsontwikkeling in de kinderopvang het doel van onderzoek. Beide bestanden zijn gebaseerd op de gemeentelijke registers, waarbij aangetekend dat van de 443 gemeenten in Nederland er 436 een register kinderopvang hebben. In deze bestanden zijn dan ook alle instellingen opgenomen die in gemeentelijke registers staan.

Het derde in de secundaire data-analyse betrokken bestand betreft de resultaten van een in opdracht van het ministerie van OCW door Regioplan uitgevoerde enquête onder kinderopvangorganisaties over contractprijzen, contracturen en openingstijden. Aan deze in het voorjaar van 2009 gehouden enquête onder 1000 kinderopvangorganisaties hebben 289 organisaties meegewerkt. Dit komt neer op een respons van 29 procent. De 289 kinderopvangorganisaties hebben gegevens ingevuld voor 866 kinderopvanglocaties. In totaal waren er 2772 locaties in de steekproef. De respons uitgedrukt in locaties komt daarmee neer op 31 procent.⁵

⁴ Deze keuze is ingegeven door een inhoudelijke reden. In kleinere gemeenten is veelal maar één aanbieder actief (zie bijlage 4).

⁵ Over dit onderzoek is het rapport 'Contracturen, prijzen en openingstijden in dagopvang en

Het vierde bestand is het gegevensbestand van het zogenaamde wachtlijstenonderzoek dat wij in het voorjaar 2009 afronden voor het ministerie van OCW. Het onderzoek betrof de analyse van wachtlijstgegevens met betrekking tot dagopvang en buitenschoolse opvang van 22 kinderopvangorganisaties in Nederland. Dit onderzoek dekte 36 gemeenten en besloeg in totaal vijftien procent van de bevolking in Nederland. Op basis van het onderzoek hebben we voor onze analyses voor twaalf van de 67 gemeenten met 50.000 of meer inwoners gegevens in onze analyse kunnen betrekken over de lengte van de wachtlijst voor dagopvang en buitenschoolse opvang eind 2008.⁶

Panelenquête Om meer informatie te verkrijgen over de keuze- en overstapmogelijkheden van ouders, hebben wij het bureau Synovate een enquête laten uitvoeren onder een representatief bestand van ouders met kinderen in de leeftijdscategorie van nul tot twaalf jaar. Synovate heeft hiervoor gebruikgemaakt van haar reguliere panel van ouders met één of meer kinderen in de relevante leeftijdscategorieën.

De gehanteerde vragenlijst omvatte veertien meerkeuzevragen. De enquête bevatte vragen over keuzemotieven van ouders voor de huidige kinderopvangorganisatie, de behoefte om over te stappen naar een andere kinderopvangorganisatie, de informatiebeschikbaarheid, het aantal opvanglocaties binnen de gewenste reisafstand, de betaalde uurprijs en gevoeligheid voor prijswijzigingen.

De vragenlijst is 16 februari 2009 onder de ouders in het panel uitgezet. Op 17 februari 2009 was de afgesproken respons van vijfhonderd ouders met kinderen al gerealiseerd. Van de vijfhonderd respondenten hebben er 215 de enquête ingevuld voor een kind op de dagopvang, en 285 voor een kind op de buitenschoolse opvang. In bijlage 2 is een responsverantwoording opgenomen.

Interviews Voor het verbreden en verdiepen van ons beeld hebben we interviews gehouden met zes stakeholders, negen kinderopvangorganisaties en met beleidsmedewerkers kinderopvang bij vijf gemeenten.

Stakeholders

Met vertegenwoordigers van de volgende stakeholders hebben we een interview gehouden:

- Brancheverenigingen Kinderopvang: MO-groep Kinderopvang en Branchevereniging ondernemers in de kinderopvang (BKN).
- Belangenvereniging van ouders in de kinderopvang (BOinK).
- Waarborgfonds Kinderopvang: ondersteunt organisaties die investeren in

*buitenschoolse opvang*⁷ opgesteld (RegioPlan, september 2009).

⁶ Zie: M.C. Paulussen-Hoogeboom, Gemmeke, M. (2009) *Monitor Capaciteit Kinderopvang 2008-2011. Capaciteitsgegevens in het jaar 2008*. Amsterdam: RegioPlan.

de opvang en ontwikkeling van kinderen door het verstrekken van zekerheidsproducten en het beschikbaar stellen van kennis en expertise.

- Buitenhek Management & Consult, management en consultancybureau met jarenlange expertise in kinderopvang- en onderwijsbranche.
- Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap.

Alle interviews zijn in de periode tussen 19 en 27 februari 2009 face to face afgenomen en duurden gemiddeld tussen de anderhalf en twee uur.

Instellingen

We hebben in totaal negen kinderopvangorganisaties geïnterviewd over hun ervaringen op de markt van kinderopvang. De geïnterviewde organisaties laten zich als volgt typeren:

- twee grote landelijk werkende organisaties;
- twee organisaties in een grote gemeente met respectievelijk een groot en een middelgroot marktaandeel;
- twee organisaties in kleine gemeenten;
- twee innovatieve organisaties;
- een beoogde toetreder.

Met de negen interviews met kinderopvangorganisaties is niet beoogd een landelijk representatief beeld te geven. De interviews zijn vooral ingezet om vanuit het perspectief van de kinderopvangorganisaties marktwerking en knelpunten te duiden.

Alle interviews zijn in de periode tussen 4 en 30 maart 2009 afgenomen. Zes face to face en drie telefonisch. De interviews duurden gemiddeld anderhalf uur.

Gemeenten

Tot slot hebben we in vijf 50.000+-gemeenten een beleidsmedewerker kort telefonisch geïnterviewd over het door de gemeente gevoerde beleid rondom marktwerking in de kinderopvang. De gemeenten zijn deels geselecteerd op basis van onze data-analyse en deels door de andere respondenten aangedragen als interessante gemeenten. Zij gaven aan dat deze gemeenten interessant waren doordat er spelers met een groot marktaandeel actief zijn. De korte interviews met gemeenten zijn afgenomen op 24, 26 en 27 maart 2009.

Toetsende
sessie

Op donderdag 19 maart 2009 hebben we tot slot een zogenaamde toetsende sessie gehouden met vertegenwoordigers van een aantal stakeholders, van een aantal kinderopvangorganisaties en van het ministerie van OCW en de NMa. Deze sessie had ten doel een aantal van onze voorlopige onderzoeksbevindingen te toetsen en om eventueel nog aanwezige onduidelijkheden bij ons weg te nemen.

1.4 Leeswijzer

Het vervolg van deze rapportage is opgebouwd uit vijf hoofdstukken. Hoofdstuk 2 bevat de beschrijving van de aanbodzijde van de markt van kinderopvang, in hoofdstuk 3 die van de vraagzijde. In hoofdstuk 4 gaan we vervolgens in op de relatie tussen vraag en aanbod, om in hoofdstuk 5 de invloed van rijksbeleid en gemeentelijk beleid op het aanbod van en de vraag naar kinderopvang te schetsen. We sluiten ons rapport af met een beantwoording van de onderzoeksvragen en een korte slotbeschouwing.

Het rapport kent 5 bijlagen.

2 AANBODZIJDE KINDEROPVANGSECTOR

Samenvatting

In de kinderopvangsector is sprake van redelijk veel marktdynamiek. Net als in voorgaande jaren is het aantal aanbieders, en daarmee de capaciteit tussen eind 2006 en eind 2008, fors gegroeid. In provincies die qua capaciteit achterliepen bij voorlopers als Noord- en Zuid-Holland, is de afgelopen twee jaar een forse inhaalslag gemaakt. De markt voor kinderopvang is bij uitstek een lokale markt. Ouders kijken voor een kinderopvangorganisatie vaak niet verder dan een straal van maximaal vijf kilometer om hun huis. De lokale markt is niet overal gelijk; gemeenten verschillen van elkaar wat betreft marktdynamiek. In gemeenten met zeer hoge marktconcentraties is er minder of weinig toetreding. Daarnaast verschillen de toetredingsdrempels per gemeente. In de ene gemeente zijn bijvoorbeeld meer geschikte locaties dan in de andere gemeente. Daarnaast blijkt de mate waarin gemeenten aanbieders kennen met grote marktaandelen (hoge marktconcentratie), een rol te spelen. Er is geen samenhang geconstateerd tussen hoge marktaandelen en hogere uurtarieven. Wel hebben we in de kinderopvangmarkt een verband gevonden tussen het aantal in rekening gebrachte contracturen voor een volledige kindplaats en lokale marktconcentratie. In gemeenten met een hoge marktconcentratie brengen aanbieders ouders gemiddeld meer uren in rekening. Los van dit verband hebben wij gemiddeld genomen slechts geringe verhogingen in tarieven en contracturen kunnen vaststellen.

2.1 Ontwikkelingen: ondernemers, locaties en capaciteit

Organisaties Het aantal kinderopvangorganisaties is in Nederland tussen begin 2007 en eind 2008 fors toegenomen. Dit geldt met name voor de organisaties die gastouderopvang aanbieden. Hier is een ruime verdubbeling te zien.

Tabel 2.1 Aantal kinderopvangorganisaties

Soort opvang	Aantal 2007	Aantal 2008	Groei
(Alleen) dagopvang	604	660	9%
(Alleen) buitenschoolse opvang	154	214	39%
(Alleen) gastouderopvang	262	550	110%
Dagopvang, buitenschoolse opvang en gastouderopvang	164	168	2%
Dagopvang en buitenschoolse opvang	621	723	16%
Dagopvang en gastouderopvang	14	19	36%
Buitenschoolse opvang en gastouderopvang	11	20	82%
Totaal	1830	2354	29%

Bron: M.C Paulussen-Hoogeboom en Gemmeke, M. (2009) *Monitor Capaciteit Kinderopvang 2008-2011, Capaciteitsgegevens in het jaar 2008*. Amsterdam: RegioPlan

Bij deze cijfers dient wel een kanttekening te worden geplaatst, namelijk dat de kinderopvangorganisaties van elkaar worden onderscheiden door KvK-nummers. Het komt voor dat één organisatie voor verschillende regio's verschillende KvK-nummers aanvraagt. Dit betekent dat de groei in kinderopvangorganisaties deels wordt veroorzaakt door een groei van bestaande organisaties die voor hun nieuwe vestiging(en) een nieuw KvK-nummer aanvragen. Deze kanttekening geldt in veel mindere mate voor cijfers op gemeenteniveau, aangezien er geen tot nauwelijks organisaties zijn die meerdere KvK-nummers binnen één gemeente aanvragen.

Omvang

Het blijkt dat de nieuwkomers vaak klein beginnen. Bijna driekwart van de nieuwkomers in de markt voor dagopvang biedt minder dan vijftig kindplaatsen aan. Voor de markt voor buitenschoolse opvang ligt dit aandeel iets lager, namelijk op 69 procent. Toch blijken er ook onder de nieuwkomers al grotere spelers te zijn die meer dan honderd kindplaatsen aanbieden. Onder de bestaande aanbieders kan meer dan de helft in de markt voor dagopvang en ruim veertig procent in de markt voor buitenschoolse opvang tot de kleine spelers met minder dan vijftig kindplaatsen worden gerekend.

Tabel 2.2 Aantal plaatsen bestaande en nieuwe kinderopvangorganisaties

Aantal plaatsen	Dagopvang bestaande aanbieders (n=1520)	Dagopvang nieuwkomers (n=460)	Buitenschoolse opvang bestaande aanbieders (n=1049)	Buitenschoolse opvang nieuwkomers (n=510)
Minder dan 25	28%	52%	23%	44%
25 t/m 49	28%	22%	19%	25%
50 t/m 74	16%	10%	16%	12%
75 t/m 99	9%	5%	8%	5%
100 t/m 149	8%	5%	13%	6%
150 t/m 199	4%	2%	5%	2%
200 t/m 499	6%	3%	12%	5%
Meer dan 500	2%	1%	4%	2%

Locaties

Een organisatie voor kinderopvang hoeft niet in alle gevallen gelijk te staan aan een locatie waarop kinderopvang daadwerkelijk wordt aangeboden. In de praktijk biedt een deel van de organisaties kinderopvang aan op verschillende locaties. We hebben daarom ook apart gekeken naar de ontwikkeling in het aantal locaties. Ook hier blijkt een forse groei. Het aantal locaties in Nederland waar dagopvang wordt aangeboden, is in twee jaar tijd met zestien procent toegenomen. Het aantal locaties waar buitenschoolse opvang wordt aangeboden is veel sterker gegroeid, namelijk met 58 procent. In 2008 bedraagt de gemiddelde capaciteit¹ van een locatie waar dagopvang wordt aangeboden, 38,2 kindplaatsen. Voor de buitenschoolse opvang ligt dit op 33,3 kindplaatsen.

¹ Capaciteit wordt in dit rapport uitgedrukt in het aantal volledige kindplaatsen.

Tabel 2.3 Aantal locaties per 1 januari 2007 en per 31 december 2008

Soort opvang	Aantal locaties per 1-1-2007	Aantal locaties per 31-12-2008	Groei
Dagopvang	3359	3908	549 (16%)
Buitenschoolse opvang	3022	4779	1757 (58%)

Bron: M.C. Paulussen-Hoogeboom, en Gemmeke, M. (2009) *Monitor Capaciteit Kinderopvang 2008-2011, Capaciteitsgegevens in het jaar 2008*. Amsterdam: Regioplan

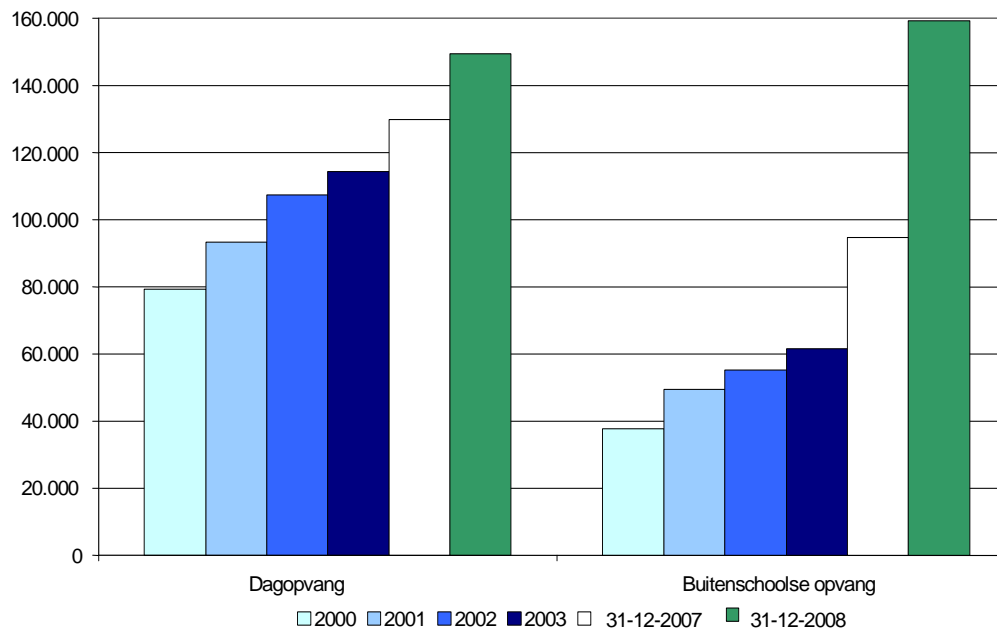
Capaciteit

Het totale aantal volledige kindplaatsen per 31 december 2008 bedroeg 308.515. Wanneer we ervan uitgaan dat elke kindplaats wordt gebruikt door 1,9 kind,² betekent dit dat er ongeveer 586.000 kinderen in Nederland (586.178 om precies te zijn) gebruik kunnen maken van dagopvang of buitenschoolse opvang. Dat is 23,1 procent van het aantal kinderen in de leeftijd van nul tot en met twaalf jaar dat Nederland per 1 januari 2008 telde.

Wanneer we kijken naar de ontwikkeling van de capaciteit over de afgelopen acht jaar, blijkt de capaciteit fors gegroeid te zijn. Opvallend is de groei van de buitenschoolse opvang in de periode januari 2007 tot en met december 2008. In deze periode nam de capaciteit in kindplaatsen met maar liefst 68 procent toe en is het aantal kindplaatsen in de buitenschoolse opvang daarmee voor het eerst hoger dan het aantal kindplaatsen in de dagopvang. Maar ook de capaciteit in de dagopvang is sterk gegroeid. De dagopvang kende over de afgelopen periode van twee jaar een groei van vijftien procent.

² B&A Consulting 2007. *Wachlijsten Kinderopvang. Rapportage stand van zaken per 1 augustus 2007*. Den Haag: B&A Consulting bv.

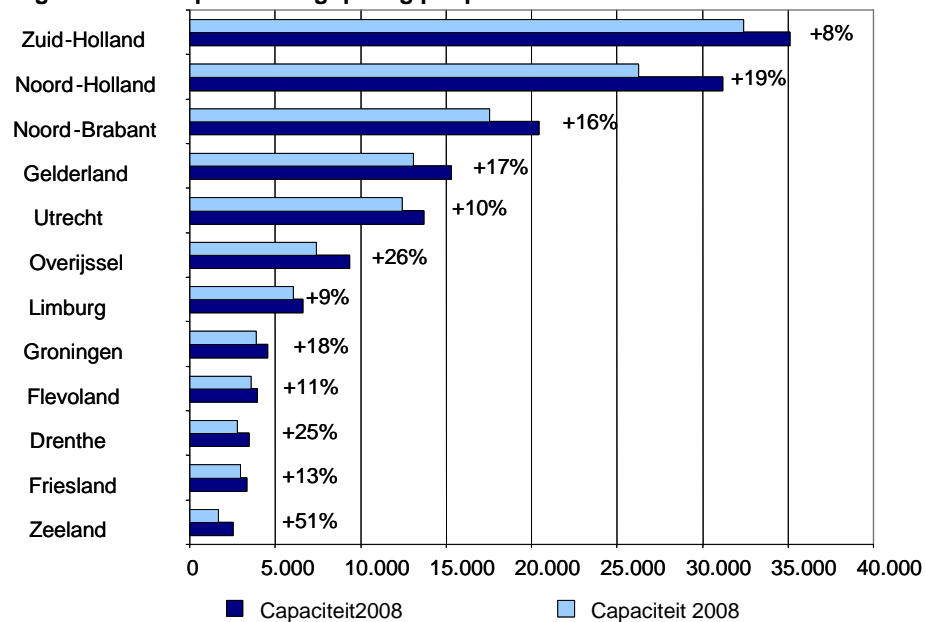
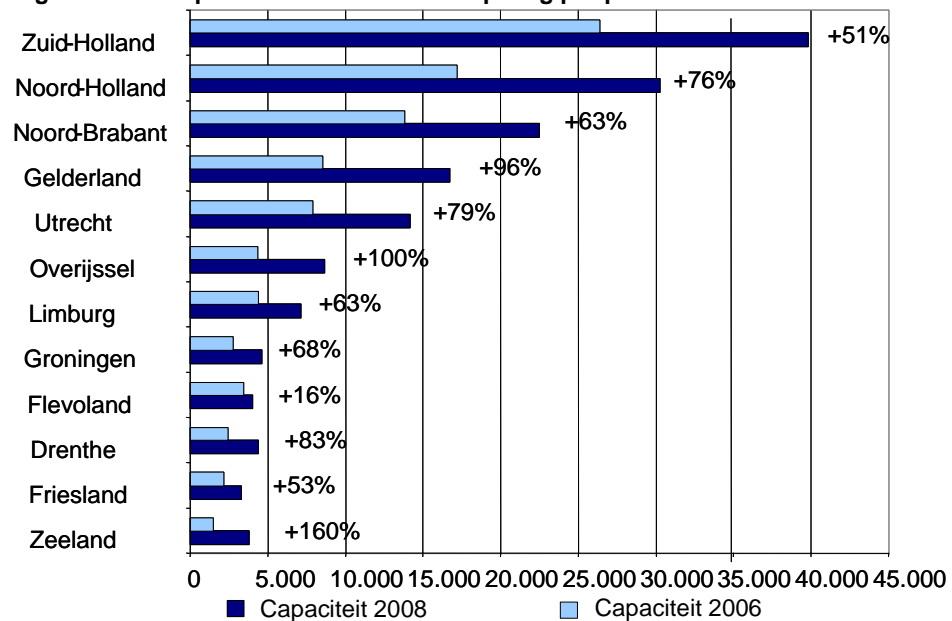
Figuur 2.1 Aantal volledige kindplaatsen vanaf 2000 tot en met 2008¹



1) Voor 2000 tot en met 2003 gaat het om steekproefgegevens van het Netwerkbureau Kinderopvang, opgehoogd tot populatieniveau.
Bron: M.C. Paulussen-Hoogeboom en Gemmeke, M. (2009) *Monitor Capaciteit Kinderopvang 2008-2011, Capaciteitsgegevens in het jaar 2008*. Amsterdam: Regioplan

Capaciteit provincie

Wanneer we de capaciteitsgroei uitsplitsen per provincie blijkt de capaciteit in Zeeland het sterkst te zijn toegenomen. Het aantal plaatsen in de dagopvang is in deze provincie met 51 procent toegenomen en het aantal plaatsen in de buitenschoolse opvang kende maar liefst een groei van 160 procent. De buitenschoolse opvang is eigenlijk in alle provincies sterk toegenomen en komt daarmee overeen met het landelijke beeld. Ook in provincies die qua capaciteit al een koppositie innamen – provincies als Zuid-Holland en Noord-Holland – is de capaciteit sterk toegenomen. Alleen Flevoland bleef qua groei achter bij de andere provincies. Figuur 2.2 en 2.3 presenteren we de capaciteit van dagopvang en buitenschoolse opvang per provincie in december 2006 en december 2008 en de groei in deze periode.

Figuur 2.2 Capaciteit dagopvang per provincie

Figuur 2.3 Capaciteit buitenschoolse opvang per provincie


Voor zowel dagopvang als buitenschoolse opvang hebben we vervolgens bekeken hoe deze groei is gerealiseerd. Wordt de groei bijvoorbeeld veroorzaakt doordat bestaande aanbieders hun capaciteit uitbreiden of zijn er juist nieuwe aanbieders toegetreden?

Het blijkt dat in Utrecht, Limburg, Noord-Holland, Gelderland, Zuid-Holland, Friesland en Noord-Brabant de groei in capaciteit van dagopvang in grote mate (> 50%) kan worden toegeschreven aan nieuwe aanbieders. Voor de buitenschoolse opvang wordt de groei in minder sterke mate door nieuwe aanbieders veroorzaakt dan voor de dagopvang het geval is. Hier geldt dat in Friesland, Utrecht en Noord-Holland de groei in plaatsen in grote mate (> 50%) wel kan worden toegeschreven aan nieuwe aanbieders.

In vier andere sterke groeiers, Overijssel, Zeeland, Groningen en Drenthe, blijkt de capaciteitsgroei met name voor rekening te komen van bestaande aanbieders. Dit blijkt met name het geval te zijn voor de markt voor buitenschoolse opvang.

Tabel 2.4 Mate waarin capaciteitsgroei wordt veroorzaakt door nieuwkomers

Provincies	Capaciteitsgroei nieuwkomers in de dagopvang	Capaciteitsgroei nieuwkomers in de buitenschoolse opvang
Utrecht	83%	58%
Limburg	77%	27%
Noord-Holland	76%	51%
Gelderland	75%	42%
Zuid-Holland	70%	45%
Friesland	70%	59%
Noord-Brabant	59%	41%
Drenthe	45%	22%
Groningen	41%	19%
Zeeland	40%	34%
Overijssel	31%	25%
Flevoland	27%	20%
Nederland	68%	43%

2.2 Marktconcentratie

Metten marktconcentratie

Om de marktconcentratie in beeld te brengen, is op landelijk niveau gekeken naar het aantal locaties per kinderopvangorganisatie. Daarnaast is gebruikgemaakt van de C4-ratio. Dit is een maatstaf die economen hanteren om marktconcentratie te meten.³ In onderstaand kader wordt het begrip C4-ratio toegelicht.

³ De marktconcentratie in de markt voor kinderopvang is niet alleen beoordeeld op basis van de C4-ratio, maar ook op basis van de zogenaamde Herfindahl Hirschmann-index (HH-index). Dit is een andere maatstaf die economen gebruiken om marktconcentratie te meten. Deze analyse op basis van de HH-index leverde echter geen afwijkend beeld op. Voor de leesbaarheid van het rapport zijn de analyse-uitkomsten op de HH-index niet apart opgenomen.

De **C4-ratio** is de totale netto-omzet van de vier grootste bedrijven in een bedrijfstak als fractie van de totale netto-omzet in die bedrijfstak. Als benadering voor de netto-omzet is hier de capaciteit (aantal kindplaatsen) gebruikt. De C4-ratio heeft een waarde tussen de 0 en 100 procent. Vaak wordt gesteld dat wanneer deze ratio hoger is dan 70 procent, dit een indicatie voor marktconcentratie kan zijn.

2.2.1 Landelijke ontwikkelingen

Aantal locaties Alhoewel de markt voor kinderopvang bij uitstek een lokale markt is – dit blijkt met name uit het feit dat ouders niet verder dan een straal van vijf kilometer kijken voor hun keuze van kinderopvangorganisatie – hebben we toch naar landelijke ontwikkelingen in marktconcentratie gekeken. Iets meer dan de helft van de organisaties biedt kinderopvang aan op één locatie. De kinderopvang-sector wordt dan ook gekenmerkt door veel kleine aanbieders. Samen zijn deze kleine kinderopvangorganisaties met één locatie verantwoordelijk voor net geen tien procent van het totale aantal kindplaatsen. Een aanzienlijk aandeel van de kindplaatsen (42,2%) kan op het conto van de grote organisaties – gedefinieerd als organisaties met meer dan twintig locaties – worden geschreven. Tabel 2.5 geeft de grootte van de organisaties (uitgedrukt in het aantal locaties) en hun marktaandeel (uitgedrukt in het percentage van het totale aantal kindplaatsen) weer.

Tabel 2.5 De omvang van de organisaties en hun marktaandeel per 31 december 2008

	1 locatie	2 t/m 5 locaties	6 t/m 10 locaties	11 t/m 20 locaties	Meer dan 20 locaties
Aantal organisaties	50,8%	34,3%	6,1%	4,7%	4,1%
Marktaandeel	9,8%	21,0%	10,8%	16,2%	42,2%

Bron: M.C. Paulussen-Hoogeboom en Gemmeke, M. (2009) *Monitor Capaciteit Kinderopvang 2008-2011, Capaciteitsgegevens in het jaar 2008*. Amsterdam: Regioplan

In 2008 zijn er 74 organisaties met meer dan twintig locaties. Daarvan bieden er 58 opvang aan op 21 tot en met 50 locaties. 13 organisaties bieden opvang aan op 51 tot 100 locaties. Drie organisaties, tenslotte, bestaan uit meer dan 100 locaties.

C4-ratios De tweede manier om landelijk naar marktconcentratie te kijken, is door de C4-ratio te berekenen voor landelijk de vier grootste aanbieders van kinderopvang. Uit onze bestandsanalyse blijkt dan dat deze vier aanbieders samen zeven procent van de markt in handen hebben.⁴ Ook blijkt dat de mate van marktconcentratie landelijk gezien niet erg verschilt tussen de markt voor

⁴ Bij de gepresenteerde cijfers op landelijk niveau moet de kanttekening herhaald worden die we eerder in dit hoofdstuk al hebben gemaakt. Doordat zeker de grote aanbieders vaak met meerdere KvK-nummers werken, wordt hun marktaandeel in onze analyse onderschat. Wij kunnen namelijk niet zonder meer KvK-nummers aan elkaar koppelen. Dit geldt onder meer voor Kinderopvang Nederland die voor SKON en Partou verschillende KvK-nummers hanteert.

dagopvang en de markt voor buitenschoolse opvang. In de markt voor dagopvang zijn SKON, Partou, Stichting Kinderopvang Humanitas en Catalpa de vier grootste aanbieders van Nederland, in de markt voor buitenschoolse opvang Partou, Stichting Kinderopvang Humanitas, Catalpa en de Kobergroep. SKON en Partou zijn beiden onderdeel van Kinderopvang Nederland.

Tabel 2.6 De C4-ratio per 31 december 2008

	C4-ratio
Dagopvang	8,85%
Buitenschoolse opvang	7,38%
Dagopvang + buitenschoolse opvang	7,95%

Bron: Regioplan, bestandsanalyse registerbestand 31 december 2008

Overnames Sinds 2007 zijn de twee grootste aanbieders Catalpa en Kinderopvang Nederland actiever in overnames van bestaande kinderopvangorganisaties. Hun capaciteit is daarmee sterk gegroeid. Dit betekent echter niet automatisch een groei van hun marktaandeel aangezien de totale capaciteit landelijk ook sterk is toegenomen. Toch denken we, mede gevoed door informatie uit interviews, dat het marktaandeel van beide aanbieders is toegenomen. Op basis van de interviews schatten we het gezamenlijk marktaandeel van Catalpa en Kinderopvang Nederland in op tien tot twaalf procent.

2.2.2 Lokaal beeld: 50.000+-gemeenten nader bekeken

We hebben voor 67 gemeenten met meer dan 50.000 inwoners gekeken naar het aantal aanbieders, de marktaandelen van de verschillende aanbieders en de marktdynamiek. Voor een lijst van deze gemeenten verwijzen we u naar bijlage 1.

Marktconcentratie Uit de analyse blijkt dat een relatief groot deel van de gemeenten aanbieders met een groot marktaandeel kent. Voor de markt van dagopvang geldt dat in 55 procent van de 50.000+-gemeenten de vier grootste partijen samen een marktaandeel van meer dan tachtig procent hebben. Voor de markt van buitenschoolse opvang is dit in nog meer gemeenten het geval, hiervoor geldt een aandeel van bijna tachtig procent.

Tabel 2.7 Aandeel 50.000+-gemeenten dat een bepaalde C4-ratio heeft en de gemiddelde C4-ratio voor de markt voor dagopvang, buitenschoolse opvang en totale markt

	Dagopvang	Buitenschoolse opvang	Dagopvang + Buitenschoolse opvang
C4 = 100%	13%	22%	9%
80% <C4 < 100%	42%	57%	49%
60% <C4 < 80%	36%	16%	36%
40% <C4 < 60%	6%	3%	3%
20% <C4 < 40%	3%	2%	3%
C4 < 20%	0%	0%	0%
	Dagopvang	Buitenschoolse opvang	Dagopvang + Buitenschoolse opvang
Gemiddelde C4	80%	88%	82%

Bron: Regioplan, bestandsanalyse registerbestand 31 december 2008

Voor dezelfde gemeenten hebben we ook de C1-ratio uitgedraaid, oftewel het marktaandeel van de grootste aanbieder. Hieruit blijkt dat in slechts zes procent van de 50.000+-gemeenten een aanbieder van dagopvang actief is die een groter marktaandeel dan tachtig procent heeft. Wel blijkt in bijna drie op de vier gemeenten een aanbieder van dagopvang actief te zijn met een marktaandeel van meer dan veertig procent. Voor de markt van buitenschoolse opvang geldt dat in bijna één op de vier 50.000 gemeenten een grote speler actief is die een marktaandeel heeft van meer dan tachtig procent. In vier op de vijf gemeenten is sprake van een grote speler met een marktaandeel van meer dan veertig procent.

Tabel 2.8 Aandeel 50.000+-gemeenten dat een bepaalde C1-ratio heeft en de gemiddelde C1-ratio voor de markt voor dagopvang, buitenschoolse opvang en totale markt

	Dagopvang	Buitenschoolse opvang	Dagopvang + buitenschoolse opvang
C1 = 100%	0%	2%	0%
80% <C1 < 100%	6%	22%	9%
60% <C1 < 80%	24%	27%	30%
40% <C1 < 60%	39%	30%	31%
20% <C1 < 40%	27%	16%	25%
C1 < 20%	5%	3%	5%
	Dagopvang	Buitenschoolse opvang	Dagopvang + buitenschoolse opvang
Gemiddelde C1	50%	60%	54%

Bron: Regioplan, bestandsanalyse registerbestanden 31 december 2008

Voor de grotere gemeenten geldt aldus dat er op hun kinderopvangmarkt één of meerdere aanbieders met een groot marktaandeel actief zijn. De speler met

een groot marktaandeel is veelal (begonnen als) een stichting en al jarenlang actief in de betreffende gemeente.

2.3 Marktdynamiek en starters

Landelijke dynamiek

De markt voor kinderopvang is een dynamische markt. Dat blijkt met name uit de forse groei van het aantal aanbieders. Zoals in paragraaf 2.1 al is beschreven, is het totale aantal aanbieders gegroeid met maar liefst 29 procent. Daarnaast hebben bestaande aanbieders hun capaciteit flink uitgebreid.

Een veelgebruikte maatstaf in marktanalyses voor de marktdynamiek is de churn (zie onderstaand kader). De landelijke churn voor de gehele markt van kinderopvang is 0,40 voor de december 2006-december 2008. Oftewel: in deze periode van twee jaar is veertig procent van het aantal aanbieders toe- of uitgetreden. Wanneer we de markt voor buitenschoolse opvang met de markt voor dagopvang vergelijken, blijkt de markt voor buitenschoolse opvang meer marktdynamiek te kennen. Dit uit zich in een hogere churn voor de markt voor buitenschoolse opvang (churn = 0,46) dan de markt voor dagopvang (churn = 0,35). De marktdynamiek is vooral te danken aan het hoge aantal toetreders. In beide markten is nauwelijks sprake van uittreeders. Van de toetreders in de markt voor buitenschoolse opvang bood zestien procent van deze organisaties voor toetreding al dagopvang aan. Men is nu dus actief in beide kinderopvangmarkten (dagopvang en buitenschoolse opvang).

De **churn** is het aantal toetreders en uittreeders in een bedrijfstak gedeeld door het totale aantal bedrijven in die bedrijfstak. Hierbij worden alle geregistreerde bedrijven meegeteld, dus ook bedrijven die niet economisch actief zijn. De churn heeft een minimale waarde van 0 (in geval er geen toe- of uittreeders zijn). De churn kan groter zijn dan 1, indien er meer toe- of uittreeders zijn dan het aantal aanbieders.

Gemeentelijke analyse

Uit de gemeenteanalyse blijkt dat de gemiddelde marktdynamiek in gemeenten met meer dan 50.000 inwoners eveneens groter is in de markt voor buitenschoolse opvang (churn = 0,43) dan in de markt voor dagopvang (churn = 0,31). De gemiddelde churn voor de totale markt is voor de 50.000+-gemeenten gelijk aan 0,34. Verder blijkt de marktdynamiek tussen gemeenten sterk te verschillen tussen helemaal geen marktdynamiek (churn = 0) en zeer veel marktdynamiek (churn > 1).

In zeventien procent van de 50.000+-gemeenten is in de markt voor dagopvang in de periode 2006-2008 helemaal geen sprake geweest van marktdynamiek. Oftewel: in deze periode zijn er geen aanbieders van dagopvang uit- dan wel toegetreden. Voor de markt voor buitenschoolse opvang ligt dit aandeel lager, in dertien procent van de gemeenten is op deze

markt geen sprake van toe- en uittreding geweest.⁵ Het andere uiterste, meer toe- en uitreders dan het totale aantal aanbieders, geldt voor de markt voor buitenschoolse opvang in vier 50.000+-gemeenten, namelijk Apeldoorn, Velsen, Zaanstad en Gouda. Onderstaande tabel presenteert het aantal (in percentages) gemeenten waarvoor een bepaalde mate van marktdynamiek (van churn = 0 tot churn is hoger dan 1) geldt.

Tabel 2.9 Aandeel 50.000+-gemeenten dat een bepaalde churn heeft en de gemiddelde churn voor de markt voor dagopvang, buitenschoolse opvang en totale markt

	Dagopvang	Buitenschoolse opvang	Dagopvang + buitenschoolse opvang
Churn = 0	17%	13%	9%
0 < churn < 0,2	21%	9%	22%
0,2 < churn < 0,4	27%	22%	30%
0,4 < churn < 0,6	24%	34%	23%
0,6 < churn < 0,8	9%	10%	10%
0,8 < churn < 1,0	3%	5%	5%
Churn > 1	0%	6%	0%
	Dagopvang	Buitenschoolse opvang	Dagopvang + buitenschoolse opvang
Gemiddelde churn	0,31	0,43	0,34

Starters

De bestandsanalyse maakt duidelijk dat de markt voor kinderopvang wordt gekenmerkt door een groot aantal starters. Het aantal starters is in 2008 met maar liefst 29 procent toegenomen. De groei blijkt met name groot te zijn in de markt voor buitenschoolse opvang, dit komt ook tot uitdrukking in de relatief hoge churn voor deze markt. We hebben daarom in de interviews gevraagd naar een omschrijving van de starter in de kinderopvangmarkt. Uit de interviews blijkt dat de startende ondernemers zeker niet per definitie afkomstig zijn uit de kinderopvangsector. Volgens het Waarborgfonds zijn starters afkomstig uit zeer diverse sectoren. De overstappers zien in de kinderopvangsector een interessante markt. Dit idee is vaak gevoed door eigen ervaring met kinderopvang. Hierdoor krijgt men het idee 'dit kan beter' of 'hier is ruimte om te ondernemen'. De startende ondernemers in de kinderopvang zijn veelal kleine bedrijven die beginnen met opvang voor één groep aan te bieden. Uit de interviews komt verder naar voren dat er ook starters zijn die voorheen wel al actief waren in de kinderopvangsector, vaak als gastouder of leidster op de dagopvang of buitenschoolse opvang. Ook hier gaat het vaak om relatief kleine ondernemingen. We zijn voorbeelden tegen

⁵ De gemeenten waarvoor geldt dat de churn in de markt voor dagopvang gelijk aan nul is, zijn: Hoogeveen, Ede, Almere, Nieuwegein, Den Helder, Hoorn, Alphen aan den Rijn, Schiedam, Helmond, Oosterhout en Smallingerland. De gemeenten waarvoor geldt dat de churn in de markt voor buitenschoolse opvang gelijk aan nul is, zijn: Hoogeveen, Sittard-Geleen, Barneveld, Den Helder, Alphen aan den Rijn, Schiedam, Oosterhout, Tilburg en Smallingerland.

gekomen van een startende ondernemer die een stuk aan het eigen huis heeft laten bouwen om daar opvang aan te bieden en van een ondernemer die in zijn gemeente een goede locatie heeft gevonden om op kleine schaal opvang te starten. Het aantal nieuw gerealiseerde kindplaatsen door dit soort starters is dus veelal klein. Uit de interviews komt naar voren dat er altijd eenpitters zullen blijven bestaan.

Scholen Als nieuwe ontwikkeling wordt genoemd dat scholen zich op de markt van met name buitenschoolse opvang beginnen te begeven. Een groot voordeel voor hen ten opzichte van bestaande aanbieders is dat ze al beschikken over de locatie. De ontwikkeling dat scholen zich begeven op de markt van kinderopvang, is volgens het Waarborgfonds met name waarneembaar in het oosten en zuiden van het land. De scholen daar hebben met teruglopende leerlingaantallen te maken en hebben daardoor ruimte over waarin opvang kan worden aangeboden. Overigens werd uit de interviews duidelijk dat de hiervoor geschetste ontwikkeling nog maar net is ingezet en nog van kleine omvang is.

Sportverenigingen Een andere ontwikkeling die wordt genoemd, is het aanbieden van buitenschoolse opvang door sportverenigingen. Ook hiervan wordt gezegd dat deze ontwikkeling nog maar net is ingezet en dat sportverenigingen slechts verantwoordelijk zijn voor een zeer minimaal aandeel van de capaciteitsplaatsen. Ook hier geldt dat sportverenigingen ten opzichte van andere aanbieders als voordeel hebben dat zij beschikken over de ruimte. Als nadeel kan worden aangemerkt dat sportverenigingen vaak leunen op vrijwilligers waardoor het zelf aanbieden van kinderopvang veel van hun organisatievermogen vraagt. Zij kiezen er daardoor vaker voor om een deel van hun ruimte te verhuren aan een aanbieder van buitenschoolse opvang.

2.4 Is de marktconcentratie van invloed op de marktdynamiek?

Om het verband tussen marktconcentratie en marktdynamiek in beeld te brengen hebben we voor gemeenten met meer dan 50.000 inwoners de mate van marktconcentratie vergeleken met de mate van marktdynamiek. We hebben hiervoor de C4-ratio als indicator voor de marktconcentratie gebruikt en de churn als indicator voor de marktdynamiek. Onze verwachting vooraf was dat er een lineair verband zou bestaan tussen de mate van marktconcentratie en de hoogte van de churn, namelijk hoe hoger de marktconcentratie hoe hoger de churn. Onze gedachte hierbij was dat wanneer er slechts één aanbieder of slechts enkele aanbieders actief zijn in een gemeente, er ruimte is voor toetreding.

Onze analyses maken duidelijk dat er in de kinderopvang een soort curvilinear⁶ verband lijkt te bestaan tussen marktconcentratie en marktdynamiek. We stellen de hoogste marktdynamiek (churn = 0,43) vast bij gemeenten met een C4-ratio tussen de 0,8 en de 0,9. De churn is lager in zowel gemeenten waar sprake is van minder marktconcentratie als in gemeenten waar sprake is van meer marktconcentratie. In gemeenten met een relatief lage marktconcentratie zijn veelal meer aanbieders actief dan in gemeenten met een hoge mate van marktconcentratie. Dat de churn hier laag is, is op zich begrijpelijk doordat het in een markt met meer aanbieders moeilijker is om een hoge churn te halen.⁷ De opmerkelijke groep is de groep gemeenten waarin de gezamenlijke marktaandelen van de vier grootste spelers hoger is dan negentig procent. Hier blijkt relatief weinig marktdynamiek te zijn. Overigens is door alle vijf respondenten van gemeenten aangegeven dat de in hun gemeente aanwezige grote speler(s) marktalert handelen. Zij zitten bovenop marktkansen en handelen erg proactief. Dit duidt er volgens ons op dat de grotere spelers er zelf niet vanuit gaan dat hun goede marktpositie een status quo is. In het vervolg verbijzonderen we onze analyse naar dagopvang en buitenschoolse opvang.

Dagopvang

In gemeenten met weinig aanbieders van dagopvang en een hoge marktconcentratie zou je op het eerste gezicht ruimte voor toetreding verwachten. Dit zou zich dan uiten in een hoge churn. Uit onze bestandsanalyse komt echter dat wanneer er sprake is van een zeer hoge marktconcentratie (C4>90%), er juist relatief weinig marktdynamiek is. Uit de interviews komt naar voren dat er gemeenten zijn waar toetreding minder interessant is doordat de gemeente of schoolbesturen bij de exploitatie van kinderopvang op een brede school of in een nieuw gebouw in een nieuwbouwwijk vaak meteen kijken naar de speler met een groot marktaandeel waar zij al jarenlang een relatie mee hebben.

Tabel 2.10 Verband tussen churn en C4-ratio voor de markt voor dagopvang op gemeenteniveau, 2008

C4-ratio	Gemiddelde churn	N
<70%	0,2461	15
=>70% & <80%	0,2456	14
=>80% & <90%	0,4268	18
=>90% & <100%	0,3175	11
100%	0,2611	9
Totaal	0,3083	67

⁶ Hiermee wordt in dit geval een verband bedoeld waarbij variabele y (in dit geval de Churn) een zeer hoge waarde heeft bij een gemiddelde waarde van variabele x (in dit geval de C4). Variabele y heeft een lagere waarde in de gevallen dat variabele x een waarde heeft die lager is dan gemiddeld en hoger is dan gemiddeld.

⁷ Dit kunnen we ook illustreren aan de hand van een voorbeeld: stel gemeente X heeft 2 aanbieders en gemeente Y 10. Het afgelopen jaar is er in beide gemeenten 1 aanbieder toetreden en geen enkele aanbieder uitgetreden. De churn is hierdoor in gemeente X 0,5 (1/2) terwijl deze in gemeente Y 5 keer zo laag is, namelijk 0,10 (1/10).

Buitenschoolse opvang Ook bij de buitenschoolse opvang is de marktdynamiek het hoogst bij een C4-ratio tussen de 0,8 en 0,9. Bij deze groep is de gemiddelde churn maar liefst 0,62. Ook hier zou je op het eerste gezicht verwachten dat in gemeenten met een hoge marktconcentratie, waar veelal maar één aanbieder is, er ruimte is voor toetreding. Daarbij is de churn met een dergelijk laag aantal aanbieders snel hoog. Toch blijkt uit onze analyse dat de churn bij gemeenten met een zeer hoge marktconcentratie (meer dan 90%) lager is dan bij gemeenten met een net iets lagere marktconcentratie (80-90%). Uit de interviews komt ook hier naar voren dat er inderdaad gemeenten zijn waar toetreding minder interessant is. Bij de buitenschoolse opvang geldt dat dit niet alleen komt doordat de gemeente nauwe banden onderhoudt met de aanbieder met een groot marktaandeel maar ook doordat de schoolbesturen vaak al contracten hebben afgesloten met één aanbieder. Deze contracten sluiten vaak andere aanbieders buiten.

Tabel 2.11 Verband tussen churn en C4-ratio voor de markt voor buitenschoolse opvang op gemeenteniveau

C4-ratio	Gemiddelde churn	SD	N
<70%	0,3917	0,30164	6
=>70% & <80%	0,2594	0,28420	8
=>80% & <90%	0,6234	0,36585	10
=>90% & <100%	0,4342	0,23691	28
100%	0,4008	0,39203	15
Totaal	0,4303	0,31433	67

Tot slot wijzen we erop dat wat we in de kinderopvangsector een relatief lage churn noemen, in vergelijking tot andere sectoren helemaal niet zo laag is. Een churn van 0,26 betekent nog altijd dat 26 procent van de aanbieders het afgelopen jaar is toe- of uitgetreden. Binnen de detailhandel is bijvoorbeeld in de meeste gevallen sprake van een churn die lager is dan 0,26.⁸

Navolgend gaan we nader in op toetredingsdrempels waarmee nieuwe aanbieders kunnen worden geconfronteerd.

2.5 Toetredingsdrempels

Toetredingsdrempels zijn van invloed op de mate waarin toetreding in een markt mogelijk is. Wanneer we naar de cijfers over het aantal toetreders kijken, lijkt de markt van kinderopvang goed toegankelijk te zijn. Het aantal toetreders is in vergelijking met andere sectoren hoog. Een belangrijke verklaring voor het hoge aantal toetreders is de enorme groei in vraag naar kinderopvang. Er zijn maar weinig sectoren die in hun bestaansgeschiedenis

⁸ De detailhandel is een van de sectoren waarover bij het CBS informatie beschikbaar is over churn. Deze sector is het best vergelijkbaar met kinderopvang. Zie www.cbs.nl.

een dergelijke groei hebben gekend. Hoewel het aanbod sterk gegroeid is, is deze groei toch nog onvoldoende om de groei in vraag bij te kunnen houden. Dit uit zich in de wachtlijsten die zowel voor dagopvang als buitenschoolse opvang bestaan (zie hiervoor ook hoofdstuk 5). In de interviews met kinderopvangorganisaties, beleidsmedewerkers kinderopvang bij gemeenten en overige stakeholders hebben we gevraagd of er toetredingsdrempels zijn waardoor een groei van het aanbod begrensd is of in bepaalde gemeenten niet heeft plaatsgevonden (churn = 0). Als belangrijkste toetredingsdrempels worden de volgende genoemd:

- de noodzaak van het beschikken over een netwerk;
- het vinden van een geschikte locatie;
- hoge investeringen en relatief lange terugverdientijd;
- het vinden van geschikt personeel.

Netwerk

Door veel van de respondenten wordt het nog niet beschikken over een netwerk als belangrijkste toetredingsdrempel gezien voor startende ondernemers. Het gaat hierbij dan om lokale relaties met vooral schoolbesturen en gemeenten. Veel gemeenten hebben een goede relatie met een aanbieder met een groot marktaandeel in hun gemeente. Deze relatie gaat vaak jaren terug en stamt nog uit de tijd dat gemeenten met één of enkele aanbieders contracten afsloten voor het aanbieden van kinderopvang. Een aantal van de geïnterviewde gemeenten handelt nog steeds uit gewoonte als er bijvoorbeeld een nieuwe brede school⁹ moet worden ontwikkeld met daarin een gewenst kinderopvangaanbod. De partij wordt vanaf het begin bij de ontwikkeling betrokken en is daarmee ook direct de gedoodverfde exploitant van een kinderopvangorganisatie. Deze ene partij is veelal de aanbieder die al decennia lang de kinderopvang verzorgt in de gemeenten. In interviews met gemeenten geven beleidsmedewerkers aan dat zij er helemaal niet bij stil hebben gestaan dat ze hiermee andere aanbieders buitensluiten. Voor de buitenschoolse opvang speelt daarnaast de relatie met het schoolbestuur een belangrijke rol. Schoolbesturen in het primair onderwijs zijn de laatste jaren in omvang toegenomen en het komt regelmatig voor dat ze scholen in verschillende gemeenten onder zich hebben. Uit de interviews blijkt dat nogal wat schoolbesturen een contract met één aanbieder afsluiten waardoor deze aanbieder de buitenschoolse opvang op alle onder het bestuur vallende scholen kan aanbieden. Er zijn gevallen bekend waarbij in het contract tussen het schoolbestuur en de aanbieder van kinderopvang is opgenomen dat op de school geen buitenschoolse opvang door een andere aanbieder mag worden aangeboden. Voor nieuwe aanbieders van buitenschoolse opvang is het vaak moeilijk om hier tussen te komen. Dit betekent niet meteen dat nieuwe toetreders nu helemaal geen kansen hebben. Wanneer er andere geschikte

⁹ Op een brede school wordt meer dan alleen onderwijs aangeboden. Voor dit rapport is het van belang dat op een brede school ook veelal kinderopvang wordt aangeboden. Het ministerie van OCW definieert een brede school als volgt: "Brede scholen bieden toegankelijke en goede voorzieningen voor kinderen, jongeren en gezin, met de school als middelpunt. Ze hebben daardoor vele vormen. Brede scholen hebben gemeen dat de school structureel samenwerkt met andere organisaties zoals kinderopvang, welzijn, zorg, cultuur en/of sport." (<http://www.minocw.nl/bredeschool/845/Over-brede-school.html>)

locaties in de buurt zijn, kunnen ze hier ook buitenschoolse opvang aanbieden. Echter, vaak is het aantal geschikte locaties beperkt en is de school meestal de ideale locatie voor het aanbieden van buitenschoolse opvang. Uit de interviews met gemeenten komt overigens ook naar voren dat het niet voor niets is dat de grotere partijen vaak als enige in zicht zijn bij ontwikkeling van scholen en bij schoolbesturen. Juist door de grootte en professionaliteit van deze organisaties, hebben zij de formatieve ruimte om te investeren in relatiebeheer en bijvoorbeeld deelname aan allerlei overlegorganen. Nieuwe toetreders en kleine kinderopvangorganisaties kunnen hiervoor geen capaciteit vrijspelen.

Locatie Het vinden van een geschikte locatie is in veel sectoren een toetredingsdrempel en geldt dat ook voor de markt van de kinderopvang. Bijkomend obstakel hierbij is dat kinderopvangorganisaties veelal niet geliefd zijn bij buurtbewoners. Buurtcommissies uiten vaak bezwaren tegen de vestiging van een kinderopvangorganisatie in hun wijk doordat de kinderen voor veel geluidsoverlast kunnen zorgen.¹⁰ Daarnaast moet het gebouw voldoen aan allerlei wettelijke vereisten. Veel van deze verordeningen met betrekking tot het gebouw staan in het Bouwbesluit.¹¹ Aanvullende bepalingen met betrekking tot het gebouw zijn opgenomen in de Ministeriële Beleidsregels Kwaliteit. Een voorbeeld van een dergelijke bepaling is dat elke groep van kinderen van nul tot vier jaar over een afzonderlijke groepsruimte beschikt van 3,5 m² per kind. Ook door de eis van voldoende buitenruimte vallen veel locaties af. De interviews met gemeenten maken duidelijk dat sommige gemeenten wat soepeler met deze eisen omgaan dan anderen. Een beleidsmedewerker kinderopvang van een grote gemeente geeft aan dat zijn gemeente bijvoorbeeld al snel een vrijstelling geeft als een organisatie in de binnenstad een locatie wil gebruiken met net te weinig buitenruimte. Een beleidsmedewerker van een andere grote gemeente zegt echter dat in zijn gemeente juist altijd precies de Ministeriële Beleidsregels Kwaliteit worden toegepast. Op gemeentelijk niveau vormen daarnaast de bestemmingsplannen een toetredingsdrempel en zorgen deze ook voor verschillen in de toegankelijkheid van gemeenten.

Investerings Doordat de locatie aan wettelijke vereisten moet voldoen is, dient flink te worden geïnvesteerd in de locatie.¹² De terugverdientijd van dit soort investeringen is in regel vrij lang, waardoor banken niet altijd bereid zijn er leningen voor te verstrekken. Daarnaast zorgt de onduidelijkheid over

¹⁰ Zie NRC Next van 20 maart 2009 voor een artikel over de geluidsoverlast en daarbij behorende irritaties van burens; RTL Nieuwsuitzending, 4 april 2009.

¹¹ Het Bouwbesluit bevat bouwtechnische voorschriften waaraan alle bouwwerken, zoals woningen, kantoren, winkels e.d. in Nederland minimaal moeten voldoen. Locaties voor dagopvang en buitenschoolse opvang vallen in dit bouwbesluit onder de 'bijeenkomstfunctie'.

¹² Het onderzoek biedt geen inzicht in de investeringsbedragen. Het gaat hier om een kwalitatieve inschatting.

toekomstig overheidsbeleid ervoor dat de opbrengstenkant onzeker is. De risico's worden daardoor door de bank hoger ingeschat. Tijdens de toetsende sessie werden de investeringen niet als grootste toetredingsdrempel gezien en werd gesproken over een terugverdiertijd van 2 tot 3 jaar.

Personeel

Naast het vinden van een locatie geldt ook het vinden van voldoende gekwalificeerd personeel als een toetredingsdrempel. Het personeel in de kinderopvang dient over een voor de werkzaamheden passende beroepskwalificatie te beschikken overeenkomstig de CAO kinderopvang. Voor de buitenschoolse opvang vormen de werktijden hierbij een extra obstakel. Buiten de vakantieperiode gaat het niet om gehele dagen maar om een paar uur per dag waardoor personeelsleden meer dagen moeten werken om het gewenste aantal uren te kunnen maken. Daarnaast is werken in de vakantieperiode niet populair. Dit wordt nog eens versterkt doordat veel leidsters zelf ook kinderen hebben en daardoor niet graag in de vakantieperiode willen werken.

Deze in de interviews genoemde toetredingsdrempels kwamen eerder ook al naar voren uit een enquête die de bank ING heeft gehouden onder managementleden van kinderopvangorganisaties en sectorexperts. In deze enquête heeft ING gevraagd naar groeivertragende factoren. Met stip op 1 werd 'onvoldoende geschikte vestigingslocaties' genoemd. Daarnaast werden 'personeelstekort', 'overheidsbeleid/regelgeving', 'onvoldoende medewerking van gemeente(n)', 'onvoldoende financieringsmogelijkheden', 'onvoldoende medewerking van scholen' en 'onvoldoende professioneel management' genoemd als belangrijke groeivertragende factoren.¹³

De financieringsmogelijkheden van kinderopvangorganisaties worden nader besproken in paragraaf 2.9 waar we ingaan op de financiële positie van ondernemingen. De rol van de overheid komt aan bod in hoofdstuk 4.

Los van het feit dat er dus toetredingsdrempels worden gevoeld, komt uit de interviews en de cijfers over het aantal toetreders niet naar voren dat de toetredingsdrempels in de kinderopvangsector hoger zijn dan in andere vergelijkbare branches, als de detailhandelsector en de horecasector. Wel is uit de interviews duidelijk geworden dat vertegenwoordigers van de sector mogelijkheden zien om de toetredingsdrempels te verlagen. Het gaat dan vooral om de toetredingsdrempels die overheden opwerpen. Hierbij moet bijvoorbeeld worden gedacht aan het wat flexibeler toepassen van de gestelde wettelijke eisen aan een geschikte locatie en alle mogelijk geïnteresseerde aanbieders de optie bieden om mee te doen aan een nieuw project. In twee van de vijf geïnterviewde gemeenten vindt overleg plaats tussen kinderopvangorganisaties en de gemeente om tot een gezamenlijke aanpak van de in de gemeente aanwezige wachtlijstenproblematiek te komen. Hierbij wordt ook nagegaan welke mogelijkheden er zijn om toetredingsdrempels te

¹³ ING, Sectorvisie Kinderopvang, Investeren in groei, mei 2007.

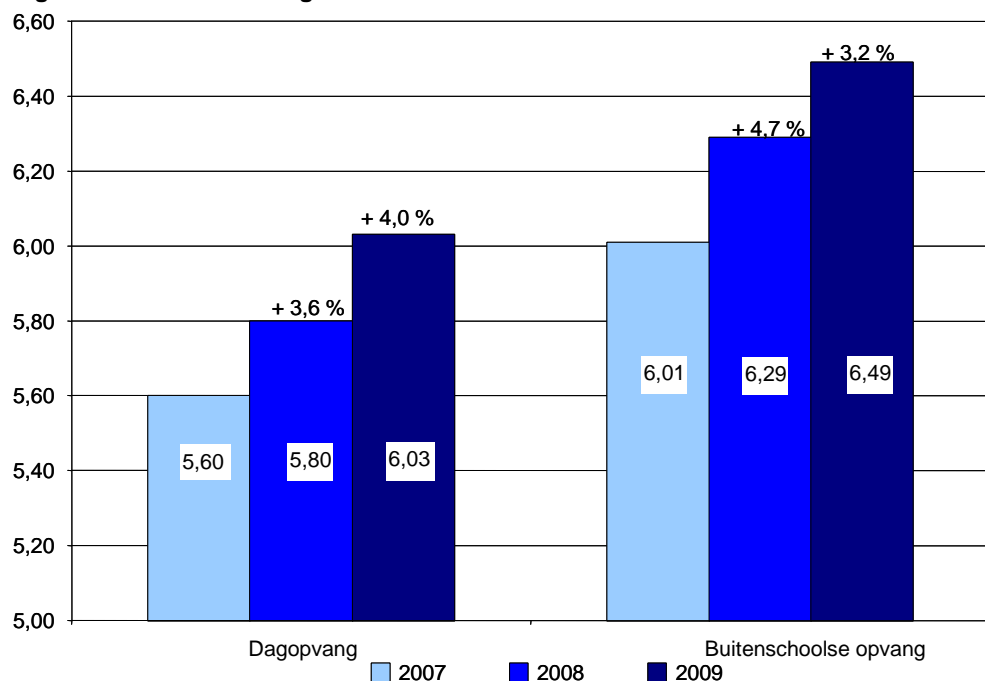
verlagen. De twee gemeenten nodigen hiervoor alle in het gemeentelijke register kinderopvang ingeschreven aanbieders uit.

2.6 Prijsstelling en contracturen

De afgelopen tijd is er veel te doen geweest over de prijzen van kinderopvang. Zo heeft het televisieprogramma 'Kassa' veel signalen binnen gekregen over ouders die meer zijn gaan betalen. De oorzaken voor de hogere rekening kunnen tweeledig zijn. Het komt voor dat de uurprijs omhoog is gegaan, maar het komt ook voor dat ouders meer uren moeten betalen die ze niet gebruiken.

Mede naar aanleiding van deze signalen heeft OCW Regioplan gevraagd een grootschalige enquête uit te zetten onder ondernemers in de kinderopvang-sector met als doel om meer zicht te krijgen op de ontwikkeling van de gemiddeld uurprijs en de contracturen (het aantal in rekening gebrachte uren). De resultaten zijn opgenomen in onderstaande figuur.

Figuur 2.4 Ontwikkeling in de uurtarieven



Bron: Regioplan, Databestanden ten behoeve van onderzoek 'Contracturen, prijzen en openingstijden in dagopvang en buitenschoolse opvang' in opdracht van ministerie van OCW, september 2009

In de markt voor dagopvang blijkt de gemiddelde uurprijs onder de vastgestelde maximum uurprijs van €6,10 waarover subsidie wordt verleend, te liggen. In de markt voor buitenschoolse opvang is de gemiddeld uurprijs

hoger dan de vastgestelde maximum uurprijs van €6,10. De gemiddelde stijging van de uurprijs is in beide markten gemiddeld 4 procent en ligt daarmee boven de jaarlijkse inflatie. In 2007 en 2008 was de inflatie respectievelijk 1,6 en 2,5 procent. Personeelskosten vormen de belangrijkste kostenpost (68% van de totale kosten¹⁴) en wanneer we kijken naar de cao-loonstijging, blijkt dat de MO-groep en de bonden ABVAKABO, FNV, CNV Publieke Zaken en vakbond de Unie een loonstijging van vier procent, verdeeld over vier jaar hebben afgesproken. Daarnaast hebben ze een eenmalige uitkering van 0,5 procent in oktober 2008 afgesproken. In het perspectief van deze loonstijging lijkt de stijging van de gemiddeld uurprijs niet buiten proportioneel te zijn.

In de panelenquête onder ouders hebben we eveneens naar de huidige uurprijs gevraagd. Hieruit blijkt dat de prijzen van aanbieders gemiddeld vlak onder de (wettelijk) vastgestelde maximum uurprijs van €6,10 waarover subsidie wordt verleend, liggen. Voor de dagopvang geldt een gemiddelde prijs van €6,00. Voor de buitenschoolse opvang ligt dit iets hoger, namelijk op €6,07.

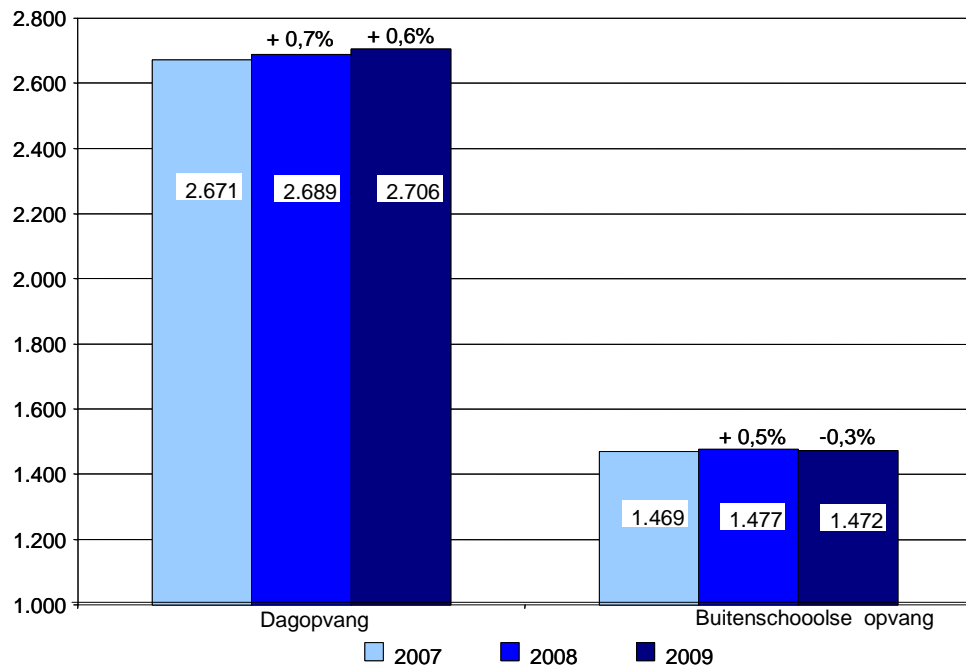
Uit de panelenquête en de Kassa-uitzending van 16 februari 2009 kwamen signalen naar voren dat de prijzen weliswaar niet zo sterk gestegen waren, maar dat de ouders wel te maken hadden gekregen met meer in rekening gebrachte uren. Per saldo zouden ouders hierdoor wel duurder uit zijn. Wij zijn op basis van een door Regioplan uitgevoerde enquête onder kinderopvangorganisaties¹⁵ nagegaan in welke mate het gemiddeld aantal in rekening gebrachte uren voor een volledige kindplaats tussen 2007 en 2009 is gestegen. Dit blijkt maar beperkt het geval te zijn, het gemiddeld aantal in rekening gebrachte uren voor een volledige kindplaats in de dagopvang is met nog geen één procent per jaar toegenomen. Dit is ook weergegeven in onderstaande figuur. In 2007 was het aantal in rekening gebrachte contracturen voor een volledige kindplaats¹⁶ gelijk aan 2671 (dat wil zeggen: 51,4 uur per week), in 2009 is dat gelijk aan 2706 (dat wil zeggen: 52,0 uur per week). In de markt voor buitenschoolse opvang is het gemiddeld aantal in rekening gebrachte uren voor een volledige kindplaats in drie jaar tijd nagenoeg gelijk gebleven.

¹⁴ Waarborgfonds Kinderopvang, sectorrapport kinderopvang 2008. Zie voor meer informatie over de kostenstructuur paragraaf 2.9.

¹⁵ Deze enquête is uitgevoerd ten behoeve van het onderzoek 'Contracturen, prijzen en openingstijden dagopvang en buitenschoolse opvang' (Regioplan, september 2009).

¹⁶ Normaliter wordt een kindplaats gedeeld door meerdere kinderen. Bij een volledige kindplaats wordt ervan uitgegaan dat het kind de gehele week naar de opvang wordt gebracht en de kindplaats dus volledig benut.

Figuur 2.5 Ontwikkeling in de contracturen



Bron: Regioplan, Databestanden ten behoeve van onderzoek 'Contracturen, prijzen en openingstijden in dagopvang en buitenschoolse opvang' in opdracht van ministerie van OCW, september 2009

Al met al hebben we uit de analyses voor dit onderzoek geen bewijs kunnen vinden van buitenproportionele kostenstijgingen voor ouders als gevolg van hogere tarieven of een toename van het aantal contracturen behorend bij een kindplaats.

2.7 Invloed marktconcentratie op prijs

Uit de economische literatuur komt naar voren dat een hoge marktconcentratie gepaard kan gaan met hoge prijzen. De oorzaak hiervan is dat consumenten geen of te weinig keuzemogelijkheden hebben waardoor ze een te hoge prijs niet kunnen afstraffen door naar een andere aanbieder te gaan.

Door de resultaten uit het Regioplan onderzoek naar contracturen en prijzen in opdracht van het ministerie van OCW te combineren met het capaciteitsbestand dat Regioplan in opdracht van het Netwerkbureau Kinderopvang heeft aangelegd, kunnen we een analyse verrichten naar de samenhang tussen marktconcentratie en prijs.

In tabel 2.11 zijn de resultaten van een correlatieanalyse weergegeven tussen de marktconcentratie (meetbaar gemaakt via de C4-ratio) enerzijds en de gemiddeld in de onderzochte gemeenten door kinderopvangorganisaties in

rekening gebrachte uurprijs anderzijds. De analyse is uitgevoerd voor gemeenten met meer dan 50.000 inwoners. De gemiddelde uurprijs in gemeenten met een hoge marktconcentratie is niet hoger dan in gemeenten met een relatief lage marktconcentratie. Dit geldt voor zowel dagopvang als voor buitenschoolse opvang. Aangezien de uurprijzen landelijk weinig van elkaar afwijken, ligt dit in de lijn der verwachting.

Wanneer niet de uurprijs maar de jaarprijs¹⁷ in beschouwing nemen, blijkt er bij de dagopvang wel samenhang te zijn met marktconcentratie. De gemiddelde jaarprijs correleert positief met de C4-ratio (correlatie is 0,376, $p < 0,05$). Dit betekent dat aanbieders in gemeenten met een hoge marktconcentratie een hogere jaarprijs hanteren dan aanbieders in gemeenten met een lage marktconcentratie. Wij hebben niet onderzocht of er verklaringen zijn voor deze hogere jaarprijs. Zo zouden de huisvestingskosten in deze gemeenten hoger kunnen zijn, wat zich uit in een hogere jaarprijs. Uit het onderzoek naar contracturen en uit de enquête onder ouders die voor dit onderzoek is gehouden, blijkt dat de gemiddelde prijs niet veel afwijkt van de (wettelijk) vastgestelde maximum uurprijs van € 6,10 waarover subsidie wordt verleend. Oftewel: aanbieders blijken niet veel van de maximale uurprijs af te wijken en kunnen daardoor enkel een hogere jaarprijs hanteren wanneer zij voor een volledige kindplaats een hoger aantal uren in rekening brengen. Uit tabel 2.12 komt dan ook naar voren dat bij dagopvang naast de gemiddelde jaarprijs (correlatie is 0,376) binnen een gemeente ook het gemiddelde aantal contracturen positief correleert met de C4-ratio (correlatie is 0,404). Voor de buitenschoolse opvang zijn deze verbanden niet gevonden.

Tabel 2.12 Correlatie analyse tussen de C4-ratio en de gemiddelde uurprijs, jaarprijs en het aantal contracturen op gemeenteniveau

	N (aantal 50.000+-gemeenten) ¹	Gemiddelde uurprijs	Gemiddelde jaarprijs	Gemiddeld aantal contracturen
C4-ratio dagopvang	37	-0,007	0,363*	0,318*
C4-ratio buitenschoolse opvang	30	-0,145	0,154	0,133

1) In hoofdstuk 1 hebben we aangegeven dat we voor de analyses op gemeenteniveau alleen kijken naar de 50.000+-gemeenten (in totaal 67 gemeenten). Niet uit alle 50.000+-gemeenten hebben er organisaties meegewerkt aan de enquête over uurprijzen en contracturen. Voor de markt voor dagopvang hebben er uit 37 50.000+-gemeenten kinderopvangorganisaties meegedaan, in de markt voor buitenschoolse opvang uit 30 50.000+-gemeenten.

* Significant verband, $p < 0,05$.

Bron: Regioplan, Databestanden ten behoeve van onderzoek 'Contracturen, prijzen en openingstijden in dagopvang en buitenschoolse opvang' in opdracht van ministerie van OCW, september 2009

¹⁷ Voor deze analyse hebben we eerst per kinderopvangorganisatie de jaarprijs berekend door het aantal uren behorend bij een kindplaats bij een organisatie te vermenigvuldigen met de uurprijs die men hanteert.

2.8 Profilering en onderscheidingsvermogen

In het algemeen geldt dat wanneer de marktconcentratie afneemt en de concurrentie toeneemt, het voor ondernemers belangrijker wordt om zich te kunnen profileren en onderscheiden van andere aanbieders. We hebben in de interviews met kinderopvangorganisaties gevraagd naar de mogelijkheden hiertoe. Hieruit blijkt dat profilering en onderscheidingsvermogen zeker zaken zijn waarmee deze ondernemers zich bezighouden. Wel blijkt uit met name de interviews met kinderopvangexperts dat organisaties weliswaar meer zijn gaan nadenken over hun onderscheidingsvermogen, maar dat het zwaartepunt van hun bedrijfsstrategie nog steeds vooral ligt op het uitbreiden van de capaciteit om zo de enorme marktvraag bij te houden.

Daarnaast wordt door een aantal geïnterviewde kinderopvangorganisaties aangegeven dat zij in hun onderscheidingsvermogen worden beperkt door wet- en regelgeving. Beperkingen die genoemd worden zijn:

- Weinig ruimte om je op gebied van personeel te kunnen onderscheiden doordat in de cao veel is vastgelegd en deze algemeen bindend is verklaard.¹⁸
- Daarnaast is er weinig ruimte om je op het gebied van kind/leidster-ratio te onderscheiden doordat er een minimumratio per leeftijdscategorie is vastgelegd in de wet.
- Ook ten aanzien van het gebouw en de buitenruimte is sprake van veel wet- en regelgeving waardoor ook op dit vlak de ruimte van ondernemers om zich te onderscheiden van andere aanbieders wordt ingeperkt.

Volgens ons geldt dit eerste en laatste niet specifiek voor de kinderopvangsector. Andere branches hebben ook te maken met wet- en regelgeving en de toepassing van cao's. Wel redelijk uniek voor de sector van de kinderopvang is de sterke invloed van de overheid op de prijsstelling van de organisaties die kinderopvang aanbieden. Hier gaan we in hoofdstuk 4 nader op in.

Innovatie

Innovatie kan bijdragen aan het onderscheidend vermogen van organisaties. Uit de interviews komt naar voren dat er nog slechts in beperkte mate sprake is van innovatie in de kinderopvangmarkt. Het product 'kinderopvang' leent zich ook niet bij uitstek voor innovatie. Belangrijke reden hiervoor is dat de markt voor kinderopvang de afgelopen periode gekenmerkt is door een sterke groei waardoor de focus bij bestaande aanbieders en nieuwe aanbieder lag op het vergroten van de capaciteit. De groei van de vraag was na de invoering van de Wet kinderopvang zo sterk dat er tot nu toe sprake is geweest van meer vraag dan aanbod. In een dergelijke omgeving worden ondernemers nauwelijks geprikkeld om te innoveren. Meer in het algemeen vraagt het Programmabureau Implementatie Wet Kinderopvang zich af of ondernemers in de kinderopvangsector überhaupt wel voldoende worden geprikkeld om te

¹⁸ Brief van ministerie van SZW, 30 januari 2009, kenmerk: UAW/2009/396.

innoveren om zo een kwaliteitsverbetering te bewerkstelligen.¹⁹ Zij gaan er hierbij van uit dat ondernemers alleen investeren in innovatie indien zij daar belang bij hebben. Innovaties die leiden tot kostenverlaging met handhaving van de kwaliteit, zijn voor de ondernemer aantrekkelijk. Hetzelfde geldt ook voor innovaties die leiden tot een aanbod dat beter aansluit bij de behoeften van de ouders. Toch hoeft dit laatste niet direct te leiden tot een verhoging van de kwaliteit. Volgens het Programmabureau kijken ouders bij hun keuze met name naar de afstand en prijs van de kinderopvang en of de leidster aardig is.²⁰ Deze keuzemotieven worden slechts ten dele bevestigd door onze panelenquête onder ouders (2009) en de Kassa-enquête (2009). Ook hieruit komen afstand en de klik met de leidster naar voren als belangrijke keuzemotieven. De prijs blijkt echter nauwelijks een rol te spelen. Hoe dan ook, alle drie de indicatoren zijn op het eerste gezicht niet direct indicatoren die iets zeggen over de kwaliteit van de opvang. Het Programmabureau betwijfelt daarom of ondernemers wel voldoende geprikkeld zijn om innovaties door te voeren die leiden tot kwaliteitsverbeteringen.

Uit de interviews met de ondernemers blijkt dat ouders wel degelijk hechten aan kwaliteit, maar dat kwaliteit niet altijd op een eenduidige manier te definiëren is. Het gaat hierbij vaak om subjectieve factoren als 'huiselijkheid' en 'goede sfeer'. Maar ook dit zijn niet echt factoren waarop met innovatie ingespeeld kan worden.

Ten slotte hangt de mate van innovatie ook af van de financiële positie van kinderopvangorganisaties. Innoveren kost immers geld. Navolgend geven we een beschrijving van de ontwikkeling in de financiële positie van kinderopvangorganisaties.

2.9 Financiële positie van kinderopvangorganisaties

We hebben ook gekeken naar de ontwikkeling in de financiële positie van kinderopvangorganisaties. Hiertoe hebben we niet zelf data verzameld, maar ons gebaseerd op informatie van het Waarborgfonds Kinderopvang. Deze organisatie rapporteert jaarlijks over de financiële positie van kinderopvangorganisaties. Hiervoor bestudeert het Waarborgfonds

¹⁹ Programmabureau Implementatie Wet Kinderopvang (2005), *Kennisontwikkeling en innovatie in de kinderopvang*. Onder innovatie wordt in dit rapport verstaan: vernieuwing op het pedagogische domein door toepassing van kennis met als doel de kwaliteit te verbeteren, de kosten te verlagen of beter aan te sluiten bij de behoefte van afnemers. Het Programmabureau biedt in het rapport echter geen concrete voorbeelden van innovatie in de kinderopvang.

²⁰ Het Programmabureau Implementatie Kinderopvang geeft niet aan op welk onderzoek zij zich hierbij baseert.

Kinderopvang²¹ jaarrekeningen van zowel geborgde²² als niet-geborgde organisaties. Om iets te kunnen zeggen over de financiële positie van kinderopvangorganisaties kijkt het Waarborgfonds Kinderopvang naar verschillende kengetallen. Deze kengetallen zijn de solvabiliteit, rentabiliteit, liquiditeit, debiteurentermijn en aflossingscapaciteit. De waarden van deze kengetallen voor 2005, 2006 en 2007 zijn weergegeven in tabel 2.13.

Tabel 2.13 Financiële kengetallen voor 2005, 2006 en 2007

Kengetallen	2005	2006	2007
Gemiddelde solvabiliteit (percentage)	21,4%	15,8%	19,7%
Gemiddelde rentabiliteit (percentage)	0,6%	2,1%	5,2%
Gemiddelde liquiditeit (verhouding)	0,8	1,2	1,3
Gemiddelde debiteurentermijn (dagen)	11,4	12,2	11,5
Gemiddelde aflossingscapaciteit (verhouding)	4,1	7,3	9,2

Bron: Waarborgfonds Kinderopvang, Sectorrapport Kinderopvang 2008, 2008

- Solvabiliteit** Uit deze tabel blijkt dat de solvabiliteit in 2007 ten opzichte van 2006 is toegenomen. Dit houdt in dat de kinderopvangorganisaties in 2007 gemiddeld gezien beter in staat zijn geweest om aan hun langlopende verplichtingen te voldoen en om eventuele toekomstige verliezen op te vangen. Het blijkt dat stichtingen gemiddeld beter scoren op solvabiliteit dan besloten vennootschappen/naamloze vennootschappen, eenmanszaken en vennootschappen onder firma/commanditaire vennootschappen.
- Rentabiliteit** De gemiddelde rentabiliteit (verhouding tussen resultaat en omzet) is de afgelopen drie jaar sterk toegenomen. De toename van de gemiddelde rentabiliteit geldt voor alle organisatievormen. Besloten vennootschappen/naamloze vennootschappen en eenmanszaken kennen vaker een hogere rentabiliteit dan stichtingen. Buitenhk noemt een betere bezetting en schaalvergroting als redenen voor de stijging in rendement.²³
- Liquiditeit** Ook de gemiddelde liquiditeit (mate waarin een organisatie aan haar kortlopende financiële verplichtingen kan voldoen) is de afgelopen jaren toegenomen. In 2007 lag de gemiddelde liquiditeit op 1,3 en dat is boven de waarde van 1 die nodig is voor een organisatie om aan haar kortlopende verplichtingen te voldoen. Ruim 55 procent van de organisaties voldeed aan deze norm.

²¹ In hoofdstuk 4 gaan we nader in op de functie van het Waarborgfonds Kinderopvang.

²² Geborgde organisaties zijn organisaties waaraan het Waarborgfonds Kinderopvang borgstellingen heeft verstrekt. Door middel van een borgstelling staat het Waarborgfonds Kinderopvang garant voor de kredietwaardigheid van ondernemers die investeren in de kinderopvang.

²³ Buitenhk Management & Consult, Analyse en prognose prijs- en kostenontwikkeling kinderopvang 2008-2010, december 2008.

Debiteuren-termin De debiteurentermin is de gemiddelde termijn dat organisaties moeten wachten op de daadwerkelijke betaling door de klant. De gemiddelde termijn is in 2007 iets afgenomen ten opzichte van 2006. Wanneer deze termijn lager of gelijk is aan veertien dagen wordt dit over het algemeen beschouwd als bedrijfsmatig verantwoord. Voor ruim 72 procent van de kinderopvangorganisaties is dit het geval.

Aflossings-capaciteit De gemiddelde aflossingscapaciteit is de afgelopen jaren sterk toegenomen. Dit houdt in dat de organisaties gemiddeld gezien meer ruimte hebben gekregen om aan hun aflossingsverplichtingen te voldoen. De aflossingscapaciteit van stichtingen was substantieel hoger dan die van andere organisatievormen.

De gemiddelde kengetallen laten aldus een positieve ontwikkeling zien. Het Waarborgfonds Kinderopvang concludeert dan ook dat het in financieel-economisch opzicht goed gaat met de sector. Behalve een verbetering in de financiële positie is er sprake van substantiële omzetgroei en optimisme over de toekomst onder ondernemers. In theorie dus ingrediënten om meer ondernemers te interesseren om in de kinderopvang te stappen. Toch plaatst het Waarborgfonds Kinderopvang een belangrijke kanttekening bij dit optimisme. Zo stelt het Waarborgfonds in het interview dat wij met hen hadden, dat de invloed van de financieel-economische crisis en de sombere groeivoorzichten van de Nederlandse economie wel eens een negatief effect kunnen hebben op het beroep op formele opvang en daarmee samenhangend de capaciteitsgroei.

Daarbij komt dat de financierbaarheid van ondernemingen in de kinderopvang niet erg hoog is. De financierbaarheid is hierbij gedefinieerd als het voldoen aan de bancaire voorwaarden voor financiering zonder extra zekerheidseisen. Vanuit de financiële sector wordt voor financiering zonder extra zekerheidseisen een solvabiliteitsratio van minstens twintig procent en een rentabiliteitsratio van minstens tien procent gehanteerd.²⁴ Slechts 10,9 procent van de organisaties voldoet in 2007 aan deze voorwaarden (tabel 2.14). Het is de rol van het Waarborgfonds om kinderopvangorganisaties te helpen met het voldoen aan zekerheidseisen.

Tabel 2.14 Financierbaarheid in 2005, 2006 en 2007

	2005	2006	2007
Voldoet aan beide voorwaarden	6,6%	1,9%	10,9%
Voldoet alleen aan solvabiliteit	40,9%	51,3%	46,0%
Voldoet alleen aan rentabiliteit	2,2%	2,6%	6,7%
Voldoet aan geen van de twee voorwaarden	50,3%	44,2%	36,4%

Bron: Waarborgfonds Kinderopvang, Sectorrapport kinderopvang 2008, 2008

²⁴ Waarborgfonds Kinderopvang, 2008, *Sectorrapport kinderopvang 2008*.

Kostenposten Om meer inzicht in de ontwikkeling van de financiële positie van organisaties te krijgen, is het ook goed om te kijken naar de ontwikkeling van de belangrijkste kostenposten. De belangrijkste kostenposten zijn personeels- en huisvestingslasten. Samen zijn zij verantwoordelijk voor ruim tachtig procent van de kosten. De omvang van deze kostenposten is over de afgelopen jaren redelijk gelijk gebleven.

Tabel 2.14 Belangrijkste kostenposten

Kostenpost	2004	2005	2006	2007
Personeelslasten	69,6%	70,1%	68,3%	67,8%
Huisvestingslasten	14,2%	15,5%	14,7%	13,9%
Personeels- en huisvestingslasten	83,8%	85,6%	83,0%	81,7%

Bron: Waarborgfonds Kinderopvang, Sectorrapport kinderopvang 2008, 2008

Ook uit de interviews blijkt dat dit verreweg de belangrijkste kostenposten zijn. Op het gebied van de personeelslasten blijkt uit de interviews dat hier weinig mogelijkheden zijn voor maatwerk door de algemeen bindend verklaarde cao en de bepalingen die zijn opgenomen in de Wet kinderopvang over de kind/leidster-ratio. Hierdoor is ook weinig ruimte om te besparen op personeelskosten.

Prognoses Het bureau Buitenhek verwacht dat de personeelskosten in 2009 zullen toenemen door de cao-afspraken.²⁵ Buitenhek komt tot deze conclusie op basis van bestudering van de begrotingstabellen voor 2008 en 2009 van de grootste salarisverwerker in de kinderopvangsector met elkaar te vergelijken. Hieruit blijkt dat een stijging van de personeelslasten met vier procent meer dan aannemelijk is. Koppelen we dit aan het feit dat in de kinderopvangsector nauwelijks sprake is van buitensporige winstmarges (de gemiddelde rentabiliteit in 2007 was 5,2%), dan valt in te zien dat bij kinderopvangorganisaties druk gaat ontstaan om de tarieven te verhogen. De ondernemers zullen gemiddeld niet willen en kunnen inboeten op hun rentabiliteit.

Prijsverhoging is echter niet altijd mogelijk. Het beeld bestaat dat ondernemers zullen proberen hun uurprijs onder de maximum uurprijs (€ 6,10) van het rijk te houden. Het enige dat dan nog rest, is dat ondernemers hun productaanbod gaan aanpassen aan de gestegen kosten. Wij zien hiertoe twee manieren:

1. Door de openingstijden aan te passen: wanneer de openingstijden worden uitgebreid kunnen de totale opvangkosten worden gedeeld door een hoger aantal uren waardoor ouders toch binnen de vergoedingsnorm van € 6,10 per uur blijven.
2. Door te bezuinigen op kwaliteit of service: enkele aanbieders hebben besloten om ouders in 2009 apart te laten betalen voor vervoer. Voorheen was het vervoer in de uurprijs inbegrepen.

²⁵ Buitenhek Management & Consult, Analyse en prognose prijs- en kostenontwikkeling kinderopvang 2008-2010, december 2008.

Het is nu nog te vroeg om te voorspellen welk gedrag overheersend gaat worden. De voor 2010 geplande verlaging van de (wettelijk) vastgestelde maximum uurprijs voor buitenschoolse opvang waarover subsidie wordt verleend, zal ondernemers nog wel eens meer kunnen aanzetten tot kostenreductiegedrag.²⁶

²⁶ Het ministerie van OCW is voornemens om de vergoedingsnorm van €6,10 met zeven procent te verlagen. In hoofdstuk 5 komt dit voornemen nog uitgebreid aan bod.

3 VRAAGZIJDE KINDEROPVANGSECTOR

Samenvatting

De vraag naar kinderopvang kende tot 2004 een gestage groei. Na de invoering van de Wet kinderopvang, waarmee kinderopvang voor ouders een stuk goedkoper werd, is sprake geweest van een enorme groeiversnelling. Dat de kinderopvangsector bij uitstek een lokale markt is, blijkt uit de keuzemotieven van ouders. Verreweg het belangrijkste keuzemotief is de nabijheid van de kinderopvanglocatie. Ouders kijken voor een kinderopvanglocatie vaak binnen een straal van vijf kilometer. Binnen deze omgeving is lang niet altijd een groot aantal alternatieven voorhanden. Mede daardoor stappen weinig ouders over. Daarnaast geven veel ouders aan dat ze over onvoldoende informatie beschikken om kinderopvangorganisaties te kunnen vergelijken. Dit bemoeilijkt het keuzeprocess en maakt overstappen risicovoller.

3.1 Vraagontwikkelingen en -prognoses

De vraag naar formele kinderopvang (dagopvang, buitenschoolse opvang en gastouderopvang via een geregistreerd gastouderbureau) vertoonde in de periode 1990 tot en met 2004 een gestage groei. De dagopvang, de buitenschoolse opvang en de gastouderopvang groeiden in deze periode met respectievelijk 9, 18 en 3 procent per jaar.¹ De belangrijkste redenen voor deze groei waren:

- De groei in arbeidsparticipatie van vrouwen: over de periode 1994-2004 nam de arbeidsparticipatie van vrouwen tussen de 20 en 45 jaar met 1,7 procent per jaar toe.
- Een daling van de prijs van formele opvang door een groter aanbod van gesubsidieerde plaatsen.
- Een daling van de wachtlijsten door groei in capaciteit.
- Een veranderende houding ten opzichte van kinderopvang. Kinderopvang wordt gewoner onder andere culturen en gebieden buiten de Randstad.

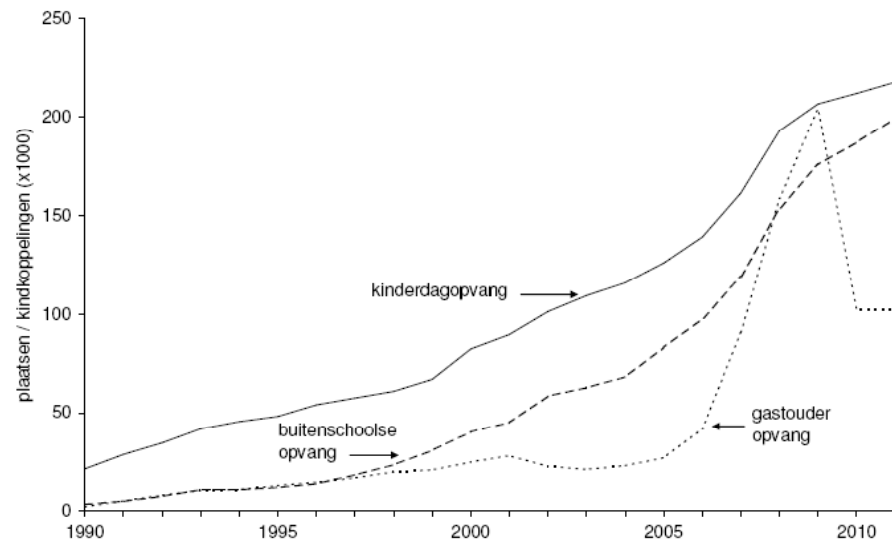
Vanaf 2005 is sprake geweest van een enorme groeiversnelling voor de kinderopvang. Deze versnelling gold met name voor de gastouderopvang. In de periode 2005-2007 groeiden de dagopvang, buitenschoolse opvang en de gastouderopvang respectievelijk met 12, 20 en 58 procent. Als belangrijkste reden hiervoor wordt de daling in kosten van dagopvang en buitenschoolse opvang voor ouders genoemd. In 2005 betaalden ouders nog gemiddeld 37 procent van de kosten. In 2007 was dit gedaald naar gemiddeld 19 procent.

¹ Centraal Planbureau, 2008, *Een analyse van de groei van de formele kinderopvang in het recente verleden en in de nabije toekomst*; E. Jongen, 2008, 'Kinderopvang: waarheen, waarvoor?'.

Het gebruik van gastouderopvang is gestegen doordat na invoering van de Wet kinderopvang ouders een subsidie per uur opvang kregen.

Figuur 3.1 geeft de ontwikkeling in het gebruik van kinderopvang in de periode 1990-2007 weer.

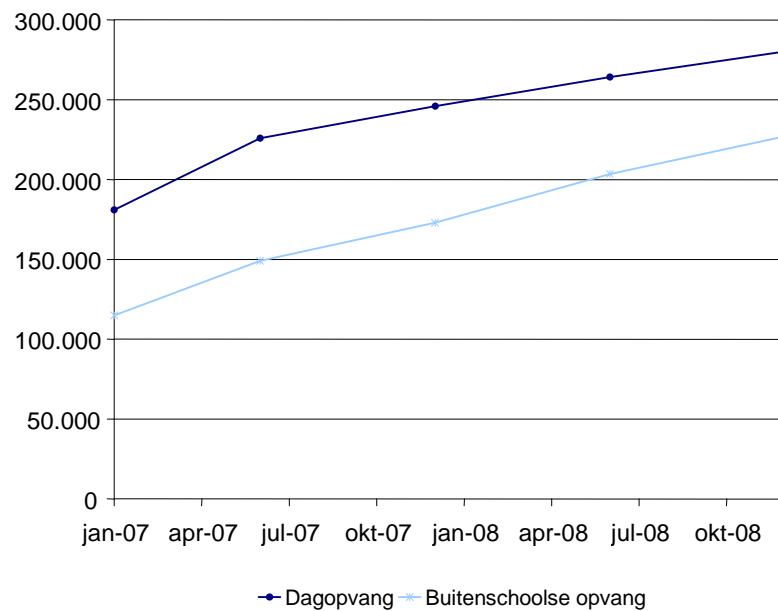
Figuur 3.1 Het gebruik van formele kinderopvang in Nederland: 1990-2011 (realisaties 1990-2007, projectie 2008-2011)



Bron: Jongen, E., Kinderopvang: waarheen, waarvoor?, TPEdigitaal 2008, jaargang 2 (4), p. 27-48

Wat opvalt is dat de voorspelling voor het gebruik van dagopvang en buitenschoolse opvang voor de periode 2008-2011 al weer achterloopt op de feiten, oftewel: het gebruik is boven verwachting toegenomen. Uit gegevens van de belastingdienst blijkt dat in december 2008 voor 280.300 kinderen in de dagopvang en 227.100 kinderen in de buitenschoolse opvang kinderopvangtoeslag is aangevraagd. Op 1 januari 2007 lag dit aantal nog een stuk lager, namelijk op 181.000 kinderen in de dagopvang en 115.000 kinderen in de buitenschoolse opvang.

Figuur 3.2 Het gebruik van dagopvang en buitenschoolse opvang in Nederland: januari 2007-december 2008



Bron: gegevens van de belastingdienst over aantal kinderopvangtoeslagen dat is aangevraagd
Bewerking: Regioplan

Wanneer we naar de figuren 3.1 en 3.2 kijken, valt op dat de groei van dagopvang en buitenschoolse opvang afvlakt. Ook het CPB en Jongen verwachten een afvlakkende groei van het aantal kindplaatsen in de dagopvang en buitenschoolse opvang.² Als belangrijkste redenen noemen zij de volgende:

- De groei van de arbeidsparticipatie van vrouwen tussen de 20 en 45 jaar zal de komende jaren afzakken tot gemiddeld 0,7 procent per jaar (in de periode 1994-2004 was dit nog 1,7% per jaar).
- De reële prijs van formele kinderopvang zal zonder verdere beleidswijzigingen niet dalen.
- Het aanbod heeft de vraag grotendeels ingehaald. Dit blijkt uit de afname van de wachtlijsten. In hoofdstuk 5 gaan we hier verder op in.
- Het aantal kinderen zal met enkele procenten afnemen. Dit is gebaseerd op CBS-cijfers, waaruit blijkt dat het aantal kinderen van nul tot twaalf jaar tussen 2007 en 2011 met drie procent zal afnemen. Het aantal kinderen van nul tot drie jaar zal nog sterker afnemen, namelijk met zes procent.

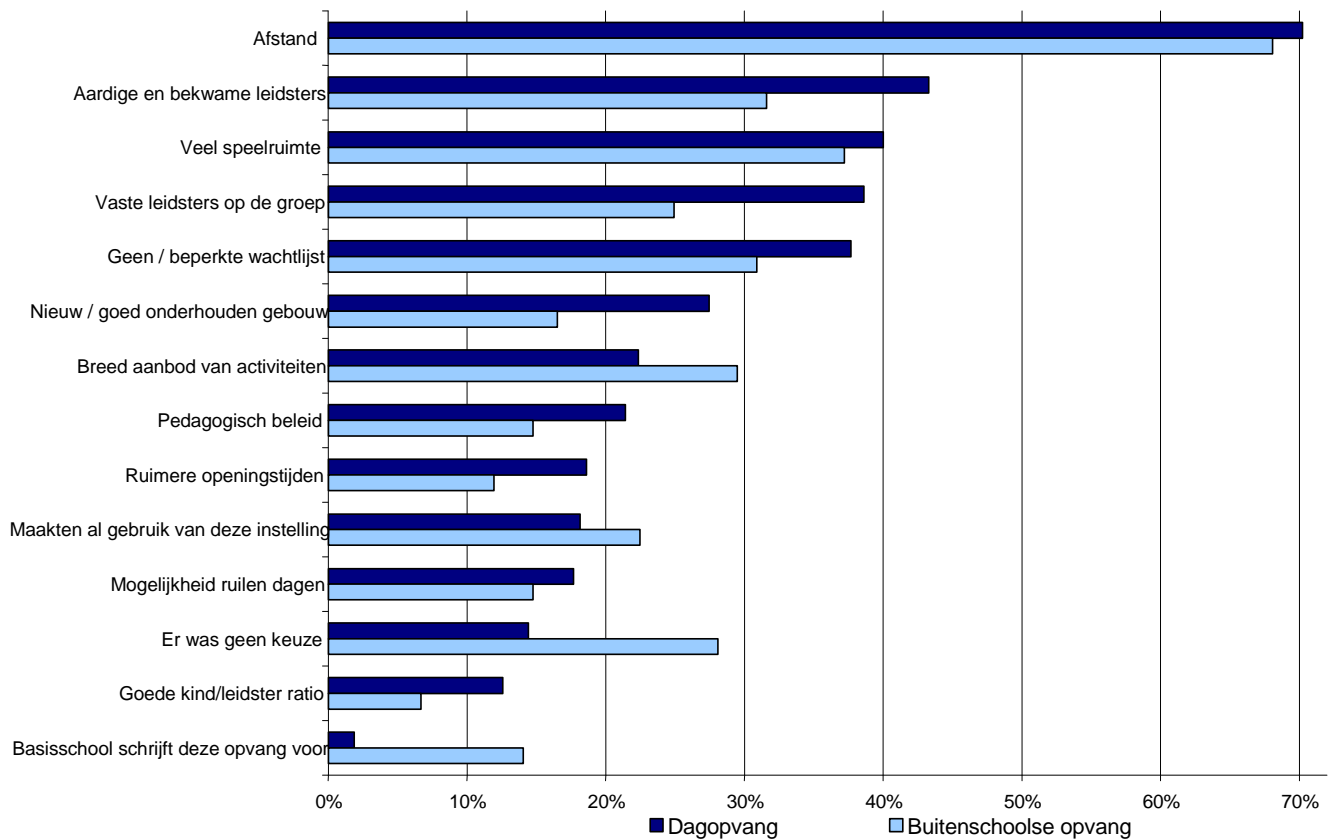
² Centraal Planbureau, 2008, *Een analyse van de groei van de formele kinderopvang in het recente verleden en in de nabije toekomst*, E. Jongen, 2008, 'Kinderopvang: waarheen, waarvoor?'.

3.2 Keuzegedrag ouders

Motieven In een studie naar marktwerking is het belangrijk zicht te hebben op de wijze waarop de vragers op deze markt, hier dus de ouders van nul- tot twaalf-jarigen, acteren. Bij marktwerking gaat het dan in eerste instantie om hun keuzegedrag. Uit onze panelenquête onder ouders blijkt dat verreweg het meest genoemde keuzemotief voor ouders de nabijheid van de opvanglocatie is. Dit geldt zowel voor de ouders die gebruikmaken van dagopvang (70%) als van buitenschoolse opvang (68%). Andere belangrijke keuzemotieven voor ouders die gebruikmaken van dagopvang zijn: 'aardige en bekwame leidsters' (43%), 'veel speelruimte' (40%), 'vaste leidsters op de groep' (39%) en 'geen/bepaalde wachtlijst' (38%). Voor ouders die gebruikmaken van buitenschoolse opvang zijn de vier meest genoemde keuzemotieven na nabijheid de volgende: 'veel speelruimte' (37%), 'aardige en bekwame leidsters' (32%), 'geen/bepaalde wachtlijst' (32%) en 'breed aanbod van activiteiten' (29%).

In dezelfde enquête hebben we ook gevraagd naar het doorslaggevende keuzemotief. Ook hier geldt dat nabijheid van de opvanglocatie het meest genoemde doorslaggevende keuzemotief is. Door 35 procent van de gebruikers van dagopvang en dertig procent van de gebruikers van buitenschoolse opvang wordt dit antwoord gegeven. Andere veel gegeven antwoorden zijn voor dagopvang gebruikers: 'geen/bepaalde wachtlijst' (12%), 'aardige en bekwame leidsters' (9%), 'we maakten al gebruik van deze opvangorganisatie' (7%) en 'geen keuze' (7%). Ouders die gebruikmaken van buitenschoolse opvang, noemen vrijwel dezelfde doorslaggevende keuzemotieven: 'geen keuze' (17%), 'we maakten al gebruik van deze opvangorganisatie' (9%), 'geen/bepaalde wachtlijst' (5%) en 'aardige en bekwame leidsters' (5%).

Uit deze keuzemotieven blijkt dat nabijheid en beschikbaarheid de belangrijkste factoren zijn om voor een kinderopvangorganisatie te kiezen. Daarna spelen in sterke mate subjectieve factoren als aardige en bekwame leidsters en veel speelruimte een belangrijke rol in het keuzeproces. Prijzen spelen nauwelijks een rol in het keuzeproces. Een lage uurprijs wordt door slechts vijf procent van de ouders die gebruikmaken van dagopvang en vier procent van de ouders die gebruikmaken van buitenschoolse opvang als keuzemotief genoemd. Slechts één procent van de gebruikers van dagopvang en gebruikers van buitenschoolse opvang ziet een lage uurprijs als het doorslaggevende keuzemotief. Andere keuzemotieven die nauwelijks een rol spelen zijn 'voldoende parkeergelegenheid', 'achtergrond andere kinderen', 'certificering', 'filosofie en levensopvatting van de kinderopvangorganisatie', 'aanbod warm (avond)eten', 'goede bereikbaarheid met openbaar vervoer' en 'lagere kosten door beperkte openingstijden'.

Figuur 3.3 Keuzemotieven ouders³


Bron: Panelenquête, Regioplan, 2009

De keuzemogelijkheden van ouders worden in sterke mate bepaald door het aantal aanbieders dat er in de omgeving is. Immers indien er maar één opvanglocatie in de omgeving is, valt er weinig te kiezen voor ouders. Bepalend voor het aantal alternatieven is de reisafstand die ouders bereid zijn af te leggen om hun kinderen naar de opvanglocatie te brengen.

Reisafstand De gemiddelde tijd die ouders bereid zijn af te leggen ligt, afhankelijk van het gebruikte vervoersmiddel, tussen de 8 en 12,1 minuten voor ouders die gebruikmaken van dagopvang.⁴ Voor de buitenschoolse opvang geldt een soortgelijk beeld, hier ligt de gemiddelde tijd tussen de 8,4 en 11,9 minuten. Dit komt overeen met het SEO-rapport uit 2005, waarin wordt uitgegaan van een maximale reisafstand van tien minuten.⁵ Wanneer we deze reistijd omrekenen in afstand, blijkt dat ouders bereid zijn maximaal vijf km te reizen. Voor de ouders die lopend naar de kinderopvang gaan, geldt dat zij niet bereid

³ Alleen motieven die door tien procent of meer van de ouders die gebruikmaken van dagopvang of van buitenschoolse opvang zijn aangevinkt, zijn in deze figuur gepresenteerd.

⁴ Er is maar één persoon die met het openbaar vervoer reist, waardoor we dit antwoord buiten beschouwing hebben gelaten.

⁵ SEO, 2005, *De marktwerking voor kinderopvang in 2004*, pagina 37.

zijn meer dan een kilometer te lopen. Tabel 3.1 geeft per vervoermiddel weer hoe lang ouders bereid zijn te reizen.

Tabel 3.1 Gemiddelde tijd die men bereid is te reizen om kinderen naar dagopvang te brengen

Dagopvang			
Vervoermiddel	Gemiddelde tijd	Gemiddelde snelheid	Afstand in km
Fiets	10,28 minuten	12,5 km/uur	2,14
Auto	12,15 minuten	23,5 km/uur	4,76
Lopend	8,05 minuten	5 km/uur	0,67
Buitenschoolse opvang			
Fiets	9,87 minuten	12,5 km/uur	2,06
Auto	11,89 minuten	23,5 km/uur	4,66
Lopend	8,4 minuten	5 km/uur	0,67

Bron: gemiddelde tijd: Panelenquête, Regioplan, 2009

Bron: gemiddelde snelheid fiets en auto: SCP, Overwegend onderweg, p. 178, 2008.⁶

Verplaatsingen te voet zijn niet opgenomen, hiervoor hebben we zelf een schatting gemaakt.

Alternatieven Uit de door ons gehouden panelenquête blijkt dat de meeste ouders binnen de reistijd die ze bereid zijn te maken wel iets te kiezen hebben. Zo geeft driekwart van de ouders die gebruikmaken van dagopvang aan dat er sprake is van twee of meer locaties die kinderopvang aanbieden in hun omgeving. Voor de ouders die gebruikmaken van buitenschoolse opvang ligt dit aandeel iets lager, namelijk op 62 procent. Daarnaast blijkt er slechts voor een zeer gering aantal ouders geen alternatieve organisatie voor dagopvang of buitenschoolse opvang in hun omgeving te zijn. Hierbij dient te worden aangetekend dat in de panelenquête is gevraagd naar locaties. Wanneer een ouder aangeeft dat er een andere locatie in de buurt is, kan dit ook betekenen dat het gaat om een andere locatie van dezelfde kinderopvangorganisatie waarvan de ouder momenteel gebruikmaakt.

Tabel 3.2 Aantal alternatieven

Alternatieven	Dagopvang	Buitenschoolse opvang
Geen	0,5%	1%
Één locatie	20%	28%
Twee locaties	30%	31%
Drie of meer locaties	46%	31%
Weet niet	4%	8%

Bron: Panelenquête, Regioplan, 2009

⁶ Het gaat hier om de gemiddelde snelheid voor fiets en auto voor afstanden die binnen tien minuten af te leggen zijn.

3.3 Switchgedrag ouders

Naast keuzegedrag voor een eerste kinderopvangorganisatie, is het vanuit marktwerkingperspectief ook belangrijk zicht te hebben op het switchgedrag van ouders. Straffen ouders bijvoorbeeld slechter wordend aanbod af met een overgang naar een andere aanbieder of belonen zij juist met hun vertrek betere en nieuwe aanbieders? In onze panelenquête hebben we daarom ouders ook gevraagd naar hun switchgedrag. Hieruit blijkt dat 24 procent van de ouders die gebruikmaken van dagopvang en vijftien procent van de ouders die gebruikmaken van buitenschoolse opvang wel eens is overgestapt. Van de ouders die niet zijn overgestapt, blijkt 25 procent van de ouders die gebruikmaken van dagopvang en zeventien procent van ouders die van buitenschoolse opvang gebruikmaken wel eens overwogen te hebben om over te stappen. Aan alle ouders hebben we gevraagd wat hun overstapredenen waren of zouden kunnen zijn. Tabel 3.3 presenteert de vijf belangrijkste overstapredenen.

Tabel 3.3 De vijf belangrijkste (mogelijke) overstapredenen

5 belangrijkste overstapredenen	Dagopvang		Buitenschoolse opvang
We verhuisd zijn of gaan verhuizen	57%	Mijn kind heeft het niet naar zijn/haar zin	64%
Mijn kind heeft het niet naar zijn/haar zin	52%	We verhuisd zijn of gaan verhuizen	54%
Dichterbij en/of beter bereikbaar	25%	Groter aanbod van (leer)activiteiten	23%
Beter personeel	18%	Beter personeel	21%
De organisatie is niet meer actief	18%	De organisatie is niet meer actief	20%

Bron: Panelenquete, Regioplan, 2009

Het blijkt dat de ouders die daadwerkelijk zijn overgestapt, verschillen in hun antwoord op de vraag naar hun overstapredenen van ouders die niet zijn overgestapt. Navolgend gaan we in op de belangrijkste overstapredenen voor overstappers en niet-overstappers. De groep niet-overstappers is verder onderverdeeld in niet-overstappers die wel overwogen hebben om over te stappen en niet-overstappers die niet overwogen hebben om over te stappen.

Dagopvang

Voor gebruikers van dagopvang die daadwerkelijk zijn overgestapt, was verhuizing de belangrijkste reden om over te stappen (42%). Daarna werden 'andere organisatie is dichterbij' (35%), 'andere organisatie heeft beter personeel' (19%), 'mijn kind heeft het niet naar zijn zin' (17%) en 'andere organisatie heeft meer speelruimte' (17%) het meest genoemd. De top 5 van overstapmogelijkheden verschilt dus nauwelijks van de gehele groep ouders die gebruikmaken van dagopvang.

Voor gebruikers van dagopvang die niet zijn overgestapt en dit ook niet hebben overwogen, zou verhuizing de belangrijkste reden zijn om wel over te stappen (74%). Daarna werden 'mijn kind heeft het niet naar zijn zin' (73%), 'de organisatie is niet meer actief (31%), 'andere organisatie is dichterbij' (19%) en 'andere organisatie heeft beter personeel' (16%) het meest genoemd. Met name 'mijn kind heeft het niet naar zijn zin' en 'verhuizing' worden door deze groep veel vaker genoemd dan de ouders die daadwerkelijk zijn overgestapt.

Onder de gebruikers van dagopvang die niet zijn overgestapt maar dit wel hebben overwogen, blijken de meningen veel meer verdeeld te zijn. De meest genoemde mogelijke overstapmotieven zijn 'mijn kind heeft het niet naar zijn zin' (33%), 'andere organisatie is dichterbij' (30%), 'meer mogelijkheden voor het ruilen van dagen' (30%), 'ruimere openingtijden' (25%) en 'verhuizing' (25%). De ouders die niet zijn overgestapt maar dit wel hebben overwogen, blijken in hun antwoorden meer te lijken op de ouders die daadwerkelijk zijn overgestapt.

Zie voor een volledig overzicht van de genoemde overstapmogelijkheden door de verschillende groepen tabel B3.1 in bijlage 3.

Buitenschoolse opvang Voor gebruikers van buitenschoolse opvang die zijn overgestapt, was verhuizing eveneens de belangrijkste reden om over te stappen (35%). Daarna werden 'andere organisatie is dichterbij' (28%), 'mijn kind heeft het niet naar zijn zin' (28%), 'andere organisatie heeft beter personeel' (21%) en 'beter communicatie met de ouders' (21%) het meest genoemd. Voor de ouders die gebruikmaken van buitenschoolse opvang blijkt de top 5 van de overstappers meer te verschillen van de gehele groep.

Voor gebruikers van buitenschoolse opvang die niet zijn overgestapt en dit ook niet hebben overwogen, zou 'mijn kind heeft het niet naar zijn zin' (76%) de belangrijkste reden zijn om over te stappen. Daarna worden 'verhuizing' (67%) 'de organisatie is niet meer actief (26%), 'groter aanbod van (leer)activiteiten' (23%), 'andere organisatie heeft beter personeel' (18%) en 'lagere kosten doorrekenen met werkelijk afgenomen uren' (18%) het meest genoemd. Met name 'mijn kind heeft het niet naar zijn zin' en 'verhuizing' worden door deze groep veel vaker genoemd dan door ouders die daadwerkelijk zijn overgestapt.

Voor gebruikers van buitenschoolse opvang die niet zijn overgestapt maar dit wel hebben overwogen, waren 'mijn kind heeft het naar zijn zin' (38%) en 'andere organisatie heeft beter personeel' (38%) de belangrijkste redenen om over te stappen. Daarna werden 'groter aanbod van leeractiviteiten' (30%), 'meer mogelijkheden voor het ruilen van dagen' (25%), 'lagere kosten door in rekening brengen werkelijk afgenomen uren' (25%) en 'kleinere groepsgrootte' (25%) het meest genoemd.

Zie voor een volledig overzicht van de genoemde overstapmogelijkheden door de verschillende groepen tabel B3.1 in bijlage 3.

Uit de analyse van (mogelijke) overstapredenen blijkt dat de prijs niet tot de belangrijke overstapredenen behoort. Dit geldt zowel voor de dagopvang als de buitenschoolse opvang.

3.4 Transparantie

De mate waarin sprake is van transparantie is in grote mate bepalend voor het keuzeprocess en switchgedrag van ouders. Immers, wanneer de markt onvoldoende transparant is en ouders hierdoor organisaties niet kunnen vergelijken op de voor hen relevante aspecten, wordt kiezen moeilijker en brengt overstappen meer risico's met zich mee.

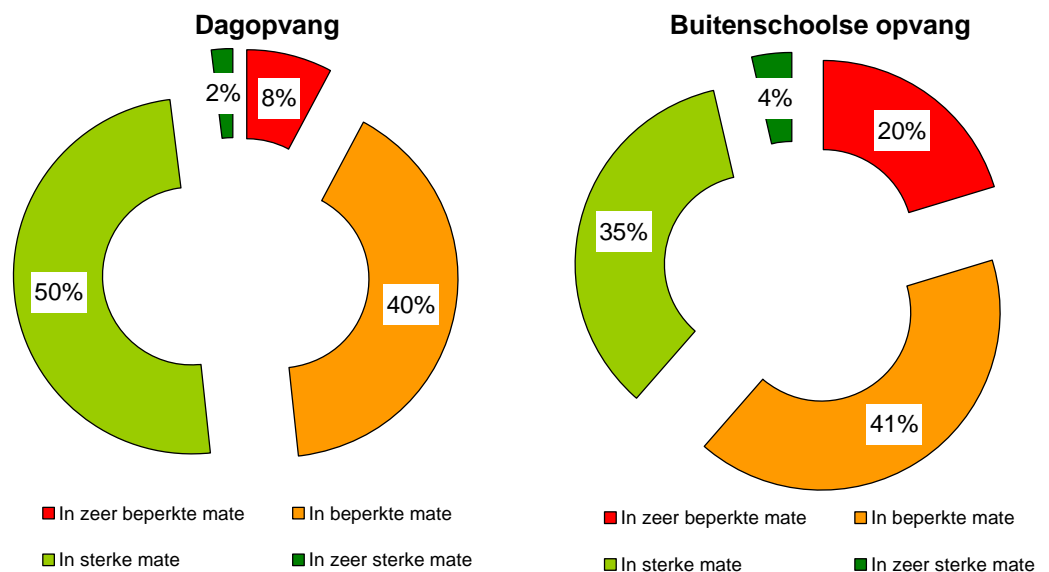
Interviews Uit de meeste interviews met stakeholders en organisaties komt naar voren dat ouders voldoende informatie hebben om organisaties op basis van prijs te vergelijken, maar dat dit een stuk lastiger is voor kwaliteit. Dit komt ook doordat er geen objectieve kwaliteitsindicatoren voorhanden zijn. Ouders zijn nu grotendeels afhankelijk van de kwaliteitscontrole door de GGD. Jaarlijks voert de GGD een onderzoek uit naar de kwaliteit van kinderopvangorganisaties. De resultaten hiervan zijn op te vragen door de ouders. Uit de interviews met organisaties en stakeholders blijkt echter dat de ouders deze resultaten nauwelijks bekijken.

De respondenten zijn niet erg positief over de mate waarin de GGD-kwaliteitscontroles daadwerkelijk iets aangeeft over de kwaliteit. De belangrijkste kritiekpunten zijn dat de GGD op afspraak komt, dat het vervolgens om met name een papieren controle gaat en dat de GGD-score afhankelijk is van de controleur die komt. Hoewel er een standaardchecklist is, interpreteert niet iedere controleur de kwaliteitsindicatoren op eenzelfde manier. Ook uit de sectorvisie van de bank ING komt naar voren dat er verschillen zijn in de uitvoering van de GGD-controles. Eén van hun aanbevelingen is dan ook om de GGD-controles meer te uniformeren.⁷

Enquête De beperkte informatiebeschikbaarheid blijkt ook uit de panelenenquête. Uit deze enquête komt naar voren dat bijna de helft van de ouders die gebruikmaken van dagopvang in (zeer) beperkte mate over de voor hen belangrijke aspecten van de opvang informatie konden inwinnen bij de verschillende aanbieders. Voor de ouders die gebruikmaken van buitenschoolse opvang is dit aandeel nog hoger, namelijk 61 procent.

⁷ ING, Sectorvisie Kinderopvang, Investeren in groei, mei 2007.

Figuur 3.4 Mate waarin ouders informatie kunnen inwinnen bij de verschillende aanbieders



Bron: Panelenquôte, Regioplan, 2009

De meeste ouders winnen informatie in door de organisatie zelf te bezoeken. Voor buitenschoolse opvang vormt daarnaast de basisschool de belangrijkste bron van informatie. Verder blijkt de vrienden- en familiekring een redelijk belangrijke informatiebron en wordt ook het internet genoemd als informatiebron.

Tabel 3.4 Informatiebronnen voor ouders

	Dagopvang	Buitenschoolse opvang
Zelf de organisaties bezocht	72%	70%
Op aanraden van vrienden/kennissen/familie	22%	19%
Op basis van informatie van de basisschool	0%	42%
Folders	8%	8%
Internet	32%	19%
Anders, namelijk	13%	16%

Bron: Panelenquôte, Regioplan, 2009

Indicator

Ook uit de interviews en de panelenquôte blijkt dat de informatiebeschikbaarheid voor ouders niet optimaal is, waardoor het voor hen lastig is om organisaties op de voor hen interessante aspecten met elkaar te vergelijken. Dit maakt het ook minder makkelijk om op basis van dit soort informatie van organisatie te veranderen.

De vraag is nu of kwaliteit ook in een indicator te bevatten is waardoor organisaties beter met elkaar kunnen worden vergeleken. De meeste respondenten zien wel mogelijkheden om de kwaliteit meetbaar te maken. Zij

denken dan het meest in de sfeer van tevredenheidsonderzoeken. Overigens vraagt een deel van de respondenten zich ook af of de ouders vervolgens wel gebruik zullen maken van deze gegevens om een keuze te maken. Veel ouders baseren hun keuze toch op de nabijheid van de organisatie, de aanwezigheid van vriendjes en vriendinnetjes van hun kind op de organisatie en hun eerste indruk. Voor de eerste indruk is het dan met name van belang dat de leidster aardig is en dat het verblijf er netjes uitziet.

Dat ouders volgens de respondenten niet zozeer geven om objectieve kwaliteitsindicatoren blijkt ook uit de geringe mate dat het wel of niet hebben van een HKZ-certificering⁸ een rol speelt in het keuzeprocess. Het aantal aanbieders dat zich laat certificeren neemt toe, maar vormt nog wel een minderheid. Op 22 oktober 2008 waren 165 kinderopvangorganisaties (<10% van de totale markt) gecertificeerd. Dit is een toename van ongeveer vijftien procent ten opzichte van 2006.

3.5 Ouders als bewuste afnemers van kinderopvang?

Bij de introductie van marktwerking in de kinderopvang is verondersteld dat ouders zich zouden gaan gedragen als 'bewuste' afnemers van het product kinderopvang. Door als bewuste afnemer te acteren, zouden ouders aanbieders alert houden op welk opvangaanbod zij aanbieden. Uiteindelijk zou ook dit mechanisme ertoe moeten bijdragen dat vraag en aanbod, zowel kwantitatief als kwalitatief, beter op elkaar worden afgestemd.

De vraag is of ouders in de praktijk ook echt opereren als bewuste afnemers van kinderopvang. Om deze vraag te beantwoorden, hebben wij 'bewuste' afnemer gedefinieerd als een ouder die van tijd tot tijd diensten/producten van kinderopvangorganisaties op een aantal (economische) aspecten met elkaar vergelijkt en op basis daarvan tot een eerste keuze komt en deze waar nodig na verloop van tijd bijstelt. De inhoud van dit hoofdstuk maakt duidelijk dat ouders die gebruikmaken van kinderopvang, niet zo opereren. Ouders hebben namelijk vaak maar beperkte keuze of soms zelfs helemaal geen keuze. Dit komt vooral omdat ouders een opvanglocatie in de nabijheid van hun huis zoeken en dan is er vaak maar een beperkt aanbod. Zijn er wel meer opvanglocaties beschikbaar in de nabijheid van het eigen huis, dan hoeft dit nog niet te betekenen dat ouders ook echt voor elke locatie kunnen kiezen. Het komt regelmatig voor dat één of meer locaties een wachtlister hebben.

⁸ HKZ staat voor Harmonisatie Kwaliteitsbeoordeling in de Zorgsector. Het gaat hier om een keurmerk dat door het Keurmerkinstuut aan organisaties voor zorg en kinderopvang (inclusief dagopvang, buitenschoolse opvang, gastouderopvang en peuterspeelzalen) kan worden verleend. De voorwaarde voor verlening is dat de organisaties voldoen aan de hiervoor geldende kwaliteitscriteria.

Indien er een dringende opvangbehoefte is, kom je als ouder dan toch uit bij de locatie zonder wachtlijst. Dit alles maakt dat ouders in veel gevallen dus niet echt als bewuste afnemers kunnen acteren.

Hebben ouders wel de keuze van meerdere kinderopvanglocaties in de nabije omgeving, dan is het voor ouders vaak niet mogelijk of in ieder geval niet gemakkelijk om locaties op voor hen belangrijke zaken (kwaliteit van het opvangaanbod) met elkaar te vergelijken. Er is namelijk nog nauwelijks objectieve informatie beschikbaar om locaties op kwaliteitsaspecten met elkaar te vergelijken. Dit bemoeilijkt het keuzeprocess en maakt dat ouders niet echt bewust tot een keuze voor een kinderopvanglocatie kunnen komen.

Over prijzen voor dagopvang of buitenschoolse opvang is voor ouders juist veel informatie beschikbaar (bijvoorbeeld op websites van kinderopvangorganisaties). Ouders kunnen aanbieders van kinderopvang dus op prijs wel goed met elkaar vergelijken. Prijs is echter voor ouders geen belangrijk keuzemotief is om voor een bepaalde organisatie te kiezen. Ook blijkt prijs geen belangrijk overstapmotief te zijn.

4 AANSLUITING VRAAG EN AANBOD

Samenvatting

Op 1 december 2008 was er nog steeds sprake van wachtlijsten in dagopvang en buitenschoolse opvang. Dit betekent dat de vraag nog steeds groter is dan het aanbod. Wel blijkt uit de afname van de wachtlijstomvang dat het aanbod een behoorlijke inhaalslag heeft gemaakt. De lengte van wachtlijsten en de wachtduur verschilt onder gemeenten. De wachtlijsten zijn het langst in de westelijke provincies en de grote gemeenten (meer dan 100.000 inwoners). Hoewel het aannemelijk zou zijn dat gemeenten met lange wachtlijsten nieuwe toetreders aantrekken, blijkt dit niet altijd het geval te zijn. Er zijn 50.000+-gemeenten waar de wachtlijst relatief lang is, maar waar de marktdynamiek nagenoeg gelijk is aan nul. Voor de kwalitatieve match tussen vraag en aanbod, vormt de tevredenheid van ouders een indicator. Het blijkt dat ouders zowel over de dagopvang als de buitenschoolse opvang in hoge mate tevreden zijn. Dit houdt in dat het aanbod in hoge mate voldoet aan de behoeften van ouders.

4.1 Kwantitatieve match: zijn er voldoende kindplaatsen?

Uit hoofdstuk 2 is duidelijk geworden dat de aanbodkant sterk heeft gereageerd op de enorme toename in de vraag naar kinderopvang. De vraag is nu of dit afdoende is geweest. Om deze vraag te kunnen beantwoorden, hebben we gekeken naar de ontwikkeling van de wachtlijsten.

Landelijk

Uit Regioplan onderzoek in 36 gemeenten blijkt dat er op 1 december 2008 nog steeds sprake is van wachtlijsten voor de dagopvang en buitenschoolse opvang en dat aldus de vraag nog steeds groter is dan het aanbod (zie tabel 4.1).¹ Wel is de wachtlijstomvang als percentage van de capaciteit afgenomen. Dit betekent dat het aanbod een inhaalslag heeft gemaakt en hierdoor beter op de vraag aansluit dan voorheen het geval was. Dit geldt zowel voor de markt voor dagopvang als die voor buitenschoolse opvang.

Om de omvang van de wachtlijst te bepalen, is het aantal kinderen op de wachtlijst van de organisaties gerelateerd aan de capaciteit van de

¹ Regioplan (2009), *Wachtlijsten en wachttijden buitenschoolse opvang en dagopvang, stand van zaken 1 december 2008*.

organisatie. De capaciteit is hier gedefinieerd als het aantal kinderen aan wie opvang kan worden geboden.²

Tabel 4.1 Resultaten wachtlijstonderzoek in de markt voor dagopvang en buitenschoolse opvang

	Buitenschoolse opvang				Dagopvang			
	1 aug 07	1 dec 07	1 juni 08	1 dec 08	1-aug 07	1 dec 07	1 juni 08	1 dec 08
Wachtlijstomvang Absoluut	20.200	22.000	21.469	21.349	23.100	23.200	27.743	29.714
Gemiddelde wachttijd in dagen op peildatum	196	181	230	180	156	143	194	146
Gemiddelde wachttijd bij plaatsing in dagen	Niet meetbaar	79	89	78	Niet meetbaar	76	69	96
Wachtlijstomvang % capaciteit	21%	19,6%	13,8%	12,6%	18%	16,4%	16,5%	14,8%

Bron: Weerd, de, M. en Gemmeke, M., *Wachtlijsten en wachttijden buitenschoolse opvang en dagopvang, stand van zaken 1 december 2008*, Regioplan, 2009

Regionaal De wachttijden en wachtlijsten blijken tussen de provincies te verschillen. De wachttijden en wachtlijsten zijn het langst in de westelijke provincies, te weten Noord-Holland, Zuid-Holland en Utrecht. Dit beeld komt overeen met het beeld uit voorgaande metingen. De verschillen in termen van wachttijden zijn tussen de westelijke provincies en de overige provincies kleiner geworden.

Wanneer we kijken op gemeenteniveau, blijkt dat de wachtlijsten en wachttijden het langst zijn in de grote gemeenten (meer dan 100.000 inwoners). Het verschil in wachttijd tussen grote en kleinere gemeenten is in vergelijking met vorige metingen wel kleiner geworden.

Voor de 50.000+-gemeenten die in het wachtlijstonderzoek opgenomen waren, hebben we gekeken naar de marktconcentratie en de mate van marktdynamiek. Doordat het om slechts tien gemeenten gaat, kunnen we geen harde uitspraken doen over de relatie tussen wachtlijsten en marktdynamiek. Wel geeft een vergelijking van de omvang van de wachtlijsten met de mate van marktdynamiek en marktconcentratie een eerste indruk van openheid van de gemeentelijk markt voor nieuwe toetreders. Immers, wanneer de wachtlijsten in een gemeente relatief lang zijn, zou je verwachten dat deze markt aantrekkelijk is voor aanbieders van kinderopvang en dat daarmee het aantal toetreders (en aldus de marktdynamiek) hoog is.

² Normaliter wordt de capaciteit in kindplaatsen uitgedrukt. Om voor de bepaling van de wachtlijst te bepalen aan hoeveel kinderen opvang kan worden geboden, is het aantal kindplaatsen vermenigvuldigd met 1,9. Uit onderzoek van bureau Buitenhek blijkt dat één kindplaats gemiddeld bezet wordt door 1,9 kinderen. Dit is hoger dan 1 doordat het slechts in geringe mate voorkomt dat een kind alle dagen naar de opvang wordt gebracht.

Voor de markt van dagopvang geldt dat Utrecht, Vlaardingen en Amersfoort de langste wachtlijsten (gemeten als nettowachtlijst/nettocapaciteit) kennen. In deze gemeenten zou op grond van de lange wachtlijsten veel toetreding verwacht kunnen worden en daarmee een hoge marktdynamiek. Uit de in tabel 4.2 gepresenteerde gegevens blijkt dat deze redenering alleen voor Utrecht lijkt op te gaan. In deze gemeente is sprake van een hoge marktdynamiek. Dit komt echter niet alleen door het hoge aantal toetreders, maar ook door het hoge aantal uitreders. Dat laatste zou men in eerste instantie ook niet verwachten op een markt waar meer vraag dan aanbod is. In zowel Vlaardingen als Amersfoort is daarentegen juist sprake van een lage marktdynamiek. Hoewel deze gemeenten te maken hebben met relatief lange wachtlijsten is er nauwelijks tot geen toetreding. De lange wachtlijsten in combinatie met de hoge mate van marktconcentratie en lage mate van marktdynamiek in deze gemeenten zou kunnen wijzen op het bestaan van relatief hoge toetredingsdrempels in deze gemeenten.

Tabel 4.2 Wachtlijst, marktdynamiek en marktconcentratie markt voor dagopvang in tien 50.000+-gemeenten

	Wachtlijst*	Toetreders	Gestopt	Aantal aanbieders	Churn	C4 2008	C4 2007
Groningen	0,11	6	3	37	0,24	0,6%	0,89%
Leeuwarden	0,16	0	2	3	0,67	1,00%	0,98%
Almelo	0,10	1	0	6	0,17	0,94%	0,97%
Amersfoort	0,35	1	1	15	0,13	0,65%	0,65%
Utrecht	0,57	15	14	45	0,67	0,57%	0,60%
's-Gravenhage	0,16	9	8	40	0,43	0,65%	0,66%
Vlaardingen	0,48	0	1	3	0,33	1,00%	1,00%
Maastricht	0,09	2	0	10	0,20	0,89%	0,91%
Lelystad	0,13	1	1	6	0,33	0,87%	0,89%
Sittard-Geleen	0,07	2	1	8	0,43	0,87%	0,93%

* Wachtlijst = aantal kinderen op de wachtlijst/aantal kinderen aan wie de kinderopvangorganisatie plaats biedt. Dit betekent dat bij een hogere ratio het tekort aan kinderopvangplaatsen in relatieve zin groter is.

Bron: Analyse bestanden van Regioplanonderzoeken 'Wachtlijsten en wachttijden buitenschoolse opvang en dagopvang, stand van zaken 1 december 2008' en 'Monitor Capaciteit Kinderopvang 2008-2011'

Wanneer we kijken naar de markt voor buitenschoolse opvang dan valt vooral de lange wachtlijst in Amersfoort op. Een verklaring hiervoor is de aanleg van twee grote Vinex-wijken – Vathorst en Nieuwland – in deze gemeenten waardoor het aantal kinderen is toegenomen. Opvallend is wel dat de bouw van deze grote Vinex-wijken en daarmee een grotere aantrekkelijkheid van deze markt voor kinderopvang blijkbaar niet heeft geleid tot veel toetreders.

Tabel 4.3 Wachtlijst, marktdynamiek en marktconcentratie markt voor buitenschoolse opvang in tien 50.000+-gemeenten

	Wachtlijst	Toetreders	Gestopt	Aantal aanbieders	Churn	C4 2008	C4 2007
Groningen	0,03	4	0	16	0,25	0,84%	0,67%
Leeuwarden	0,11	0	2	3	0,67	1,00%	0,98%
Almelo	0,07	2	0	5	0,40	0,96%	1,00%
Amersfoort	1,23	1	1	10	0,20	0,90%	0,90%
Utrecht	0,32	10	5	20	0,75	0,74%	0,83%
's-Gravenhage	0,11	7	7	25	0,56	0,79%	0,81%
Vlaardingen	0,27	0	1	4	0,25	1,00%	0,93%
Maastricht	0,02	2	0	5	0,40	0,98%	1,00%
Lelystad	0,17	0	2	2	1,00	1,00%	1,00%
Sittard-Geleen	0,06	0	0	3	0	1,00%	1,00%

Bron: Analyse bestanden van Regioplan onderzoeken 'Wachtlijsten en wachttijden buitenschoolse opvang en dagopvang, stand van zaken 1 december 2008' en 'Monitor Capaciteit Kinderopvang 2008-2011'

Kortom: het bestaan van wachtlijsten duidt erop dat de aanbieders van kinderopvang er niet volledig in zijn geslaagd om de vraag bij te houden. De vraag is op veel plekken nog steeds hoger dan het aanbod. Wel zijn de wachtlijsten korter geworden, waaruit blijkt dat het aanbod een inhaalslag heeft gemaakt. Voor de toekomst voorspellen de verschillende geïnterviewde stakeholders dat vraag en aanbod beter in evenwicht zullen komen. Een belangrijke reden hiervoor is dat de vraag zal afvlakken, waardoor het voor de aanbieders beter haalbaar wordt om in de vraag te kunnen voorzien.

Op basis van de bestandsanalyse en de interviews kunnen we niet afleiden of hoge wachtlijsten in gemeenten het gevolg zijn van hoge toetredingsdrempels. Wel blijkt dat in gemeenten met lange wachtlijsten de marktdynamiek soms wel erg laag is. Dit zou kunnen duiden op hoge toetredingsdrempels.

4.2 Kwalitatieve match: voldoet het aanbod aan de behoeften?

Uit het voorgaande blijkt dat het aanbod in kindplaatsen nog achterblijft bij de vraag naar kindplaatsen. Behalve dat het belangrijk is dat er voldoende opvangplaatsen zijn, is het ook van belang dat het aanbod in kwalitatieve zin aansluit op de vraag. Oftewel, voldoet het aanbod aan behoeften van ouders?

De tevredenheid van ouders is een indicator voor de mate waarin het aanbod aansluit op de behoeften van de ouders. Uit onderzoek van SEO in 2004 blijkt dat de kinderopvang in sterke mate overeenkomt met de wensen van de ouders. In tabel 4.4 worden de rapportcijfers voor verschillende aspecten van dagopvang, buitenschoolse opvang en gastouderopvang gepresenteerd.

Tabel 4.4 Tevredenheid over verschillende opvangvormen (gemiddeld rapportcijfer), 2004

	Prijs	Openings- tijden	Betrouw- baarheid	Kwaliteit	Reistijd	Totaal
Dagopvang	5,5	7,6	8,7	8,1	8,5	7,8
Buitenschoolse opvang	5,5	7,5	8,6	7,8	8,6	7,6
Gastouderopvang	6,3	8,4	8,2	8,1	8,4	7,7

Bron: SEO, De markt voor kinderopvang in 2004, 2005

Uit deze rapportcijfers blijkt dat in 2004 de prijs een aspect is waarop zowel dagopvang, buitenschoolse opvang als gastouderopvang minder goed scoorden. Doordat na 2005 de kosten voor ouders sterk zijn afgenomen door de hogere mate van subsidiëring van kinderopvang, verwachten we dat de tevredenheid van ouders over de prijs eerder is toegenomen dan afgenomen.

In 2006 is de Nationale Crèche Test opgezet waarmee de tevredenheid van ouders over kinderopvangorganisaties kan worden gemeten. In 2007 waren de gemiddelde rapportcijfers voor dagopvang, buitenschoolse opvang en gastouderopvang alle boven de 7,5.

Tabel 4.5 Gemiddelde rapportcijfers Nationale Crèche Test, 2007

	Gemiddeld cijfer
Dagopvang	8,0
Buitenschoolse opvang	7,8
Gastouderopvang	8,4

Bron: Nationale Crèche Test, in: Tweede Kamer der Staten-Generaal, Aanhangsel van de handelingen, nr. 1093, vergaderjaar 2007-2008

Ook deze cijfers wekken de indruk dat ouders in grote mate tevreden zijn over de opvang van hun kinderen door kinderopvangorganisaties. Hetzelfde beeld komt naar voren uit onze panelenquête. In deze panelenquête hebben we niet gevraagd naar een rapportcijfer, maar wel naar de reden waarom ouders niet zijn geschicht van aanbieder. Als verreweg de belangrijkste reden hiervoor wordt 'we zijn tevreden' genoemd. Bijna driekwart van de ouders die gebruikmaken van dagopvang en bijna twee derde van ouders die buitenschoolse opvang gebruiken, geeft dit aan. Overigens moet men zich wel afvragen in welke mate ouders rationeel zijn bij het beoordelen van de kwaliteit van kinderopvangorganisaties. Uit onderzoek van Mocan blijkt dat ouders slechts matig rationeel zijn bij deze beoordeling: zij beoordelen de kwaliteit aan de hand van de ruimte en de vriendelijkheid van de directeur, indicatoren die onvoldoende inzicht in de daadwerkelijke kwaliteit van de kinderopvang bieden.³

³ Mocan, H.M. (2003), *Can consumers detect lemons? Information asymmetry in the market for child care.*

5 INVLOED OVERHEIDSBELEID OP DE MARKT

Samenvatting

Gemeenten en de Rijksoverheid interveniëren bewust en onbewust in de markt van kinderopvang. De toegenomen subsidiëring van ouders bij de afname van kinderopvang heeft geleid tot een sterk vergrote vraag naar kinderopvang. De politieke wens om scholen verplicht te stellen buitenschoolse opvang te organiseren, heeft het aanbod van deze opvangvormen verder beïnvloed. Op gemeenteniveau maken de vaak lange en goede relaties tussen de gemeente en reeds gevestigde aanbieders het niet altijd makkelijk voor nieuwe aanbieders om toe te treden. Het komt voor dat alleen gevestigde partijen gevraagd worden voor de ontwikkeling van nieuwe locaties. Dit lijkt niet bewust, maar vooral uit gewoonte te gebeuren. Ook de starheid bij het afwijken van bestemmingsplannen en het toepassen van wettelijke eisen aan huisvesting door gemeenten worden gezien als aanbodbelemmerend. Tot slot zorgen de aangekondigde wetwijzigingen voor onzekerheden onder zowel ondernemers als ouders.

5.1 Invloed rijksbeleid¹

In deze paragraaf schetsen we hoe rijksbeleid, en wijzigingen daarin, invloed hebben gehad op de vraag naar en het aanbod van kinderopvang. Het rijk beïnvloedt daarmee de werking van de markt.

Wet kinderopvang	Op 1 januari 2005 is de Wet kinderopvang van kracht geworden, waarmee de gemeentelijke regelingen voor kinderopvang zijn vervangen door een landelijke regeling. Met de inwerkingtreding van de Wet kinderopvang is er een verschuiving opgetreden van aanbodfinanciering, gericht op de kinderopvangorganisaties, naar vraagfinanciering gericht op de ouders. Ouders kiezen nu zelf voor een kinderopvangorganisatie en hebben een wettelijke aanspraak op de tegemoetkoming in de kosten hiervan. De centrale positie van de ouders is het uitgangspunt van de wet. ² Op basis daarvan regelt de wet twee zaken: <ul style="list-style-type: none">• de financiering van de kosten van kinderopvang;• de kwaliteit van de kinderopvang en het toezicht daarop.
Financiering	De wet gaat uit van een tripartite financiering. Dit houdt in dat ouders, werkgevers en het rijk samen de kosten van kinderopvang opbrengen. De

¹ Gebaseerd op: Wet kinderopvang 2005, Staatsblad 455, Jaargang 2004; Handboek Wet Kinderopvang; ING, Sectorvisie Kinderopvang, Investeren in groei, mei 2007 en ministerie van EZ, Onderzoek Marktwerkingsbeleid, 2008.

² Handboek Wet kinderopvang.

bijdrage van de werkgevers was in eerste instantie vrijwillig, maar is vanaf 1 januari 2007 vervangen door een wettelijk verplichte collectieve werkgeversbijdrage. Via een verhoging van de WW-premie wordt deze bijdrage door alle werkgevers opgebracht. De bijdrage die huishoudens van het rijk ontvangen voor kinderopvang is inkomensafhankelijk en moet via de belastingdienst worden aangevraagd.

Invloed op de vraag

De subsidie vanuit de overheid is in 2006 en 2007 met name voor de huishoudens met een middeninkomen en hoger inkomen verhoogd. De ouderbijdrage van deze inkomensgroepen is hierdoor drastisch verlaagd. Jongen (2008)³ schat op basis van berekeningen de gemiddelde verlaging in ouderbijdrage in op 55 procent. Deze daling van de ouderbijdrage resulteerde in een stijging van het gebruik van achttien procent, voor zowel de dagopvang als de buitenschoolse opvang. Uit een analyse van de vraag naar kinderopvang door het CPB blijkt ook dat deze kostenverlaging een belangrijke verklaring is geweest voor de enorme groei in vraag naar kinderopvang.⁴ Volgens SEO/SCP was de gemiddelde prijselasticiteit van kinderopvang gelijk aan -0,2 in 2003.⁵ Dit betekent dat wanneer de prijs met vijftig procent afneemt, de vraag met tien procent toeneemt. Het CPB geeft daarnaast aan dat de prijselasticiteit wel eens hoger kan zijn bij een dergelijk grote verlaging van de prijs dan waar de kinderopvang tot nu toe te maken mee heeft gehad.

Maximum uurprijs

Bovenstaande maakt duidelijk dat de overheid de kosten van kinderopvang voor ouders drastisch naar beneden heeft gebracht en daarmee de vraag heeft gestimuleerd. De overheid hanteert voor de subsidie van kinderopvang een maximum uurprijs. De maximum uurprijs is in 2005 vastgelegd in het Besluit kinderopvangtoeslag en tegemoetkomingen in kosten kinderopvang. In dit besluit is tevens opgenomen dat de maximum uurprijs jaarlijks wordt vastgesteld.⁶ In 2008 lag de maximum uurprijs voor kinderopvang op € 6,10, de prijs waarvoor werkende ouders een toeslag kunnen krijgen bij de overheid. Voor 2009 is het ministerie van OCW afgeweken van de jaarlijkse indexering en heeft het de tarieven voor 2009 gelijkgesteld aan die van 2008.⁷ Ouders

³ Jongen, E., Kinderopvang: waarheen, waarvoor?, *TPE digitaal 2008* jaargang 2 (4), pg. 27-48, 2008.

⁴ CPB, 2008, *Een analyse van de groei van de formele kinderopvang in het recente verleden en in de nabije toekomst*.

⁵ SEO/SCP, 2003, *Landelijk ramingsmodel kinderopvang*. Genoemd in: CPB, 2008, *Een analyse van de groei van de formele kinderopvang in het recente verleden en in de nabije toekomst*, pg. 4. Een belangrijke kanttekening die gemaakt wordt, is dat de spreiding rond het gemiddelde hoog is in de SEO/SCP analyse. Dit betekent dat het vermelde cijfer onzeker is.

⁶ Artikel 5 in Besluit Kinderopvangtoeslag en tegemoetkomingen in kosten kinderopvang.

⁷ Rijksbegroting 2009, 8.4 Bijlage inkomensbeleid 2009, 1. Kinderen, te downloaden op: http://rijksbegroting.minfin.nl/2009/begrotingsvoorstel_behandeling/begroting.kst119611b_28.html

kunnen kinderopvangtoeslag aanvragen, indien zij beiden werken. Zij krijgen dan per afgenomen uur een percentage van de maximum uurprijs vergoed. Het percentage van de maximum uurprijs dat ouders door overheid vergoed krijgen, is afhankelijk van hun inkomen: voor ouders met een laag gezamenlijk inkomen wordt een groter percentage van de maximum uurprijs vergoed. Over het verschil tussen de werkelijk betaalde prijs per uur aan de eigen opvangorganisatie en de maximum uurprijs van de overheid, wordt door de overheid geen subsidie verleend.

Tabel 5.1 Maximum uurprijzen voor dagopvang, buitenschoolse opvang en gastouderopvang

	2005	2006	2007	2008	2009
Maximum uurprijs voor dagopvang en gastouderopvang	€ 5,68	€ 5,72	€ 5,87		
Maximum uurprijs voor dagopvang en gastouderopvang voor kinderen in de leeftijd dat zij naar het basisonderwijs gaan	€ 6,13	€ 6,03	€ 6,02		
Vanaf 2008, één maximum uurprijs				€ 6,10	€ 6,10

Bronnen: Besluit tegemoetkoming kosten kinderopvang, 554 Staatsblad jaargang 2004; Regeling indexering kinderopvangtoeslag 2006; Regeling indexering kinderopvangtoeslag 2007, Regeling indexering kinderopvangtoeslag 2008; Rijksbegroting 2009, 8.4 Bijlage inkomensbeleid 2009

Motie-Van Aartsen/Bos

Tijdens de Algemene Politieke Beschouwingen 2005 is de motie-Van Aartsen/Bos aangenomen. Door de aanneming van deze motie zijn scholen vanaf 1 januari 2007 verplicht gesteld om buitenschoolse opvang te (laten) organiseren tussen 7.30 en 18.30 uur. De rolverdeling is hierbij als volgt:

- Ouders: de ouders fungeren als opdrachtgever en dragen de zorg voor de financiering. Via de Wet kinderopvang kunnen zij zelf kiezen voor een organisatie die buitenschoolse opvang aanbiedt en hoeven zij dus geen gebruik te maken van de opvang die door de school wordt georganiseerd.
- Schoolbestuur: het schoolbestuur is verplicht om buitenschoolse opvang te organiseren en heeft de regie over de keten (ouders, school, kinderopvang, sportvereniging, muziekschool, zorginstellingen).
- Gemeenten: de gemeenten zijn verantwoordelijk voor de onderwijshuisvesting van 4-12 jarigen en daarmee het schoolgebouw. Daarnaast zijn gemeenten indirect verantwoordelijk voor het aantal organisaties waarmee het schoolbestuur afspraken kan maken.

De tenuitvoerlegging van deze motie door de regering is van invloed geweest op de zeer forse groei van de kinderopvang die zich in de markt voor buitenschoolse opvang heeft voorgedaan.

Invloed op het aanbod

Door de hoge groei in vraag werd het voor ondernemers aantrekkelijk om een kinderopvangorganisatie te starten dan wel hun kinderopvangorganisatie uit te breiden. De overheid oefent daarnaast een belangrijke invloed uit op de prijsstelling van kinderopvang door ondernemers. Dit blijkt ook uit onderzoek

van Regioplan naar de contracturen, prijzen en openingstijden in de dagopvang en buitenschoolse opvang (september 2009). Zoals al in hoofdstuk 2 beschreven, blijkt dat de ondernemers met hun prijs dicht bij het door de overheid vastgestelde maximum uurprijs van € 6,10 zitten. De afgelopen jaren is een lichte stijging van de uurprijs te zien. Wanneer we deze stijging van de uurprijs afzetten tegen de ontwikkeling van de maximum uurprijs geldend voor de subsidie, blijkt dat deze nauwelijks uit elkaar lopen. Het overheidsbeleid is echter niet alleen van invloed op de prijs, maar ook op de bedrijfsvoering. Doordat in het wettelijk kader de kind/leidster-ratio is vastgelegd, ligt het aantal personeelsleden per groep vast. Doordat de personeelskosten de belangrijkste kostenpost zijn voor organisaties, is deze wettelijke regel ook van invloed op de kostenzijde van de kinderopvangorganisatie.

Om het aanbod van kinderopvang te stimuleren, heeft de overheid in 1996 de Stichting Waarborgfonds Kinderopvang opgericht. De belangrijkste reden voor oprichting was dat het voor ondernemers moeilijk was om financiering te krijgen voor uitbreiding van capaciteit. Doordat het Waarborgfonds borgstellingen aan kredietverschaffers verleent, heeft het daarmee de kredietwaardigheid van kinderopvangorganisaties verhoogd. Daarnaast monitort het Waarborgfonds de financiële prestaties van de sector en vervult zij de functie van kennisinstituut.

BSO-unit Om op korte termijn de wachtlijsten voor buitenschoolse opvang aan te pakken, is sinds 3 november 2007 de 'Tijdelijke subsidieregeling capaciteitsuitbreiding buitenschoolse opvang' van kracht. Het gaat hier om een subsidieregeling van de rijksoverheid. Kinderopvangorganisaties kunnen in samenspraak met scholen in het primair onderwijs van deze regeling gebruikmaken om zogenoemde BSO-units te financieren. Een BSO-unit is een voor een buitenschoolse opvang bestemd gebouw dat bijvoorbeeld op een schoolplein kan worden geplaatst. Na verloop van tijd kan de BSO-unit in zijn geheel of in delen worden weggehaald, bijvoorbeeld als een school of een kinderopvangorganisatie een definitieve oplossing voor buitenschoolse opvang heeft gerealiseerd. Door de inzet van BSO-units te bevorderen, hoopt de overheid dat ouders op een wachtlijst voor buitenschoolse opvang, in afwachting van een definitieve oplossing, snel een oplossing geboden wordt. De subsidieregeling heeft tot gevolg dat er op korte termijn meer aanbod van buitenschoolse opvang komt.

Harmonisatie Het streven van het kabinet is dat er in Nederland voor alle kinderen wier ouders dat wensen goede opvang is in peuterspeelzalen en kinderopvangorganisaties. Eind juni 2009 is het wetsvoorstel Ontwikkelingskansen door kwaliteit en educatie ingediend bij de Tweede Kamer. Het is de bedoeling dat het wetsvoorstel met ingang van 1 augustus 2010 in werking treedt.

Het doel van de harmonisatie is dat in 2011 alle kinderen die het nodig hebben voor- en vroegschoolse educatie (vve) aangeboden krijgen. De vve moet van goede kwaliteit zijn en financieel toegankelijk. Het toezicht moet goed geregeld

zijn, gemeenten hebben daarbij een regierol. De harmonisatie van kinderopvang en peuterspeelzaalwerk betreft zowel de kwaliteit als de financiering van beide voorzieningen. Het doel is een kwaliteitsverbetering van peuterspeelzalen, zodat in alle voorzieningen voor jonge kinderen dezelfde uitgangspunten voor veiligheid en gezondheid van toepassing zijn, met behoud van het specifieke karakter van peuterspeelzalen als laagdrempelige buurtvoorziening.

In de toetsende sessie met stakeholders gaven de belangenorganisaties aan in de harmonisatie een risico te zien van oneerlijke concurrentie. Men verwacht dat beheerders van peuterspeelzalen in de toekomst zich ook gaan richten op de markt voor buitenschoolse opvang. De ruimtes zijn beschikbaar en worden in de middag niet gebruikt voor peuterspeelzaalwerk. Oneerlijke concurrentie zit dan in het feit dat men niet apart hoeft te investeren in ruimten om buitenschoolse opvang aan te bieden.

Kwaliteit

Op het gebied van kwaliteit, bevat de Wet kinderopvang een aantal algemene en specifieke bepalingen over kwaliteit van de kinderopvang. De belangrijkste bepaling is dat de kinderopvangondernemer verantwoorde kinderopvang moet bieden. In de Beleidsregels kwaliteit kinderopvang is dit begrip nader uitgewerkt. Deze Beleidsregels verplichten onder meer dat de toezichthouder werkt aan de hand van voorgeschreven toetsingskaders – een soort checklists – voor de dagopvang, buitenschoolse opvang en gastouderopvang.

Kinderopvangorganisaties worden ieder jaar gecontroleerd door een GGD-inspecteur. Nieuwe organisaties moeten, voordat zij van start gaan, worden geïnspecteerd. De GGD-inspecteur toetst kinderopvangorganisaties op een aantal landelijke kwaliteitseisen, waaronder de groepsgrootte en het aantal kinderen per pedagogisch medewerker, veiligheid en gezondheid en de betrokkenheid en inspraak van ouders. De inspecteur baseert zijn oordeel onder meer op basis van de inrichting en het gebruik van alle ruimtes waar kinderen kunnen komen, gesprekken met de leid(st)ers over hun werkwijze, en schriftelijk of persoonlijk contact met de oudercommissie. Indien een kinderopvangorganisatie niet voldoet aan de eisen, kunnen sancties worden opgelegd. De inspectie van de GGD wordt uitgevoerd in opdracht van de gemeente.

Uit deze paragraaf blijkt dat het overheidsbeleid van de afgelopen jaren van grote invloed is geweest op de ontwikkeling van de vraag en daarmee samenhangend op de ontwikkeling van het aanbod. Daarnaast is het overheidsbeleid van invloed geweest op de kosten en de prijsstelling van kinderopvangorganisaties.

5.2 Invloed gemeentebesleid

Behalve met de landelijke wetgeving hebben kinderopvangorganisaties te maken met gemeentelijk beleid dat direct of indirect van invloed is op de markt van kinderopvang. Het gaat te ver om voor dit onderzoek een analyse van het beleid op het gebied van kinderopvang van alle gemeenten in Nederland uit te voeren. Wel kunnen we op basis van interviews met experts, organisaties en een vijftal gemeenten hierover enkele indrukken weergeven.

Uit de interviews met gemeenten komt naar voren dat geen van hen een echt op marktwerking gericht beleid voert, wel kennen twee van de geïnterviewde gemeenten een convenantaanpak wachtlijsten. Toch zijn experts en organisaties van mening dat gemeenten met hun handelen van invloed zijn op de mate waarin nieuwe toetreders kunnen toetreden. Gemeenten verschillen wel op dit punt; toetredingsdrempels zijn niet overal even hoog. Zoals in hoofdstuk 2 al beschreven, is het vinden van een geschikte locatie een belangrijke toetredingsdrempel voor startende ondernemers op de kinderopvangmarkt. De gemeenten kunnen met het aanpassen van bestemmingsplannen tegemoetkomen aan de groeiende behoefte aan nieuwe opvanglocaties. Uit onderzoek van de MO-groep blijkt echter dat bijna één op de vijf kinderopvangorganisaties met een wachtlijst geen medewerking krijgt bij het oplossen van hun huisvestingsproblemen.⁸

Uit de interviews blijkt ook dat gemeenten verschillen in de manier waarop zij omgaan met bestemmingsplannen. Er zijn gemeenten die erg strikt met de bestemmingsplannen omgaan, terwijl andere gemeenten op grond van goede argumenten bereid zijn om het bestemmingsplan aan te passen indien dat nodig is. Een startende ondernemer geeft aan dat de beginfase een erg onzekere periode is. Hij omschrijft deze fase als een fase waarin je in gemeenteland van het kastje naar de muur wordt gestuurd. De gebrekkige transparantie van het gemeentebesleid verstrekt de onzekerheid in deze periode. Zo kreeg hij eerst te horen dat het bestemmingsplan veranderd diende te worden om gebruik te kunnen maken van de locatie die hij voor ogen had en dat dit zeker zes maanden zou duren. Later werd hem verteld dat dit ook op een andere manier kon, waardoor het maar zes weken zou duren. De ondoorzichtigheid van dergelijke producers maakt dat de periode tot het betrekken van de locatie lang en onzeker is. Hierbij dient de onzekerheid omtrent het verstrekken van de bouw- en gebruiksvergunningen nog te worden opgeteld. De interviews met gemeenten maken ook duidelijk dat niet alle gemeenten even streng de Ministeriele Beleidsregels Kwaliteit met betrekking tot het gebouw toepassen. In een grote gemeente gaf de beleidsmedewerker bijvoorbeeld aan dat veel locaties door het tekortschieten op wettelijke eisen worden afgewezen. In een andere gemeente gaf de geïnterviewde beleidsmedewerker aan dit beeld te herkennen, locaties die niet

⁸ ING, Sectorvisie Kinderopvang, Investeren in groei, mei 2007.

aan de eisen voldoen, maar dat de betrokken ondernemer in de meeste gevallen wel een formele ontheffing krijgt van de gemeente.

Onze stakeholders en respondenten van organisaties noemen ook veelvuldig de rol van de gemeenten bij onder meer de exploitatie van brede scholen, het afsluiten van convenanten voor breder onderwijsbeleid (bijvoorbeeld voorschoolse educatie) en het toewijzen van een locatie voor kinderopvang. Het blijkt dat bepaalde gemeenten al jarenlang met een en dezelfde aanbieder van kinderopvang werken en daardoor bij het opzetten van bijvoorbeeld een brede school vaak maar aan één aanbieder denken (zie ook de paragraaf over toetredingsdrempels in hoofdstuk 2). Met dit gedrag sluiten zij andere aanbieders uit. In de meeste interviews met gemeenten herkent men dit beeld, men geeft echter aan dat het geen bewuste keuze is. Het komt vooral voort uit gewoonte en het feit dat partijen al zolang in beeld zijn. Hoewel het gedrag dus onbewust lijkt, maakt dit toetreding voor nieuwkomers wel moeilijker. Ten slotte blijkt de keuze over hoe gemeenten het peuterspeelzaalwerk beleggen, marktverstrend. In veel gemeenten wordt dit gesubsidieerd aangeboden door één partij. In een in het onderzoek betrokken gemeente gaf de beleidsmedewerker aan dat deze grote aanbieder de peuterspeelzalen ook steeds vaker gaat inzetten voor buitenschoolse opvang. Het voordeel voor de aanbieder is dat deze al beschikt over goede faciliteiten. Ook dit stelt andere aanbieders echter op achterstand. De bewuste gemeente gaat nu het peuterspeelzaalwerk ook bij meerdere aanbieders beleggen om dit marktvoordeel te verkleinen.

5.3 Invloed geplande wetswijzigingen

Om het stelsel beheersbaar te houden en misbruik en oneigenlijk gebruik te voorkomen, heeft het kabinet in 2008 een professionalisering van het systeem van gastouderopvang aangekondigd per 1 januari 2010. Daarnaast worden er verschillende uurprijzen geïntroduceerd voor de verschillende vormen van opvang. De keuzevrijheid van ouders voor verschillende vormen van kinderopvang blijft bij deze wijzigingen gewaarborgd.

Om dit doel te bereiken, treedt in 2010 de wetswijziging Wet kinderopvang in werking. Dit houdt het volgende in:

- Gastouders moeten voldoen aan deskundigheidseisen. Er blijft ruimte voor kwalitatief goede kleinschalige opvang in huiselijke kring, ook bij de vraagouder thuis.
- Er vindt rechtstreekse controle op de kwaliteitseisen plaats. Per 1 januari 2010 houdt de GGD niet alleen toezicht op het gastouderbureau, maar ook op de kwaliteit van de opvang bij de gastouder zelf.
- Er komt één landelijk register voor kinderopvang, waarin alle formele opvang is opgenomen die aan de eisen voldoet. Eind 2010 moet dit register gevuld zijn. De Belastingdienst bepaalt op basis van de inschrijving in het register of ouders recht hebben op kinderopvangtoeslag.

- De betaling van de gastouder verloopt na invoering van het wetsvoorstel via het gastouderbureau. Dit maakt betere controle door de Belastingdienst mogelijk, waardoor misbruik en oneigenlijk gebruik wordt tegengegaan.
- Vanaf 2010 worden de uitvoeringskosten van het gastouderbureau transparant gemaakt voor de ouder en de gastouder.
- Vanaf 2010 gelden er drie verschillende typen maximum uurprijzen: één voor de dagopvang, één voor de buitenschoolse opvang en één voor formele gastouderopvang. De maximum uurprijs voor de dagopvang is hoger vastgesteld, namelijk op €6,25. De maximumprijs voor de buitenschoolse opvang is juist verlaagd naar €5,82. De maximum uurprijs voor gastouderopvang wordt €5,00.

Bij de parlementaire behandeling van de wetwijziging Wet kinderopvang heeft de Tweede Kamer ook nog twee moties aangenomen. Met de eerste motie (motienummer 40, 31874) roept de Tweede Kamer de regering op een onafhankelijke toezichthouder in te stellen voor de kinderopvangsector. Dit moet vooral het probleem wegnemen dat het voor oudercommissies nu niet altijd mogelijk of gemakkelijk is om de door de eigen kinderopvangorganisatie voorgestelde prijsverhogingen te beoordelen. De tweede motie (motienummer 30, 31874) roept de regering op om met concrete voorstellen te komen om vermeende ongewenste praktijken in de kinderopvangsector tegen te gaan en de positie van ouders te versterken. Bij vermeende ongewenste praktijken gaat het volgens de tekst van de motie bijvoorbeeld om prijsverhogingen die ondanks een negatief advies van de oudercommissie worden doorgevoerd of om situaties waarin ouders collectief worden gedwongen mee te betalen aan verlengde openingstijden.

Ten tijde van ons veldwerk voor dit onderzoek (februari en maart 2009) was de inhoud van de wetwijziging Wet kinderopvang nog niet bekend bij onze respondenten. Wel was bekend dat de regering maatregelen wilde nemen om de financiële beheersbaarheid en toegankelijkheid van kinderopvang te waarborgen. Staatssecretaris Dijkema had de Tweede Kamer hierover namelijk op 20 juni 2008 al een brief gestuurd met daarin al de contouren van de maatregelen die uiteindelijk in de wet zijn opgenomen.⁹ In de interviews met stakeholders en kinderopvangorganisaties hebben we de respondenten gevraagd naar hun mening over de voorgestelde wijzigingen.

Uit de interviews bleek dat de plannen van de staatssecretaris die toen bekend waren, veel onzekerheid opleverden in de sector. Men verwachtte namelijk dat ook voor 2010 de maximum uurprijzen die de Belastingdienst hanteert, niet zouden worden verhoogd. Dit zou betekenen dat voor het derde jaar op rij de maximum uurprijzen voor kinderopvang niet worden geïndexeerd, wat bij invoering van de wet wel zo was afgesproken. Door interviewpartners wordt dit

⁹ Brief aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal met kenmerk 2007-2008 31 322, nr. 25, 20 juni 2008.

getypeerd als 'jojobeleid' van de overheid. Dit zorgt niet alleen voor onzekerheid onder kinderopvangorganisaties, maar ook voor onzekerheid onder banken over de rentabiliteit van kinderopvangorganisaties. Het gevolg is dat banken de sector risicovoller inschatten en meer zekerheden eisen. Daardoor wordt het moeilijker om krediet te krijgen voor nieuwe organisaties, aldus de respondenten. Dit kan groei van bestaande aanbieders en toetreding van nieuwe aanbieders belemmeren.

Daarnaast geven de geïnterviewde belangenorganisaties aan dat de onduidelijkheid over wetswijzigingen in het voorjaar 2009, vooral over de gastouderopvang, voor onzekerheid zorgt onder ouders. Voor ouders die nu gebruikmaken van gastouderopvang is het onzeker of hun gastouder volgend jaar nog steeds de opvang van hun kind mag verzorgen en of deze gastouder dat wil doen voor een lagere maximum uurprijs. Ook is er begin 2009 onder ouders onzekerheid omtrent de eigen bijdrage aan kinderopvang. Hierbij speelt ook de prijsstelling van kinderopvangondernemers een belangrijke rol. Het was begin 2009 nog onduidelijk of de gemiddelde uurprijs in 2010 lager of gelijk aan de maximum uurprijs die de Belastingdienst hanteert, zal zijn.

6 ONDERZOEKSVRAGEN EN SLOTBESCHOUWING

In dit laatste hoofdstuk beantwoorden we onze onderzoeksvragen en komen we tot een slotbeschouwing.

6.1 Beantwoording onderzoeksvragen

1. Wat is het marktaandeel van aanbieders binnen de 50.000+-gemeenten?

Uit de analyse blijkt dat een relatief groot aandeel van de 50.000+-gemeenten aanbieders met een groot marktaandeel kent. Voor de markt van buitenschoolse opvang geldt dat in 55 procent van de 50.000+-gemeenten de vier grootste partijen samen een marktaandeel van meer dan tachtig procent hebben. Voor de markt van dagopvang is dit in nog meer gemeenten het geval. Hiervoor geldt een aandeel van bijna tachtig procent.

Kijken we voor dezelfde gemeenten naar het marktaandeel van de grootste aanbieder, dan blijkt dat in zes procent van de gemeenten een aanbieder van dagopvang actief is die een groter marktaandeel dan tachtig procent heeft. Wel blijkt in bijna drie op de vier gemeenten een aanbieder van dagopvang actief te zijn met een marktaandeel van meer dan veertig procent. Voor de markt van buitenschoolse opvang geldt dat in bijna één op de vier 50.000+-gemeenten een speler met een groot marktaandeel (van meer dan 80 procent) actief is. In vier op de vijf gemeenten is sprake van een speler met een marktaandeel van meer dan veertig procent.

Voor de grotere gemeenten geldt aldus dat er op hun kinderopvangmarkt één of meerdere aanbieders met een groot marktaandeel actief zijn. Deze speler(s) is of zijn veelal (begonnen als) een stichting en al jarenlang actief in de betreffende gemeente.

Uit een beperkte analyse die we hebben uitgevoerd naar marktconcentratie in gemeenten met minder dan 50.000 inwoners, blijkt dat er in deze gemeenten vaker sprake is van een speler met een groot marktaandeel.

2. Is er sprake van prijsverschillen tussen de aanbieders?

In de markt voor dagopvang ligt begin 2009 de gemiddelde uurprijs onder de maximum uurprijs van €6,10 waarover subsidie wordt verstrekt. Kinderopvangorganisaties lijken niet geneigd te zijn om veel van de maximale uurprijs van €6,10 af te wijken. Er doen zich dan ook ten aanzien van de gehanteerde uurprijs geen forse verschillen voor tussen organisaties. In de markt voor buitenschoolse opvang is de gemiddelde uurprijs zes procent hoger dan de maximum uurprijs van €6,10 die de belastingdienst in 2008 hanteerde.

Uit onze panelenquête onder ouders komt naar voren dat de gehanteerde uurtarieven niet veel afwijken van de maximum uurprijs van €6,10. Ouders geven aan begin 2009 voor dagopvang een gemiddelde uurprijs van €6,- te betalen en voor buitenschoolse opvang €6,07.

3. Hangt marktconcentratie samen met prijs?

De gemiddelde uurprijs in gemeenten met een hoge marktconcentratie is niet hoger dan in gemeenten met een relatief lage marktconcentratie. Dit geldt voor zowel dagopvang als voor buitenschoolse opvang. Aangezien de uurprijzen landelijk weinig van elkaar afwijken, ligt dit in de lijn der verwachting.

Wanneer niet de uurprijs, maar de prijs per jaar bij een volledige kindplaats in beschouwing wordt genomen, blijkt er bij dagopvang wel samenhang te zijn met marktconcentratie. De gemiddelde jaarprijs in een gemeente correleert positief met de C4-ratio op gemeenteniveau.¹ Dit betekent dat aanbieders van dagopvang in gemeenten met een hoge marktconcentratie een hogere jaarprijs hanteren dan aanbieders in gemeenten met een lagere C4-ratio. Doordat aanbieders van kinderopvang niet geneigd zijn om veel van de maximum uurprijs van €6,10 af te wijken, kunnen aanbieders van dagopvang enkel een hogere jaarprijs hanteren wanneer zij een hoger aantal contracturen aanbieden. Uit onze analyse komt dan ook naar voren dat naast de gemiddelde jaarprijs binnen een gemeente ook het gemiddelde aantal contracturen positief correleert met de C4-ratio. Voor de buitenschoolse opvang zijn deze verbanden niet gevonden.

4. In welke mate is er sprake van marktdynamiek?

De markt voor kinderopvang wordt gekenmerkt door een groot aantal nieuwe toetreders en kan daardoor als een dynamische markt worden gezien. Zo is in de periode tussen begin 2007 en eind 2008 landelijk het totale aantal aanbieders gegroeid met maar liefst 29 procent. Daarnaast hebben bestaande aanbieders hun capaciteit flink uitgebreid.

Gezien het voorgaande is het ook geen verrassing dat de churn voor de markt van kinderopvang relatief hoog is. Zo komt de landelijke churn voor de gehele markt van kinderopvang voor de periode januari 2007-december 2008 uit op 0,4. Oftewel: in deze periode van twee jaar is veertig procent van het aantal aanbieders toe- of uitgetreden. Wanneer we de markt voor dagopvang met de markt voor buitenschoolse opvang vergelijken, blijkt de markt voor buitenschoolse opvang meer marktdynamiek te kennen. Dit uit zich in een hogere churn voor de markt voor buitenschoolse opvang (churn = 0,46) ten opzichte van de markt voor dagopvang (churn = 0,35). De marktdynamiek is vooral te danken aan het hoge aantal toetreders. In beide markten is

¹ De gemiddelde jaarprijs op het niveau van een gemeente is berekend op basis van de jaarprijs van de in deze gemeente aanwezige kinderopvangorganisaties. De jaarprijs op organisatieniveau ontstaat door het aantal uren behorend bij een kindplaats bij een bepaalde organisatie te vermenigvuldigen met de uurprijs die deze organisatie hanteert.

nauwelijks sprake van uittreeders. Van de toetreders in de markt voor buitenschoolse opvang blijkt zestien procent al een dagopvang te bieden.

Ook op gemeenteniveau blijkt dat de gemiddelde marktdynamiek in de 50.000+-gemeenten eveneens groter is in de markt voor buitenschoolse opvang (churn = 0,43) dan in de markt voor dagopvang (churn = 0,31). De gemiddelde churn voor de totale markt is voor de 50.000+-gemeenten gelijk aan 0,34. Verder blijkt de marktdynamiek tussen gemeenten sterk te verschillen tussen helemaal geen marktdynamiek (churn = 0) en zeer veel marktdynamiek (churn > 1).

In zeventien procent van de gemeenten in de markt voor dagopvang is in de periode 2007-2009 helemaal geen sprake geweest van marktdynamiek. Oftewel: in deze periode zijn er geen aanbieders van dagopvang uit- dan wel toegetreden. Voor de markt voor buitenschoolse opvang ligt dit aandeel lager, in dertien procent van de gemeenten is op deze markt geen sprake van dynamiek geweest. Het andere uiterste, meer toe- en uittreeders dan het totale aantal aanbieders, geldt voor de markt buitenschoolse opvang in vier 50.000+-gemeenten. In de markt voor dagopvang blijkt dit laatste in geen van de 50.000+-gemeenten het geval te zijn.

5. Welke toetredingsdrempels zijn er?

Wanneer we naar de cijfers over het aantal toetreders kijken, lijkt de markt van kinderopvang goed toegankelijk te zijn. Het aantal toetreders is in vergelijking met andere markten, zoals bijvoorbeeld de winkelsector, hoog. Een belangrijke verklaring voor het hoge aantal toetreders is de enorme groei in vraag naar kinderopvang. Er zijn maar weinig markten die in hun bestaansgeschiedenis een dergelijke groei hebben gekend. Hoewel het aanbod sterk gegroeid is, is deze groei toch nog onvoldoende om de groei in vraag bij te kunnen houden. Dit uit zich in de wachtlijsten die zowel voor dagopvang als voor buitenschoolse opvang bestaan.

In de interviews die we gehouden hebben met een achttal kinderopvangorganisaties hebben we gevraagd of er toetredingsdrempels zijn waardoor een groei van het aanbod begrensd is of in bepaalde gemeenten niet heeft plaatsgevonden (churn = 0). Als belangrijkste toetredingsdrempels worden de volgende genoemd:

- de noodzaak om te beschikken over een netwerk: vooral het hebben van relaties met gemeenten en schoolbesturen;
- het vinden van een geschikte locatie (die aan wettelijke eisen voldoet);
- hoge investeringen en relatief lange terugverdientijd, gekoppeld aan uurtarieven die ouders in rekening gebracht kunnen worden;
- het vinden van geschikt personeel.

6. Indien de marktdynamiek laag is, houdt dit dan verband met de toetredingsdrempels?

Een opvallende uitkomst van ons onderzoek is dat de marktdynamiek in gemeenten waarin de gezamenlijke marktaandelen van de vier grootste spelers hoger is dan negentig procent, lager is dan in gemeenten met een lagere marktconcentratie. Uit de interviews die wij hebben gevoerd, komt naar voren dat er inderdaad gemeenten zijn waar toetreding minder interessant is, doordat de gemeente of schoolbesturen bij de exploitatie van kinderopvang op een brede school of in een nieuw gebouw in een nieuwbouwwijk, vaak meteen kijkt naar de speler waarmee zij al jarenlang een relatie hebben.

7. In welke mate is er sprake van wachtlijsten in een bepaald gebied?

Uit ander Regioplanonderzoek waarin onderzoek is gedaan naar wachtlijsten in de kinderopvang in 36 gemeenten, blijkt dat er op 1 december 2008 nog steeds sprake is van wachtlijsten voor de dagopvang en buitenschoolse opvang en dat aldus de vraag nog steeds groter is dan het aanbod. Wel is de wachtlijstomvang als percentage van de capaciteit afgenomen. Dit betekent dat het aanbod een inhaalslag heeft gemaakt en hierdoor beter op de vraag aansluit dan voorheen het geval was. Dit geldt zowel voor de markt voor dagopvang als voor buitenschoolse opvang.

De wachttijden blijken tussen de provincies te verschillen. De wachttijden en wachtlijsten zijn het langst in de westelijke provincies, te weten Noord-Holland, Zuid-Holland en Utrecht. Dit beeld zagen we ook in eerder door Regioplan uitgevoerde metingen rondom wachtlijsten. De verschillen in termen van wachttijden zijn tussen de westelijke provincies en de overige provincies kleiner geworden.

Wanneer we kijken op gemeenteniveau, blijkt dat de wachtlijsten en wachttijden het langst zijn in de grote gemeenten (meer dan 100.000 inwoners). Het verschil in wachttijd tussen grote en kleinere gemeenten is wel kleiner geworden in vergelijking met vorige metingen.

8. Hangen deze wachtlijsten samen met de toetredingsdrempels?

De ons beschikbare databronnen en de informatie uit de gevoerde interviews laten niet toe deze onderzoeksvraag valide te beantwoorden.

9. In welke mate concurreren de aanbieders met elkaar?

Lange tijd was de markt voor kinderopvang een markt waarin het aanbod ruim tekortschoot om in de vraag naar kinderopvang te voorzien. De vraag was dusdanig toegenomen dat het aanbod dit niet bijhield. In zo'n markt is er in principe voor elk aanbod een vraag; de noodzaak tot concurrentie was er dan ook veelal niet. Nu het aanbod begint te raken aan de vraag, lijkt de onderlinge concurrentie toe te nemen. In onze interviews werd dit ook duidelijker, het belang om zich te kunnen onderscheiden van andere aanbieders neemt toe.

10. Concurreren zij op kwaliteit? En zo ja, hoe onderscheiden de verschillende aanbieders zich dan van elkaar?

Kinderopvangorganisaties concurreren nog niet openlijk met elkaar op kwaliteitsaspecten. Er is op deze aspecten dan ook voor ouders nog nergens objectieve informatie beschikbaar om organisaties hierop met elkaar te vergelijken. Dit komt omdat de sector tot nu toe niet in staat is geweest kwaliteitsindicatoren te ontwikkelen waarmee ouders kinderopvangorganisaties beter met elkaar kunnen vergelijken. Vanuit het veld zien kinderopvangorganisaties hier overigens wel mogelijkheden toe in de sfeer van tevredenheidsonderzoeken. De vraag die kinderopvangorganisaties hierbij stellen, is overigens wel of de ouders vervolgens wel gebruik zullen maken van deze gegevens om een keuze te maken. Veel ouders baseren hun keuze toch op de nabijheid van de opvanglocatie, de aanwezigheid van vriendjes en vriendinnetjes van hun kind op de opvanglocatie en hun eerste indruk. Voor de eerste indruk is het dan met name van belang dat de leidster aardig is en dat het verblijf er netjes uitziet. Om objectieve kwaliteitsindicatoren blijken ouders dan ook niet direct te geven.

11. In welke mate is sprake van 'bewuste' afnemers (ouders)? Houden zij de prijzen en kwaliteit van de verschillende kinderopvangorganisaties nauwgezet in de gaten?

In het kader van ons onderzoek is een 'bewuste' afnemer gedefinieerd als een ouder die van tijd tot tijd diensten/producten van kinderopvangorganisaties op een aantal (economische) aspecten met elkaar vergelijkt en op basis daarvan tot een eerste keuze komt en deze waar nodig na verloop van tijd bijstelt. Ons onderzoek maakt duidelijk dat ouders die gebruikmaken van kinderopvang, niet zo opereren (zie antwoord op vraag 11). De wens van een organisatie in de nabijheid en het feit dat er soms wachtlijsten zijn, maakt dat ouders vaak maar beperkte keuze hebben en dus ook niet echt als bewuste afnemers kunnen acteren. Hebben ouders wel de luxe van meerdere organisaties in de nabije omgeving, dan is het voor ouders vaak niet mogelijk of in ieder geval gemakkelijk om organisaties op voor hen belangrijke zaken met elkaar te vergelijken. Dit bemoeilijkt het keuzeprocess.

Wat overigens wel uit onze enquête blijkt, is dat prijs voor ouders in ieder geval geen belangrijk keuzemotief is om voor een bepaalde organisatie te kiezen. Ook blijkt prijs geen belangrijk overstapmotief te zijn. Het is juist deze informatie die goed beschikbaar is op bijvoorbeeld websites van opvangorganisaties.

12. Zo ja, is dit terug te zien in het switchgedrag van ouders?

Ouders kunnen er ook voor kiezen om na verloop van tijd van organisatie te wisselen voor de opvang van hun kinderen. In onze panelenquête hebben we ouders gevraagd naar hun switchgedrag. Hieruit blijkt dat 24 procent van de ouders die gebruikmaken van dagopvang en 15 procent van de ouders die gebruikmaken van buitenschoolse opvang, wel eens is overgestapt. Van de ouders die niet zijn overgestapt, blijkt 25 procent van de ouders die

gebruikmaken van dagopvang en 17 procent van de ouders die gebruikmaken van buitenschoolse opvang wel eens te hebben overwogen om over te stappen. Uiteindelijk hebben ouders het niet gedaan. De belangrijkste redenen waarom ouders switchen, zijn verhuizing en kinderen die het niet naar hun zin hebben op een bepaalde locatie.

6.2 Slotbeschouwing

De wetgever beoogde met de Wet kinderopvang zowel ouders als organisaties te prikkelen tot het maken van 'betere' keuzes. Van ondernemers wordt verwacht dat zij hun aanbod verhogen en dat deze tevens meer aansluit op de vraag. De aanwezigheid van een markt, en dus niet meer een gesubsidieerde omgeving, zet organisaties in theorie aan om met elkaar én met alternatieven buiten de sector te concurreren voor de gunst van ouders met jonge kinderen. Van ouders wordt verwacht dat zij zich gaan gedragen als 'bewuste' afnemers van het product kinderopvang. In het kader van dit onderzoek wordt hieronder verstaan dat een ouder van tijd tot tijd diensten/producten van kinderopvangorganisaties op een aantal (economische) aspecten met elkaar vergelijkt en op basis daarvan tot een keuze komt of deze waar nodig tussentijds bijstelt. Dergelijk gedrag van ouders zou aanbieders alert moeten houden op welk opvangaanbod zij ouders bieden. Heeft het aanbod bijvoorbeeld wel een goede prijs-kwaliteitverhouding? Uiteindelijk moet zowel het gedrag van aanbieders en dat van de ouders (de vragers) ertoe leiden dat vraag en aanbod, zowel kwantitatief als kwalitatief, beter op elkaar worden afgestemd. Ook moet het leiden tot kostenbeheersing.

Op basis van de interviews met aanbieders, gemeenten en stakeholders komen we tot de conclusie dat de marktwerking aan de aanbodzijde over het algemeen goed op gang is gekomen. De aanwezigheid van zeer gunstige perspectieven (steeds sterker toenemende vraag naar opvang) heeft ertoe geleid dat veel ondernemers zich op de markt van kinderopvang zijn gaan begeven. De capaciteitsgroei is ongekend. Nu, zeker in sommige gemeenten, de vraag door het aanbod is ingehaald, lijken de verwachte gedragsaanpassingen bij de aanbieders zich voor te doen. Kinderopvangorganisaties gaan meer energie steken in profilering, bijvoorbeeld door met een meer innovatief aanbod richting ouders te komen. Toetreding is echter niet in alle gemeenten even eenvoudig. Zo betekenen eenzijdige leveringsafspraken, die aanbieders van buitenschoolse opvang in sommige gemeenten met schoolbesturen hebben gemaakt, dat andere aanbieders van buitenschoolse opvang worden uitgesloten.

Dat aanbieders een competitieve instelling hebben, maken wij ook op uit het feit dat door alle geïnterviewde gemeenten is aangegeven dat vooral de grootste spelers bovenop nieuwe marktkansen (bijvoorbeeld nieuwe locaties) zitten. Ze reageren hier steeds snel en commercieel op. Volgens ons is dit een

teken dat ook de grote partijen zich ervan bewust zijn dat concurrenten zomaar hun slag kunnen slaan. De rest van de markt zit niet stil. De grotere aanbieders op lokaal niveau gaan er dus zelf niet van uit dat hun grote marktaandeel zonder meer onaangetaast blijft. Dit is ook winst van marktwerking.

Aan de vraagzijde van de kinderopvangmarkt wordt het van belang geacht dat ouders zich als bewuste afnemers gedragen. De praktijk wijst uit dat dit slechts in geringe mate het geval is. Een bewuste afnemer vergelijkt diensten/producten van verschillende aanbieders op een aantal (economische) aspecten met elkaar en maakt op basis daarvan een keuze voor een bepaalde kinderopvangorganisatie. Indien nodig, past de ouder deze keuze na verloop van tijd aan als een andere organisatie betere scores heeft op aspecten waarop hij of zij kinderopvangorganisaties met elkaar vergelijkt. Op deze manier stimuleren consumenten ondernemers tot goed gedrag en tot daarmee gepaard gaande goede prestaties. Ouders baseren zich in de praktijk echter bij de keuze voor een kinderopvangorganisatie vaak niet op een vergelijking van verschillende organisaties op economische aspecten, maar kiezen simpelweg voor de dichtstbijzijnde organisatie waar plaats is of baseren hun keuze op meer gevoelsmatige zaken als 'aardige leidsters' en 'sfeer'. Met name de wens van een nabije locatie voor het kind beperkt het aantal organisaties dat ouders in overweging nemen (of kan nemen). Vaak zijn dit er maar een paar of slechts één. Dit betekent dat elke ouder maar beperkte keuze heeft, zeker als er ook nog sprake is van wachtlijsten bij deze organisaties. De vraag is overigens wel of het vanuit bedrijfseconomisch perspectief überhaupt wel haalbaar is dat elke ouder met jonge kinderen in zijn nabijheid de keuze heeft uit verschillende organisaties. Een bijkomend probleem is dat er voor ouders onvoldoende informatie voorhanden is om organisaties op de voor hen interessante aspecten te kunnen vergelijken. Wanneer ouders eenmaal voor een kinderopvangorganisatie hebben gekozen, blijken zij daarna verder maar in beperkte mate op hun keuze terug te komen en te wisselen van kinderopvangorganisatie. Mochten ouders toch overstappen, dan gebeurt dit vaak om praktische redenen (verhuizing, niet alle kinderen plaatsbaar bij één en dezelfde organisatie) en dus niet omdat ouders op basis van een vergelijking van organisaties kiezen voor een organisatie met een betere prijs-kwaliteitverhouding. De meeste ouders blijken daarnaast vooral tevreden te zijn over hun huidige kinderopvangorganisatie en daardoor ook niet bezig te zijn om informatie te verzamelen over wat andere organisaties te bieden hebben. De opvang van de kinderen is er namelijk ook het product niet voor om snel te wisselen; het voordeel van bijvoorbeeld een lagere prijs of een mooiere locatie weegt voor ouders vaak niet op tegen het nadeel afscheid te moeten nemen van de leidster op de huidige locatie met wie het kind zo'n goede relatie heeft. Marktwerking wordt vanuit het perspectief van ouders dan ook niet als belangrijk punt ervaren, goede opvang voor het kind in de nabijheid van het eigen huis wel.

Los van de vraag of marktwerking wel of niet gebaat zou zijn bij een actiever optreden van ouders als bewuste afnemers op de markt voor kinderopvang, concluderen wij wel dat de invoering van marktwerking ertoe heeft geleid dat vraag en aanbod van kinderopvang, zeker in kwantitatieve zin, beter op elkaar zijn gaan aansluiten. De wachtlijsten zijn mede door de enorme capaciteitsuitbreiding landelijk gezien afgenomen, zelfs ondanks dat de vraag sterk is toegenomen.

Marktwerking zou nog wel kunnen worden versterkt. De volgende maatregelen lijken daarbij zinvol:

- Het ministerie van OCW zou gemeenten, zeker die met marktpartijen met grote marktaandelen, moeten informeren over hoe ook hun eigen handelen de ontwikkeling van marktwerking in de kinderopvang kan tegenwerken. Hierbij zou bijvoorbeeld de ontwikkeling van brede scholen als voorbeeld kunnen worden genomen. Gemeenten zou inzicht gegeven moeten worden in het feit dat plannen maken met de aloude en goed functionerende aanbieder van kinderopvang in de gemeente, het moeilijker maakt voor nieuwe aanbieders om toe te treden. Ook zouden gemeenten erop attent moeten worden gemaakt dat ze schoolbesturen bewust moeten maken van het feit dat unieke contracten met aanbieders van buitenschoolse opvang, andere aanbieders uitsluit.
- Het lijkt zinvol om aan de hand van aanvullend onderzoek na te gaan hoe gemeenten omgaan met de aanvullende bepalingen met betrekking tot het gebouw zoals die zijn opgenomen in de Ministeriële Beleidsregels Kwaliteit. De regels zijn streng en maken in de praktijk veel locaties ongeschikt voor kinderopvang. Gemeenten lijken er verschillend mee om te gaan. De meerwaarde van zo'n aanvullend onderzoek is dat toelaatbare interpretatieverschillen van de regels tussen gemeenten duidelijk worden. Dit biedt het ministerie van OCW de mogelijkheid om hier haar informatievoorziening richting gemeenten op aan te passen.
- Gemeenten en het rijk zouden zich er nog sterker voor moeten inzetten om voor ouders de prestaties van organisaties inzichtelijker te maken. Ouders die wel de luxe hebben van meer aanbieders in de buurt, kunnen die organisaties nu nauwelijks met elkaar vergelijken. Dit bemoeilijkt het maken van een eerste keuze en prikkelt ouders ook nadien niet om eventueel op deze keuze terug te komen.

BIJLAGEN

BIJLAGE 1

Lijst van gemeenten met meer dan 50.000 inwoners op 01-01-09

- Alkmaar
- Almelo
- Almere
- Alphen aan den Rijn
- Amersfoort
- Amstelveen
- Amsterdam
- Apeldoorn
- Arnhem
- Assen
- Barneveld
- Bergen op Zoom
- Breda
- Capelle aan den IJssel
- Delft
- Den Helder
- Deventer
- Doetinchem
- Dordrecht
- Ede
- Eindhoven
- Emmen
- Enschede
- Gouda
- Groningen
- Haarlem
- Haarlemmermeer
- Hardenberg
- Heerhugowaard
- Heerlen
- Helmond
- Hengelo
- Hilversum
- Hoogeveen
- Hoorn
- Katwijk
- Leeuwarden
- Leiden
- Leidschendam-Voorburg

- Lelystad
- Maastricht
- Nieuwegein
- Nijmegen
- Oosterhout
- Oss
- Purmerend
- Roermond
- Roosendaal
- Rotterdam
- Schiedam
- 's-Gravenhage
- s-Hertogenbosch
- Sittard-Geleen
- Smallingerland
- Spijkenisse
- Terneuzen
- Tilburg
- Utrecht
- Veenendaal
- Velsen
- Venlo
- Vlaardingen
- Westland
- Zaanstad
- Zeist
- Zoetermeer
- Zwolle

BIJLAGE 2

Panelenquête

Synovate heeft een panelenquête onder ouders in hun panel uitgezet. De vooraf afgesproken respons van vijfhonderd ouders is door hen gerealiseerd. Van de vijfhonderd respondenten hebben 215 ouders de enquête ingevuld voor een kind op de dagopvang en 285 ouders de enquête ingevuld voor een kind op de buitenschoolse opvang. De gemiddelde leeftijd van de respondenten is 38,5 jaar (sd = 6.4) en iets meer dan de helft van de respondenten (257) is vrouw.

Volgens het CBS maakten in 2007 238.000 huishoudens gebruik van kinderopvang. De meerderheid van deze huishoudens (57,6%) is woonachtig in sterk, of zelfs zeer sterk verstedelijkt gebied. Bij de enquête is dit eveneens het geval en beslaat deze groep 52,3 procent van de steekproef. Ook wanneer het opleidingsniveau van de respondenten in ogenschouw wordt genomen, blijkt deze goed overeen te komen met de landelijke CBS-cijfers. Bij beide is de meerderheid hoogopgeleid en is minder dan tien procent laagopgeleid.

Tabel B2.1 Verstedelijking en opleidingsniveau van de panelenquête afgezet tegen landelijke cijfers

	Landelijk	%	Enquête	%
Verstedelijking				
Zeer sterk stedelijk	62 duizend	26,1	80	16,0
Sterk stedelijk	75 duizend	31,5	181	36,3
Matig stedelijk	45 duizend	18,9	96	19,2
Weinig stedelijk	39 duizend	16,4	96	19,2
Niet stedelijk	17 duizend	7,1	46	9,2
Opleiding¹				
Hoog	125 duizend	53,0	289	57,8
Middelbaar	90 duizend	38,1	161	32,2
Laag	21 duizend	8,9	49	9,8

Bron: CBS (Statline): 'Huishoudens; belangrijkste vorm van kinderopvang', 2007 en Regioplan-panelenquête, 2009

Uit de enquête komt naar voren dat met name kleine gezinnen gebruikmaken van kinderopvang. Slechts 14,7 procent van de deelnemers aan de panelenquête heeft een gezin dat uit vijf of meer personen bestaat. Dit is in overeenstemming met de CBS-cijfers. Uit deze cijfers blijkt dat 8,4 procent van de huishoudens die gebruikmaken van kinderopvang, bestaat uit drie of meer kinderen van dertien jaar of jonger.

¹ Bij de panelenquête is er bij het bepalen van het opleidingsniveau uitgegaan van de hoofdkostwinner, terwijl het CBS hierbij het opleidingsniveau van de moeder gehanteerd heeft.

Tabel B2.2 Gezinsgrootte bij panelenquête en aantal kinderen volgens CBS

	Frequentie	%
Gezinsgrootte respondenten panelenquête		
2 personen	20	40,2
3 personen	165	33,1
4 personen	240	48,2
5 personen of meer	73	14,7
Aantal kinderen van 13 jaar of jonger (landelijk)		
1 kind	112 duizend	46,9
2 kinderen	107 duizend	44,8
3 kinderen of meer	20 duizend	8,4

Bron: CBS (Statline): 'Huishoudens; belangrijkste vorm van kinderopvang'

BIJLAGE 3
Tabellen panelenquôte
Tabel B3.1 Overstapredenen overstappers, niet-overstappers, twijfelaars en totale groep die gebruikmaakt van dagopvang

Overstapredenen ouders die gebruikmaken van dagopvang	Overstappers	Niet-overstappers, wel overwogen	Niet-overstappers, niet overwogen	Totaal
We verhuisd zijn of gaan verhuizen	42%	25%	74%	57%
Dichterbij en/of beter bereikbaar	35%	30%	19%	25%
Beter personeel	19%	23%	16%	18%
Mijn kind het niet naar zijn/haar zin heeft	17%	33%	73%	52%
Meer speelruimte	17%	20%	11%	14%
Pedagogisch beleid	15%	13%	15%	15%
Plek op de instelling die onze eerste keuze had	10%	20%	2%	7%
Ruimere openingstijden	10%	25%	15%	15%
Nieuwer/beter onderhouden gebouw	10%	13%	7%	9%
Betere communicatie met de ouders	6%	13%	6%	7%
Filosofie/levensopvatting van kinderopvanginstelling sluit beter aan	4%	5%	5%	5%
Meer mogelijkheden voor het ruilen van dagen	2%	30%	13%	13%
Lagere kosten door een lager uurprijs	2%	13%	15%	12%
Lagere kosten door rekenen met werkelijk afgenomen uren	2%	13%	12%	10%
Groter aanbod van (leer)activiteiten	2%	20%	13%	12%
Kleinere groepsgrootte	2%	13%	12%	10%
Lagere kosten door bij geen gebruik, vakantieperiode niet mee te rekenen	0%	18%	13%	11%
Aanbod van warm (avond)eten	0%	3%	3%	2%
De instelling niet meer actief is	0%	3%	31%	18%
Anders, namelijk	27%	25%	25%	14%

Bron: Panelenquôte, Regioplan, 2009

Tabel B3.2 Overstapredenen overstappers, niet-overstappers, twijfelaars, en totale groep die gebruikmaakt van buitenschoolse opvang

Overstapredenen ouders die gebruikmaken van buitenschoolse opvang	Overstappers	Niet-overstappers, wel overwogen	Niet-overstappers, niet overwogen	Totaal
We verhuisd zijn of gaan verhuizen	35%	10%	67%	54%
Dichterbij en/of beter bereikbaar	28%	23%	17%	20%
Mijn kind het niet naar zijn/haar zin heeft	28%	38%	76%	64%
Beter personeel	21%	38%	18%	21%
Betere communicatie met de ouders	21%	13%	7%	10%
Meer speelruimte	16%	20%	15%	16%
Groter aanbod van (leer)activiteiten	16%	30%	23%	23%
Pedagogisch beleid	14%	20%	12%	14%
Ruimere openingstijden	9%	13%	10%	10%
Nieuwer/beter onderhouden gebouw	9%	18%	8%	10%
Lagere kosten door een lager uurprijs	9%	20%	16%	16%
Plek op de instelling die onze eerste keuze had	7%	3%	6%	6%
Filosofie/levensopvatting van kinderopvanginstelling sluit beter aan	7%	5%	6%	6%
De instelling niet meer actief is	7%	5%	26%	20%
Meer mogelijkheden voor het ruilen van dagen	2%	25%	14%	14%
Lagere kosten door rekenen met werkelijk afgenomen uren	2%	25%	18%	16%
Kleinere groepsgrootte	2%	25%	12%	12%
Lagere kosten door bij geen gebruik, vakantieperiode niet mee te rekenen	2%	8%	15%	12%
Aanbod van warm (avond)eten	2%	8%	5%	5%
Anders, namelijk	21%	20%	20%	9%

Bron: Panelenquête, Regioplan, 2009

BIJLAGE 4
Kinderopvang in kleinere gemeenten (< 50.000 inwoners)
Tabel B4.1 Aantal locaties voor dagopvang voor gemeenten met minder dan 50.000 inwoners

Aantal locaties	Aantal gemeenten	Percentage	Cumulatief percentage
0	1	0,3%	
1	102	27,6%	27,9%
2	103	27,9%	55,8%
3	62	16,8%	72,6%
4	47	12,7%	85,3%
5	28	7,6%	92,9%
6	15	4,1%	97,0%
7	6	1,6%	98,6%
8	4	1,1%	99,7%
11	1	0,3%	100,0%
Totaal	369	100,0%	

Tabel B4.2 Aantal locaties voor buitenschoolse opvang voor gemeenten met minder dan 50.000 inwoners

Aantal locaties	Aantal gemeenten	Percentage	Cumulatief percentage
0	3	0,8%	
1	122	33,0%	33,8%
2	105	28,5%	62,3%
3	64	17,3%	79,6%
4	40	10,8%	90,4%
5	20	5,4%	95,8%
6	11	3,0%	98,8%
7	1	0,3%	99,1%
8	1	0,3%	99,4%
10	1	0,3%	99,7%
12	1	0,3%	100,0
Totaal	369	100,0%	

Tabel B4.3 Aantal locaties dagopvang en locaties voor buitenschoolse opvang per gemeente met 50.000- inwoners

Aantal locaties	Aantal gemeenten	Percentage
1	80	21,7
2	93	25,2
3	64	17,3
4	49	13,3
5	33	8,9
6	27	7,3
7	11	3,0
8	7	1,9
10	2	,5
11	1	,3
12	2	,5
Totaal	369	99,9

BIJLAGE 5

Literatuurlijst

- B&A Consulting (2007), Wachtlijsten Kinderopvang. Rapportage stand van zaken per 1 augustus 2007.
- B&A Consulting (2008), Wachtlijsten Kinderopvang 2e meting.
- Buitenhek Management & Consult (2008), *Analyse en prognose prijs- en kostenontwikkeling kinderopvang 2008-2010*.
- Centraal Planbureau (2008), *Een analyse van de groei van de formele kinderopvang in het recente verleden en in de nabije toekomst*.
- Gemeentelijke Taskforce BSO Den Haag (2008), *Wegwerken wachtlijsten BSO*.
- GGD Nederland (2009), *GGD-inspectie kinderopvang*.
- ING (2007), *Sectorvisie Kinderopvang. Investeren in groei*.
- Jongen, E., 'Kinderopvang: waarheen, waarvoor?', in: *TPEdigitaal*, 2008, jaargang 2 (4), p. 27-48.
- Mocan, H.M. (2003), *Can consumers detect lemons? Information asymmetry in the market for child care*.
- Programmabureau Implementatie Wet kinderopvang (2005), *Handboek Wet Kinderopvang*.
- Programmabureau Implementatie Wet Kinderopvang (2005), *Kennisontwikkeling en innovatie in de kinderopvang*.
- Regioplan (2007), *Basisgegevens kinderopvang 2007*.
- Regioplan (2008), *Wachtlijsten kinderopvang derde meting*.
- Regioplan (2009), *Monitor Capaciteit Kinderopvang 2008-2011. Capaciteitsgegevens in het jaar 2008*.
- Regioplan (2009), *Wachtlijsten en wachttijden buitenschoolse opvang en dagopvang, stand van zaken 1 december 2008*.
- Research voor Beleid (2005), *Het aanbod van kinderopvang per eind 2004*.
- Sardes (2008), *Evaluatie van de innovatieve kinderopvang. Een onderzoek onder gastouderbureaus, GGD'en, gastouders en vraagouders*.
- SEO/SCP (2003), *Landelijk ramingsmodel kinderopvang 2002-2010*
- SEO (2005), *De marktwerking voor kinderopvang in 2004*.
- Sociaal en Cultureel Planbureau (2008), *Overwegend onderweg*.
- Regioplan (2009), *Contracturen, openingstijden en uurprijzen in dagopvang en buitenschoolse opvang*.
- Waarborgfonds kinderopvang (2005, 2006, 2007 en 2008), *Sectorrapport kinderopvang*.

Overheid

- Brief aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal met kenmerk 2007-2008 31 322, nr. 25, 20 juni 2008.
- Brief aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal met kenmerk PO/ZO/2005/52794, 25 november 2008.
- Brief van ministerie van SZW, 30 januari 2009, kenmerk: UAW/2009/396.
- Ministerie van Economische Zaken (2008), Onderzoek Marktwerkingbeleid
- Ministerie van OCW (2008), *Nieuwsbrief Primair Onderwijs nr. 22*.
- Tweede Kamer der Staten-Generaal, Aangangsel van de handelingen, nr. 1093, vergaderjaar 2007-2008.

Wet- en regelgeving

- Besluit Kinderopvangtoeslag en tegemoetkomingen in kosten kinderopvang.
- Regeling indexering kinderopvangtoeslag 2006.
- Regeling indexering kinderopvangtoeslag 2007.
- Regeling indexering kinderopvangtoeslag 2008.
- Rijksbegroting 2009.
- Wet kinderopvang 2005.

Regioplan Beleidsonderzoek

Nieuwezijds Voorburgwal 35

1012 RD Amsterdam

T 020 531 531 5

F 020 626 519 9

E info@regioplan.nl

I www.regioplan.nl